



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

> Retouradres Postbus 40225 8004 DE ZWOLLE



**Rijksdienst voor
Ondernemend Nederland**
Vergunningen en Handhaving

Mandemaat 3
Assen
Postbus 40225
8004 DE ZWOLLE
www.rvo.nl

Contactpersoon

Wob medewerker

T 088 042 42 42
KPEU_Wob@rvo.nl
Onze referentie
Wob/2018/071

Datum 19 juni 2018
Betreft Besluit op uw Wob-verzoek

Geachte ,

In uw brief van 30 maart 2018, ontvangen op 5 april 2018, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over het beleid met betrekking tot fosfaatrechten en fosfaatreductieplan.

U verzoekt om alle documenten die betrekking hebben op het beleidskader dat is ontwikkeld in het kader van zowel de Regeling fosfaatreductieplan als het stelsel van fosfaatrechten, meer in het bijzonder het beleidskader voor de toets aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (de artikel 1 EP-toets), zoals dat is opgemaakt voor zowel het stelsel van fosfaatrechten als de Regeling fosfaatreductieplan. Daarbij verzoekt u ook om alle stukken die ten grondslag liggen aan het beleidskader.

Vermelding contact

De ontvangst van uw verzoek is schriftelijk bevestigd bij brief van 9 april 2018, kenmerk Wob/2018/071. In de brief van 30 april 2018 is de beslistermijn met vier weken verdaagd tot 31 mei 2018.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de bijlage 1.

Inventarisatie documenten

Op basis van uw verzoek zijn in totaal 4 documenten aangetroffen. Deze documenten zijn opgenomen in een inventarislijst, die als bijlage 2 bij dit besluit is gevoegd. In dit besluit wordt verwezen naar de corresponderende nummers uit de inventarislijst, zodat per document duidelijk is wat is besloten.

Extra informatie over dit onderwerp is te vinden op RVO.nl.
Vindplaats: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatreductiemaatregelen-2017/fosfaatreductieplan-2017/melkproducerend-bedrijf/bijzondere-situaties>

Datum
19 juni 2018

Besluit

Ik heb besloten de documenten met nummers 1, 3 en 4 openbaar te maken met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens. Voor de motivering verwijs ik naar onderdeel Overwegingen onder De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van dit besluit.

Ik heb besloten de door u gevraagde informatie opgenomen in het document met nummer 2 niet openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar onderdeel Overwegingen onder 'Weigeren o.g.v. artikel 11, eerste lid, van de Wob' van dit besluit.

Overwegingen

Algemene overweging: openbaarheid t.a.v. een ieder

Allereerst wil ik u wijzen op het volgende. Ingevolge artikel 3, vijfde lid, van de Wob, wordt een verzoek om informatie ingewilligd met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 10 en 11.

Het recht op openbaarmaking op grond van de Wob dient uitsluitend het publieke belang van een goede en democratische bestuursvoering. Het komt iedere burger in gelijke mate toe. Daarom kan ten aanzien van de openbaarheid geen onderscheid worden gemaakt naar gelang de persoon of de bedoeling of belangen van de verzoeker. Bij de te verrichten belangenafweging worden dan ook betrokken het algemene belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker.

Evenmin kent de Wob een beperkte vorm van openbaarmaking. Dit betekent dat openbaarmaking van de gevraagde documenten uitsluitend aan u op grond van de Wob niet mogelijk is. Indien ik aan u de betreffende documenten verstrek, moet ik deze ook aan anderen geven indien zij daarom verzoeken. In dat licht vinden de onderstaande belangenafwegingen dan ook plaats.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd.

In de documenten met nummers 1, 3 en 4 staan persoonsgegevens. Ik ben van oordeel dat t.a.v. deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid. Daarom heb ik de persoonsgegevens verwijderd uit deze documenten.

Voor zover het de namen van ambtenaren betreft is hierbij het volgende van belang. Weliswaar kan, waar het gaat om beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun

Datum
19 juni 2018

persoonlijke levenssfeer. Dit ligt anders indien het betreft het openbaar maken van namen van de ambtenaren. Namen zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Daarbij is van belang dat het hier niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking van de naam in de zin van de Wob.

