

# Overgang van fosfaatrechten; de Meststoffenwet

mr. H.A. Verbakel-van Bommel<sup>1</sup>

Met een wijziging van de Meststoffenwet is op 1 januari 2018 een stelsel van fosfaatrechten in werking getreden.<sup>2</sup>

Door deze wetwijziging is een nieuw productierecht geïntroduceerd: het fosfaatrecht. In art. 21b lid 1 van de Meststoffenwet is bepaald dat het een landbouwer verboden is op zijn bedrijf in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht (uitbreidingsverbod). De definitie van het begrip 'fosfaatrecht' treffen we aan in art. 1 lid 1 onder za en luidt als volgt: 'hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd'. Fosfaatrechten zijn verhandelbaar en hebben in de markt een waarde gekregen.

In dit artikel zal vooral worden ingegaan op de bepalingen in de Meststoffenwet omtrent het 'verhandelen' van fosfaatrechten. Het bevoegde bestuursorgaan dienaangaande is op basis van de Meststoffenwet de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De uitvoerende instantie is voor de onderhavige regels de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (hierna: RVO.nl).<sup>3</sup>

## 1. Overgang fosfaatrechten

### 1.1. Civielrechtelijke gevolgen

Zoals reeds vermeld zijn fosfaatrechten verhandelbaar. RVO geeft hieromtrent informatie op zijn website.<sup>4</sup> De titel van de betreffende webpagina is 'Handel in fosfaatrechten'. De Meststoffenwet hanteert het begrip 'overgang'. In titel 4 van Hoofdstuk V van de Meststoffenwet zijn de voorwaarden omtrent de overgang van productierechten, waaronder fosfaatrechten, opgenomen. Art. 25 is een cruciale bepaling: 'Een productierecht kan, onder welke titel dan ook, overgaan naar een ander bedrijf, overeenkomstig het bepaalde in deze paragraaf en artikel 32'.

In dit tijdschrift gaat mr. drs. C.C. van Harten in zijn bijdrage 'Overdracht van fosfaatrecht in samenwerking' in op een aantal civielrechtelijke aspecten omtrent de overgang van productierechten. Ik kan (en wil) het echter niet laten om ook in deze bijdrage hieraan aandacht te schenken. Hierbij zal ik mij beperken tot het bepaalde in art. 25 van de Meststoffenwet.

Wat heeft de wetgever bedoeld met de passage 'een productierecht kan onder elke titel overgaan'? In de vakliteratuur is discussie over de vraag wat de re-

gistratie van het productierecht in de registers van RVO civielrechtelijk betekent. Betekent de overgang van een productierecht in de zin van de Meststoffenwet ook dat dit productierecht is gaan behoren tot het vermogen van de verkrijgende partij? Veel jurisprudentie hierover is niet beschikbaar. Een klip en klaar antwoord is volgens mij (nog) niet te geven. Ten aanzien van het productierecht 'varkensrecht' kennen we de zaken 'Van Ruler I' (kort geding) en 'Van Ruler II' (bodempcedure).

In de uitspraak in kort geding van het Gerechtshof te Arnhem de dato 29 maart 2011<sup>5</sup> (Van Ruler I) is, samengevat, geoordeeld dat uit de artikelen 25 juncto 27 en 28 van de Meststoffenwet, betreffende de overgang van productierechten, blijkt dat de overgang van een varkensrecht slechts kan plaatsvinden middels overdracht van dat varkensrecht van het vermogen van de oorspronkelijke rechthebbende naar het vermogen van de opvolgende rechthebbende. Volgens het Gerechtshof volgt dit onder andere uit art. 28 van de Meststoffenwet waarin is bepaald dat op het tijdstip van registratie van de kennisgeving verkleining plaatsvindt van het varkensrecht van het bedrijf waarvan het desbetreffende recht afkomstig is en dat een vergroting plaatsvindt van het varkensrecht, van het bedrijf waarnaar het betreffende recht overgaat. Uit art. 27 van de Meststoffenwet blijkt volgens het Gerechtshof voorts dat de overgang van een varkensrecht eerst wordt geëffectueerd door registratie van de daartoe benodigde kennisgeving. Volgens het Gerechtshof vindt deze uitleg steun in de uitspraak van het College van Beroep voor het

1. Rianne Verbakel-van Bommel is werkzaam als jurist bij Remie Fiscaal Juridisch Adviesbureau te Uden.  
2. Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten, *Stb.* 2017, 229.  
3. Art. 47 Meststoffenwet en Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2017.  
4. [www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten](http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten).