Weigeren o.g.v. artikel 11, eerste lid, van de Wob

Artikel 11, eerste lid, van de Wob bepaalt dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip "documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad" onder meer moeten worden begrepen: nota's van ambtenaren en hun politieke en ambtelijk leidinggevend, correspondentie tussen de onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. Ten aanzien van deze stukken moet van de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden. Deze beperking op de informatieverplichting is in de Wob opgenomen omdat een ongehinderde bijdrage van ambtenaren en van hen die van buiten bij het intern beraad zijn betrokken bij de beleidsvorming en -voorbereiding gewaarborgd moet zijn. Zij moeten in alle openhartigheid onderling en met bewindspersonen kunnen communiceren. Staatsrechtelijk zijn slechts de standpunten die het bestuursorgaan voor zijn rekening wil nemen relevant.

Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan: meningen, opinies, commentaren, voorstellen, conclusies met de daartoe aangevoerde argumenten.

Het document met nummer 2 is opgesteld ten behoeve van intern beraad en bevat persoonlijke beleidsopvattingen. Ik verstrek daarover geen informatie.

Ik acht het niet in het belang van een goede en democratische bestuursvoering indien de standpunten van ambtenaren zelfstandig worden betrokken in de publieke discussie. Ik zie dan ook geen aanleiding om met toepassing van artikel 11, tweede lid, van de Wob in niet tot personen herleidbare vorm informatie te verstrekken over deze persoonlijke beleidsopvattingen.

Daarom is besloten om het document met nummer 2 niet openbaar te maken.

Openbaarmaking

De documenten, genoemd onder nummer 1, 3 en 4 treft u bij dit besluit in kopie aan.

Plaatsing op internet

De openbaar gemaakte stukken worden op www.rijksoverheid.nl geplaatst.

Datum

19 juni 2018

Hoogachtend,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
namens deze:



N.C. Kuipers

Teammanager Afdeling Vergunningen & Handhaving

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Bezwaarmogelijkheid

Datum
19 juni 2018

Als u het niet eens bent met deze beslissing, kunt u binnen zes weken na verzending van deze brief een bezwaarschrift indienen.

Als u schriftelijk bezwaar wilt maken, stuurt u het ondertekende bezwaarschrift naar de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, afdeling Juridische Zaken, postbus 40219, 8004 DE Zwolle.

Vermeld in uw bezwaarschrift in ieder geval onze referentie en de datum van de beslissing waartegen u bezwaar maakt. U vindt dit nummer in de rechter kantlijn in deze brief.

Op mijn.rvo.nl/bezwaar vindt u meer belangrijke informatie over het indienen van een bezwaarschrift.

Bijlage 1 – Relevante artikelen uit de Wob

Datum
19 juni 2018

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
- h. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;
- i. overheidsorgaan:
 - 1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
 - 2°. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Artikel 6

- 1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
- 2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
- 3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
- 4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
- 5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een

belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.

6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:

- a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
- b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
- c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.

5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.

6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.

7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
- b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.

8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 11

Datum
19 juni 2018

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2 – Inventarislijst**Datum**
19 juni 2018

Nr.	Document	Datum	Beeoordeling	Wob
1.	Tekstblok IDL definitief.	28-2-2018	Deels openbaar.	10.2.e
2.	Nota beleidskader individuele disproportionaliteit fosfaatreductieplan.	12-2-2018	Geweigerd.	11.1
3.	Beleidskader individuele en buitensporige last.	15-9-2016	Deels openbaar.	10.2e
4.	Beleidskader beoordeling.	2-5-2017	Deels openbaar.	10.2e

Tekstblok bob m.b.t. uitbreiders/beroep op art. 1, Eerste protocol, EVRM

Toelichting op deze beslissing

Uw bezwaren heb ik zorgvuldig beoordeeld en het besluit opnieuw getoetst aan het wettelijk kader. De conclusie is dat uw bezwaren ongegrond zijn. Hierna kunt u lezen waarom.

Artikel 1, Eerste Protocol, EVRM

Artikel 1, Eerste Protocol, EVRM biedt bescherming tegen inmenging in het eigendomsrecht. Hiervan is sprake bij zowel ontneming als regulering van eigendom. Van ontneming van eigendom is sprake als de eigenaar door de maatregel van de overheid zijn eigendom verliest of deze hierdoor waardeloos wordt. De Regeling fosfaatreductieplan 2017 betreft derhalve geen ontneming van eigendom maar is een reguleringsmaatregel.

De Staat mag ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom reguleren en aan beperkingen onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De maatregel die de overheid treft moet voldoen aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets. Dit brengt met zich mee dat de maatregel een legitiem doel moet dienen in het algemeen belang en dat er een redelijk evenwicht is tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving enerzijds en de bescherming van het ongestoord genot op eigendom van het individu anderzijds (fair balance). Aan het vereiste van een fair balance is niet voldaan, indien er sprake is van een individuele en disproportionele last voor de betrokken persoon. Daarbij dienen alle omstandigheden van het individuele geval in ogenschouw te worden genomen.

Op 31 oktober 2017 heeft het Gerechtshof Den Haag uitspraak gedaan in het hoger beroep dat door de Staat is ingesteld tegen de vonnissen van voorzieningenrechter van 4 mei 2017 (www.rechtspraak.nl, ECLI:NL:GHDHA:2017:3067). Ik heb u over deze uitspraak geïnformeerd. In deze uitspraak heeft het gerechtshof bepaald dat de inmenging in het eigendomsrecht van melkveehouders in overeenstemming is met voornoemde vereisten van artikel 1 EP EVRM, zodat de Regeling fosfaatreductieplan 2017 heeft te gelden jegens alle melkveehouders. Daarnaast heeft het gerechtshof aangegeven dat, hoewel sprake is van een fair balance op regelingsniveau, de regeling onder omstandigheden op een individuele melkveehouder een onevenredige zware last kan leggen, waardoor alsnog in dat individuele geval de fair balance kan ontbreken. Deze toets heb ik in uw geval uitgevoerd. Met betrekking tot de fair balance op individueel niveau merk ik het volgende op.

Individuele en disproportionele last

Voor de vraag of sprake is van een individuele disproportionele last voor een melkveehouder dient gekeken te worden of de melkveehouder wordt geconfronteerd met feiten en omstandigheden die niet voor alle veehouders gelden en die meebrengen dat hij in bijzondere mate wordt getroffen door de Regeling fosfaatreductieplan 2017. Hiervan is pas sprake indien een melkveehouder wordt geconfronteerd met een zeer nijpende situatie in vergelijking met andere melkveehouders als gevolg van de te realiseren reductiedoelstelling, en er tevens bijzondere omstandigheden zijn die meebrengen dat hij onevenredig wordt getroffen. Het gaat dan om meer omstandigheden dan alleen het aangegaan zijn van een (forse) investeringsverplichting. Daarmee onderscheidt een melkveehouder zich immers niet van andere melkveehouders die geïnvesteerd hebben, zodat er geen sprake is van een individuele last. Hoewel de financiële gevolgen per melkveehouder kunnen verschillen, is de hoogte van deze financiële gevolgen evenmin een reden om een individuele last aan te nemen nu een melkveehouder dit ondernemersrisico, gelet op de voorzienbaarheid van de maatregelen, bewust heeft genomen.

Conclusie

Bijzondere omstandigheden, zijnde andere omstandigheden dan investeringsverplichtingen en een financiële last, zijn door u niet gesteld noch gebleken, zodat ik uw beroep op een individuele disproportionele last afwijs. Ik zie daarom geen reden om in uw geval gebruik te maken van mijn discretionaire bevoegdheid op grond van artikel 13 lid 3 van de Landbouwwet. Ik verklaar uw bezwaren ongegrond.

BELEIDSKADER Individuele en buitensporige last

Uitspraak College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBb)

- het CBb constateert dat de inbreuk door de overheid op het recht op eigendom als gevolg van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (verder: Wvgm) op hoofdlijnen gerechtvaardigd is.
- Het CBb oordeelt echter ook dat onvoldoende is onderzocht en gemotiveerd of sprake is van een **individuele en buitensporige last** voor de betrokken bedrijven. De door de betrokken bedrijven naar voren gebrachte argumenten zijn volgens het CBb niet kenbaar betrokken bij de besteden besluiten.
- Het CBb vernietigt daarom een groot deel van deze besluiten en dwingt tot een nieuwe beoordeling waarin expliciet aandacht wordt geschonken aan de argumenten die door het betrokken bedrijf naar voren zijn gebracht.

Toepassing uitspraak en gevolgen voor de uitvoering:

- Deze argumenten hoeven niet onmiddellijk te leiden tot een ander oordeel: het CBb benadrukt dat aan hoge eisen moet worden voldaan voordat van een individuele en buitensporige last sprake is.
- Indien hier echter sprake van is dan wijst het CBb expliciet op de mogelijkheid van artikel 38 van de Meststoffenwet om ontheffing te verlenen van bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde voorschriften.