5. Pachtkamer Hof Arnhem 29 maart 2011, zaaknummer 200.068.333, *TvAR* 2011/5657.

Bedrijfsleven van 4 juli 2007<sup>6</sup>, waarbij dit College op grond van in essentie gelijklopende artikelen uit de (inmiddels vervallen) Wet herstructurering varkenshouderij heeft overwogen dat pas vanaf het tijdstip waarop registratie van de kennisgeving van overdracht heeft plaatsgevonden aanspraak kan worden gemaakt op het van een ander bedrijf afkomstige varkensrecht. In dit kader wordt verwezen naar een arrest van de Hoge Raad van 9 april 2004 inzake de overdracht van visvergunningen<sup>7</sup>. De stelling dat op een varkensrecht een gebruiksrecht kan worden gevestigd werd door het Gerechtshof te Arnhem in zijn uitspraak de dato 29 maart 2011 verworpen.

De rechtsvraag of een overgang van een productierecht betekent dat dit recht tot het vermogen van de verkrijgende partij is gaan behoren, kwam vervolgens in de bodemprocedure aan de orde (Van Ruler II). Het Gerechtshof te Arnhem op 7 januari 2014 kwam in hoger beroep in deze procedure tot een ander oordeel dan in kort geding.

Varkensrechten kunnen gekwalificeerd worden als overdraagbare vermogensrechten. Voor overdracht van een overdraagbaar recht is ingevolge art. 3:84 van het Burgerlijk Wetboek een geldige titel en een leveringshandeling nodig. Het Gerechtshof overweegt dienaangaande als volgt: *'In de Meststoffenwet is niet bepaald dat voor overdracht van een varkensrecht geen geldige titel en leveringshandeling zijn vereist zodat aangenomen moet worden dat de Meststoffenwet niet beoogt deze vereisten voor een geldige overdracht terzijde te stellen'*. De registratie van rechten is noodzakelijk om de rechten te mogen gebruiken. Of deze gebruiker van het varkensrecht ook rechthebbende is van het varkensrecht of dat hij slechts een persoonlijk gebruiksrecht hierop heeft – op basis van een pachtovereenkomst – dan wel een beperkt recht – een recht van vruchtgebruik – is voor de Meststoffenwet niet relevant. Dit kan ook worden afgeleid uit art. 25 van de Meststoffenwet, aldus het Gerechtshof.

Het Gerechtshof is tevens van oordeel dat de aard van het varkensrecht zich er niet tegen verzet dat daarop een zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht wordt gegeven.

Naar mijn mening een begrijpelijk oordeel. Uit art. 25 van de Meststoffenwet vloeit inderdaad direct voort dat als rechten zijn geregistreerd voor een bedrijf dit niet automatisch betekent dat deze rechten tot het vermogen behoren van degene ten name van wie de rechten zijn gesteld in het register van RVO. Het is niet correct om de uitleg van de (bestuursrechtelijke) termen 'overgang' en 'overdracht' zoals opgenomen in de meststoffenwetgeving uit te leggen conform hun civielrechtelijke betekenis, meer in het bijzonder art. 3:84 BW. Dit baseer ik mede op de geschiedenis van art. 25. De term 'overgang' als bedoeld in dit artikel, is overgenomen uit art. 16 van de (inmiddels vervallen) Wet herstructure-

ring Varkenshouderij (Whv). In dit artikel was het volgende bepaald: *'Een varkensrecht kan, onder welke titel dan ook, met inachtneming van artikel 17 geheel of gedeeltelijk overgaan naar een ander bedrijf overeenkomstig de artikelen 18 en 19'*. Ten aanzien van de uitleg van de term 'overgang' wijs ik op de Memorie van Toelichting bij de Whv ten aanzien van art. 19 van de Whv.<sup>8</sup> Een vergelijkbare passage uit de Memorie van Toelichting bij de Meststoffenwet wordt geciteerd in de bijdrage van mr. C. Van Harten in deze uitgave.<sup>9</sup>

Uit de passages blijkt naar mijn mening duidelijk dat de wetgever heeft erkend dat hij volledig buiten de civielrechtelijke verbintenissen staat die partijen jegens elkaar hebben (en dus ook kunnen hebben!).

Daarnaast wil ik wijzen op het feit dat de wetgever in het kader van het stelsel van fosfaatrechten een regeling heeft getroffen omtrent het (ver)leasen van fosfaatrechten (zie paragraaf 1.3 van deze bijdrage). Ook op de website van RVO wordt uitvoerig ingegaan op de gevolgen van het leasen of verleasen van fosfaatrechten.<sup>10</sup> Hieruit blijkt dat het (ook) volgens de wetgever en RVO mogelijk is een fosfaatrecht over te laten gaan op basis van bijvoorbeeld de titel huur.