Uitwerking heroverweging groep 1: Bijzondere omstandigheden erkend in de nota van wijziging Wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij:

- Het ligt voor de hand om bij de herbeoordeling van de vaststelling van de MFR rekening te houden met het soort buitengewone omstandigheden als onderscheiden in de nota van wijziging Wetsvoorstel grondgebonden groei. Het gaat daarbij om omstandigheden waardoor een individuele veehouder buiten zijn schuld minder fosfaatproductie had (in geval van ziekte, dierziekte of vernieling stal) of meer fosfaatruijnte (door de medewerking aan het realiseren van een publiek doel inzake natuur of infrastructuur) dan zonder die gebeurtenis het geval zou zijn geweest. Dit leidt ertoe dat de MFR in 2013 lager was dan anders het geval zou zijn geweest.
- Toch is er ook een verschil: de verplichting om groei van het fosfaatoverschot te verwerken in de Wvgm maakt verdere groei niet onmogelijk maar leidt wel tot extra kosten omdat verwerking van mest duurder is dan afzet binnen Nederland. De maximale omvang van het melkveefosfaatoverschot uit het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij stelt een bovengrens aan het fosfaatoverschot van melkvee die alleen door verwerving van grond kan worden opgelost. Dit laatste zal voor de meeste bedrijven een grotere impact hebben dan verplichte verwerking.
- Het voorgaande rechtvaardigt enerzijds om in individuele gevallen rekening te houden met de bijzondere omstandigheden als genoemd in de nota van wijziging bij het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij (ziekte landbouwer of verwant in eerste graad, ernstige dierziekteproblemen, vernieling van de stal, deelname aan publiek natuur- of infrastructuurproject). Anderzijds is het vanwege het verschil in bedrijfseffecten tussen de Wvgm en het wetsvoorstel grondgebonden groei ook te rechtvaardigen om in de beoordeling of aanpassing van de MFR n.a.v. de CBb-uitspraak nodig is, strenger te zijn.
- Dit verschil komt tot uitdrukking in het criterium dat de MFR door de buitengewone omstandigheid minimaal 10% lager is dan anders het geval zou zijn geweest.

Uitwerking heroverweging groep 2: Bedrijfsuitbreiding

- Veruit de meeste bedrijven die in bezwaar/beroep zijn gegaan tegen de vaststelling van de MFR beroepen zich erop dat geen rekening is gehouden met een lopende uitbreiding bij het vaststellen van de MFR.
- Het feit dat het bedrijf bezig was met uitbreiding kan als onvoldoende worden beschouwd om de eerder op grond van de Wvgm vastgestelde MFR te herzien. Immers, doel van de Wvgm is juist om te garanderen dat groei van het fosfaatoverschot als gevolg van uitbreiding op een melkveebedrijf na 2013 geplaatst wordt buiten de Nederlandse landbouw. Juist bedrijven die hun

overschot willen laten groeien zijn verantwoordelijk voor toenemende druk op de mestmarkt (waar uiteindelijk alle veehouders met een overschot vanwege hogere mestafzetprijzen last van hebben). Verplicht laten verwerken van de groei van het overschot helpt in die situatie om de druk niet verder te laten oplopen en extra milieurisico te voorkomen.

- Het CBb meent dat melkveehouders 'konden voorzien dat de reeds lang van te voren bekende afschaffing van het melkquotum een opwaartse druk zou generen op het aantal melkkoeien en, daaruit voortvloeiend, een opwaartse druk op de mest- en daarmee de fosfaatproductie, en dat in verband met die afschaffing maatregelen te verwachten waren. Melkveehouders konden er dan in redelijkheid niet op vertrouwen dat de op de regulering van die productie betrekking hebbende wetgeving ongewijzigd zou blijven.' Dit geldt ook voor diegenen die in 2013 bezig waren met bedrijfsuitbreiding.
- De overheid neemt voor de bepaling van de MFR als uitgangspunt het mestoverschot in het jaar 2013. Het CBb zegt over die keuze: 'Naar het oordeel van het College is [...] sprake van een redelijke mate van evenredigheid tussen de te dienen doelstellingen van de Wvgm en de maatregelen die door deze wet worden ingevoerd. [...] De keuze voor de feitelijke situatie in 2013 als uitgangspunt voor de omvang van de grootte en de productie van het bedrijf [...] en niet voor de vergunde situatie [...] vinden hun grondslag in de doelstelling van de Wvgm, namelijk de beperking van de belasting van het milieu met fosfaat.' Dat er uitgegaan wordt van de feitelijke situatie in 2013 wordt dus niet door het CBb verworpen.
- De verplichting in de Wvgm leidt ertoe dat de kosten van mestafzet voor melkveehouders hoger zijn. De hoogte van de MFR heeft geen effect op hoeveel grond in het kader van de AMvB grondgebondenheid bij uitbreiding moet worden verworven. Groei van het fosfaatoverschot wordt dus niet onmogelijk gemaakt. Zo bezien kan de consequentie van de vaststelling van de MFR als minder vergaand worden beschouwd dan bijvoorbeeld de invoering van de varkensrechten met de Wet herstructurering varkenshouderij (waar wel een categorie hardheidsgevallen samenhangend met uitbreiding werd onderscheiden) of de grondgebondenheidseis in het kader van de AMvB grondgebondenheid.
- Gegeven het voorgaande moet er sprake zijn van duidelijk buitensporige lasten die in het individuele geval verder gaan dan dat de kosten van afzet van het mestoverschot door de verplichte verwerking omhoog gaan.
- Alleen in die gevallen dat aangetoond kan worden dat de vaststelling van de MFR leidt tot een aanzienlijk risico voor de bedrijfscontinuïteit dat er anders niet geweest zou zijn, er sprake moet zijn van het bijstellen van de MFR rekening houdend met de (gerealiseerde) bedrijfsuitbreiding.



**KADER BEOORDELING INDIVIDUELE OMSTANDIGHEDEN EN
BUITENSPORIGE LAST BIJ HET BEPALEN VAN DE
MELKVEEFOSFAATREFERENTIE IN HET KADER VAN DE
VERANTWOORDE GROEI MELKVEEHOUDERIJ**

Versienummer : 1.1
Versiedatum : 02-05-2017

1. Identificatie, validatie, versiebeheer en vaststelling

Identificatie

Onderwerp	Beoordeling individuele omstandigheden en buitensporige last bij het bepalen van de melkveefosfaatreferentie in het kader van de verantwoorde groei melkveehouderij
Afkorting	VGM
Opsteller(s) (naam en afdeling)	██████████, EUK
Afgestemd met (naam en afdeling)	██████████ (EUK)

Validatie

versie	Valideurs (naam en afdeling)
0.1	██████████ (EUK)
0.2	██████████ (JZ) en ██████████ (JZ)

Versiebeheer

Versienummer	Datum	Gewijzigd door (naam en afdeling)	Omschrijving wijzigingen
C0.1	29-07-2016	██████████, EUK	Initiële versie
C0.2 enz..	03-08-2016	██████████, EUK	Opmerkingen uit validatie versie 0.1 verwerkt
D1.0	17-08-2016	██████████, EUK	Opmerkingen uit validatie versie 0.2 verwerkt
D1.1	02-05-2017	██████████, EUK	Nav beoordeling JZ over uitbreiders en lijn afgestemd met PAV

Het versiebeheer valt onder de verantwoordelijkheid van de afdeling UKBO. Indien er aanleiding bestaat om het kaderdocument te wijzigen dan ligt het initiatief daarvoor bij UKBO.

Vaststelling

Vastgesteld door	
-------------------------	--

Datum	
Handtekening	

2. Inhoud

1.	Identificatie, validatie, versiebeheer en vaststelling	2
2.	Inhoud	4
3.	Inleiding.....	5
4.	Juridisch kader	7
5.	Regelingsspecifiek onderwerp van dit kader	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.	Lijst van definities en afkortingen	12
7.	Open en Gesloten Punten voor dit Document.....	13
8.	Bijlagen.....	14

3. Inleiding

3.1 Algemene inleiding

De Wet verantwoorde groei melkveehouderij is in het leven geroepen in verband met het wegvallen van de Europese melkquota met ingang van 1 april 2015, met als doel verantwoorde groei van de melkveehouderij mogelijk te maken.

De mestafzet wordt gekoppeld aan de mestproductie. Op deze wijze wordt geborgd dat de productie van dierlijke meststoffen ook daadwerkelijk zou kunnen worden geplaatst.

Met dit stelsel wordt de groei van de melkveehouderij toegestaan, op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te kunnen plaatsen of dat de extra fosfaatproductie in zijn geheel wordt verwerkt.

Landbouwers krijgen een referentie: de melkveefosfaatreferentie 2013. Landbouwers die willen uitbreiden ten opzichte van hun melkveefosfaatreferentie 2013 kunnen kiezen uit de volgende strategieën:

- grondgebondenheid
- mestverwerking
- combinatie van grondgebondenheid en mestverwerking

Daarnaast kan een landbouwer zijn fosfaatproductie beperken door het nemen van voermaatregelen.

De wet is per 1 januari 2015 in werking getreden.

Melkveefosfaatreferentie

Alle landbouwers die in het kalenderjaar 2013 melkvee hielden, ontvangen een melkveefosfaatreferentie (verder: MFR). Een hoge MFR is in het belang van bedrijven, omdat daarmee minder mest valt onder de maatregelen die met de Wet verantwoorde groei zijn geïntroduceerd

De Wet voorziet niet in een knelgevallen regeling. Er zijn bedrijven die in hun correspondentie aan RVO.nl, bijvoorbeeld in het bezwaarschrift tegen de vaststelling van de MFR, individuele omstandigheden aandragen zoals ziekte landbouwer, dierziekte, realisatie van een natuurgebied of publieke infrastructuur, uitbreiding van het bedrijf en/of vernieling stal door brand, waardoor de MFR te laag is vastgesteld.

De relaties stellen dat de MFR te laag is vastgesteld.

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (verder: CBb) heeft op 15 en 23 juni 2016 beslist dat ten aanzien van appellanten die een beroep hebben gedaan op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (ongestoord genot van eigendom) en die individuele omstandigheden hebben aangevoerd, beoordeeld moet worden of er sprake is van een individuele en buitensporige last (gezien het gehele pakket van maatregelen in het kader van de verantwoorde groei melkveehouderij en de AMvB grondgebondenheid). Zie ECLI:NL:CBB:2016:149 en 150.

RVO.nl is belast met de beoordeling van de individuele omstandigheden die mogelijk leiden tot een individuele en buitensporige last. Indien daarvan sprake is zal, op grond van artikel 38 Meststoffenwet (onthefving) compensatie moeten worden verstrekt.

3.2 Reikwijdte/scope van dit kader

Dit kader is alleen van toepassing bij de herbeoordeling van de MFR bij bedrijven die bezwaar dan wel bezwaar en beroep hebben aangetekend, waardoor de vastgestelde MFR nog niet onherroepelijk is. Verzoeken van bedrijven die vragen om een herbeoordeling van de MFR maar waarbij het besluit tot vaststellen van de MFR inmiddels onherroepelijk is door het verlopen van bezwaar en beroepstermijnen worden niet in behandeling genomen. Die verzoeken worden wel in behandeling genomen, maar afgewezen vanwege formele rechtskracht.

Verzoeken om ontheffing op basis van artikel 21a Msw, zullen door PAV worden beoordeeld.

3.3 Geldigheid

Dit kader is een uitwerking van de gevolgen van de uitspraak van het CBb. Dit kader heeft vooralsnog geen einddatum.

3.4 Samenhang met andere kaders

- Kaders Verantwoorde Groei Melkveehouderij

4. Juridisch kader

4.1 Europese wet- en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens,
Nitraatrichtlijn

4.2 Nationale wet- en regelgeving

Meststoffenwet

4.3 Provinciale wet- en regelgeving

4.4 Overige wet- en regelgeving en jurisprudentie

4.5 Overige (Interpretatieve) documenten (bv. besluiten B-team, afstemmingsdocumenten)

- beleidskader, nota van 6 juli 2016 DGAN (T:\DR\UB\03.Kennis Kaders en Advies\07.TOEKOMSTIG MESTBELEID\02 Verantwoorde groei melkvee\Documenten\2016-07-14 Nota DGH Uitspraak CBb bijzondere omstandigheden hoe afhandelen.docx)
- Interne beleidskaders

5. BEOORDELEN INDIVIDUELE OMSTANDIGHEDEN

DEFINITIES

Melkvee:

- melk en kalfkoeien, te weten koeien (bos taurus) die ten minste eenmaal hebben gekalfd en die voor de melkproductie of de fokkerij worden gehouden met inbegrip van koeien die droog gezet zijn alsmede koeien die worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken. (cat. 100)
- jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij, en vrouwelijke opfokkalveren voor de vleeshouderij tot 1 jaar. (cat. 101)
- jongvee ouder dan 1 jaar, te weten alle runderen van 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren. (cat. 102)

Melkveefosfaatreferentie:

is een maat voor het fosfaatoverschot in het kalenderjaar 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee: het melkveefosfaatoverschot

Melkveefosfaatoverschot:

de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in kg fosfaat minus de fosfaatruimte op het bedrijf minus de melkveefosfaatreferentie in kg fosfaat van het bedrijf

BELEIDSKADER (op basis van nota 6 juli 2016 DGAN-PAV/16104239)

Individuele omstandigheden

In de volgende situaties is er sprake van individuele omstandigheden waardoor, buiten de schuld van de landbouwer, sprake was van een grotere fosfaatruimte en/of een lagere fosfaatproductie en kan leiden tot een individuele en buitensporige last:

- ziekte en/of overlijden van de landbouwer, ziekte en/of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad of echtgeno(o)te (getrouwd of geregistreerd partnerschap)
- ernstige diergezondheidsproblemen op het bedrijf
- vernieling van de stal waar melkvee werd gehouden
- realisatie van een natuurgebied of publieke infrastructuur

Herzien MFR

De MFR wordt in bovengenoemde gevallen alleen herzien, als de MFR door de buitengewone omstandigheid minimaal 10% lager is vastgesteld dan anders het geval zou zijn geweest (oftewel, er wordt dan een ontheffing verleend voor het verschil tussen de al vastgestelde MFR en de MFR indien de bijzondere situatie zich niet zou hebben voorgedaan).

Uitbreiding bedrijf

Bij uitbreidingen in 2013 en daarna is in principe geen sprake van een individuele en buitensporige last. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen is er sprake van een individuele en buitensporige last. Dit doet zich voor wanneer:

- sprake is van een ernstige bedreiging van de continuïteit van het bedrijf en,
- de bedreiging van de continuïteit wordt veroorzaakt door de lagere MFR.

Indien de beoordeelaar van menig is dat er toch sprake is van een individuele en buitensporige last bij uitbreidingen in 2013 wordt het dossier voorgelegd aan EUK. EUK zal dit afstemmen met PAV.

Besluit op 2 mei 2017 ten aanzien van uitbreiders (afgesteld met PAV, [REDACTED])

Ter beantwoording van de vraag of sprake is geweest van een 'fair balance' tussen het doel/de belangen van de regeling en de gevolgen van de regulering van het eigendom moet (onder meer) worden beoordeeld of sprake is geweest van 'voorzienbaarheid'. In deze zaken zal voor wat betreft die voorzienbaarheid worden uitgegaan van de brief die de Staatssecretaris, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, op 12 december 2013 aan de Tweede Kamer heeft verstuurd (Kamerstukken II, 2013-2014, 33 037, nr. 80). Deze brief was de basis voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij. Voor die datum was anticipatie niet mogelijk. Dit betekent dat voor de genoemde datum sprake moet zijn geweest van onomkeerbare uitbreidingsplannen (vergunningen en aanneemovereenkomst zijn van voor die datum).

Op grond van de bovenstaande beoordeling zullen naar verwachting 25 zaken voldoen aan het criterium van

onomkeerbaarheid. Deze zaken komen mogelijk in aanmerking komen voor ontheffing ter hoogte van de ten onrechte eerder nog niet berekende kg fosfaat. Dit, mits het bedrijf de aanvullende toets voor het criterium 'aanzienlijk risico bedrijfscontinuïteit' doorstaat. Dit beeld is in lijn met de wens vanuit EZ om een zo minimaal mogelijk aantal ontheffingen van zo gering mogelijke omvang te verlenen.

Andere omstandigheden Zijn er andere dan de bovengenoemde redenen om de berekening van de melkveefosfaatreferentie 2013 te wijzigen dan wordt het dossier eerst voorgelegd aan EUK. EUK zal dit afstemmen met PAV.

Een individuele en buitensporige last gaat verder dan de kosten van afzet van het mestoverschot door de verplichte mestverwerking.

BELEIDSKADERS intern RVO.nl**Indienen bewijsmateriaal**

RVO.nl zal bij de bezwaren waar individuele omstandigheden zijn aangedragen en een beroep is gedaan op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, alsnog de MFR herbeoordelen. Hiervoor zal extra informatie worden opgevraagd. Er zullen ook hoorzittingen worden gehouden. De volgende documenten/informatie zal een relatie moeten overleggen om zijn argumenten te onderbouwen:

Ziekte en/of overlijden van de landbouwer.

- Doktersverklaring waarin wordt verklaard dat de ziekte invloed heeft gehad op de bedrijfsvoering en in welke mate
- Bij wie en per wanneer de ziekte is ontstaan;
- Het aantal dieren dat in 2013 zou zijn gehouden wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan. Uitgesplitst naar de diercategorieën 100, 101 en 102
- De totale melkproductie in 2013 wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan.
- Veesaldokaarten (CRV) over de jaren 2010 t/m 2012
- Het melkleverantieverzicht van 2012 en indien noodzakelijk ook andere jaren
- Afschrift van de omgevingsvergunning

Dierziekte of ernstige diergezondheidsproblemen op het bedrijf

- Dierenartsverklaring waarin wordt verklaard dat de ziekte invloed heeft gehad op de bedrijfsvoering en in welke mate
- Welke ziekte het betreft
- Per wanneer de ziekte is geconstateerd
- Het aantal dieren dat in 2013 zou zijn gehouden wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan. Uitgesplitst naar de diercategorieën 100, 101 en 102
- Hoeveel dieren zijn getroffen door de ziekte.
- Een afvoermelding overzicht van I&R toe sturen in het geval dat dieren overleden zijn.
- De totale melkproductie in 2013 wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan.
- Veesaldokaarten (CRV) over de jaren 2010 t/m 2012
- Het melkleverantieverzicht van 2012 en indien noodzakelijk ook andere jaren
- Afschrift van de omgevingsvergunning

Vernieling van de stal

- Verklaring van de verzekering/ politie/brandweer met daarin omschreven de gebeurtenis en wanneer de vernieling van de stal heeft plaats gevonden.
- Beschrijving van welke stallen of gedeelten daarvan zijn vernield
- Het aantal dieren dat in 2013 zou zijn gehouden wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan. Uitgesplitst naar de diercategorieën 100, 101 en 102.
- De totale melkproductie in 2013 wanneer deze omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan, indien nodig.
- Veesaldokaarten (CRV) over de jaren 2010 t/m 2012
- Het melkleverantieverzicht van 2012 en indien noodzakelijk ook andere jaren
- Afschrift van de omgevingsvergunning

Realisatie van een natuurgebied, publieke infrastructuur

- Pacht/huur contract waaruit blijkt dat de bestemming van landbouwgrond wat in gebruik is op het bedrijf wordt gewijzigd naar natuurontwikkeling of aanleg van infrastructuur.
- Andere documenten die de deelname aan publieke natuurontwikkelingsprojecten of infrastructuurprojecten bewijzen en waaruit blijkt dat er sprake was van wijziging van de bestemming van landbouwgrond i.v.m. genoemd ontwikkelings-, of infrastructuurproject.
- Feiten en omstandigheden aan te geven met betrekking tot deze tijdelijke grond, in relatie tot 'omliggende jaren'.

Uitbreiding van bedrijf

- Een afschrift van de melding Activiteitenbesluit

- Een afschrift van de beschikking waarin de omgevingsvergunning verleend is.
- Afschriften van (andere) bewijsstukken waaruit blijkt dat onomkeerbare uitbreidingsplannen bestonden.
- Bewijs dat investeringsverplichtingen zijn aangegaan;
- Stukken waaruit blijkt dat de continuïteit van het bedrijf in het geding is zonder de verhoogde MFR
- Stukken waaruit blijkt dat er een causaal verband is tussen de door de relatie aangevoerde feiten en omstandigheden en de conclusie dat sprake is van een individuele en buitensporige last.
- Stukken waaruit blijkt of en welke schade-beperkende maatregelen er genomen zijn

Bedrijfsoverdracht

Bij een bedrijfsoverdracht (wijziging van KvK nummer) is er sprake van een nieuwe situatie.

Wanneer in 2013 of voorgaande jaren een bedrijfsoverdracht heeft plaats gevonden moet de veehouder (de aanvrager) kunnen aantonen dat het zijn bedrijf betrof. Is de situatie ontstaan bij de vorige eigenaar, dan komt de nieuwe eigenaar niet in aanmerking voor een nieuwe vaststelling van de MFR.

Vaststellen nieuwe MFR

Indien er sprake is van een individuele en buitensporige last, zal er een nieuwe verhoogde MFR worden vastgesteld op basis van wat er zou zijn toegekend indien de bijzondere situatie zich niet had voorgedaan. Het CBb heeft de beroepen gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigd. Dat betekent dat JZ nieuwe beslissingen op bezwaar zal moeten gaan nemen.

6. Lijst van definities en afkortingen

Geef in schematische vorm uitleg over gebruikte definities en afkortingen. Geef daarbij waar mogelijk wat de bron is.

VGM	Verantwoorde Groei Melkveehouderij
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
MFR	Melkveefosfaatreferentie
Msw	Meststoffenwet

Journal of Management Education 36(7) 809–824

999

--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--

8. Bijlagen