Tegen het arrest van het Gerechtshof van 7 januari 2014 ('Van Ruler II') is geen cassatie ingesteld. In de vakliteratuur wordt verschillend gedacht over het antwoord op de rechtsvraag of de registratie in het register van RVO automatisch betekent dat het recht tot het vermogen van de desbetreffende landbouwer behoort.<sup>11</sup> Het moge duidelijk zijn dat naar mijn mening productierechten niet automatisch behoren tot het vermogen van degene op wiens naam ze geregistreerd staan.

8. Kamerstukken II 1997/98, 25746 nr. 3, p. 27: *'Evenals bij het huidige systeem van mestproductierechten is uitdrukkelijk bepaald dat op het varkensrecht geen pandrecht kan worden gevestigd (artikel 19, eerste lid). Een dergelijk recht verhoudt zich slecht met de wijze waarop het varkensrecht overgaat, waarbij de civielrechtelijke titel niet van belang is maar uitsluitend de registratie door het Bureau Heffingen. Het Bureau Heffingen staat volledig buiten de civielrechtelijke verbintenissen die de partijen jegens elkaar of jegens derden, bijvoorbeeld een pandhouder, zijn aangegaan en het heeft op dat punt dan ook een volstrekt lijdelijke rol. Het zou gelet op deze invulling van de wijze van overgang van het varkensrecht en gelet op het bedrijfsgebonden karakter van dat recht ook moeilijk zijn om invulling aan het recht van parate executie te geven. Een en ander zou een afzonderlijke wettelijke regeling behoeven die de uitvoerbaarheid van het systeem niet ten goede komt. Daarvoor is dan ook niet gekozen'*.

9. Kamerstukken II 2004/05, 30004 nr. 3, onderdeel D.

10. [www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten](http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten).

11. Zie o.a. 'Varkensrechten: pand, beslag, lease en faillissement' mr. P.H.N. van Spanje, *TvAR* 2015, nr. 6, 'Verhuur van varkensrechten is mogelijk' mr. drs. C.C. van Harten, *TvAR* 2015, nr. 9 en 'Faillissement en surseance in de agrarische sector' mrs. T. Voorman en A.R. van Oijen, *TvAR* 2016, nr. 3.

6. CbB 4 juli 2007; ECLI:NL:CBB:2007:BB0119.

7. HR 9 april 2004; ECLI:NL:HR:2004:AO3858.

Helaas is daaromtrent geen volstrekte zekerheid te geven en zullen partijen bij het aangaan van bijvoorbeeld een huurovereenkomst ten aanzien van productierechten of bij de inbreng van het gebruik en genot of het economische belang van productierechten in een personenvennootschap hieromtrent gewaarschuwd moeten worden.

## 1.2. Overgang naar ander bedrijf

Terug naar bestuursrechtelijke gevolgen van de overgang van fosfaatrechten. Zoals reeds vermeld, vormt art. 25 van de Meststoffenwet het uitgangspunt. Nogmaals de tekst van deze bepaling: 'Een productierecht kan, onder welke titel dan ook, overgaan naar een ander bedrijf, overeenkomstig het bepaalde in deze paragraaf en artikel 32'.

Volgens RVO is sprake van een ander bedrijf als sprake is van een ander relatienummer.

De definitie van het begrip 'bedrijf' treffen we aan in art. 1 lid 1 onder i van de Meststoffenwet:

*'geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden'.*

Het bedrijf wordt door RVO in het register geregistreerd onder een zogenoemd relatienummer. Het relatienummer wordt ten name van de landbouwer gesteld die 'het beheer' heeft over de productie-eenheden. Volgens art. 1 lid 1 onder gg is een 'landbouwer' een 'natuurlijk persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf'.

Sinds 2010 heeft RVO (destijds Dienst Regelingen) ervoor gekozen om de registratie van bedrijven direct te koppelen aan de registratie van ondernemingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Hiervoor is geen wettelijke basis, maar dit is een keuze van de uitvoeringsinstantie. Samengevat komt het erop neer dat de tenaamstelling van het relatienummer enerzijds en het KvK-nummer anderzijds identiek is. Naar mijn mening is dit een discutabel uitgangspunt. Dit onder andere vanwege het feit dat de definities van het begrip 'bedrijf' in de zin van de Meststoffenwet en de definitie van het begrip 'onderneming' in de zin van de Handelregisterwet 2007 niet identiek zijn.

Hierop ga ik in dit kader niet nader in, maar verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen hieromtrent is verwoord in het preadvies 'Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfsoverdracht in de agrarische sector' dat voor de jaarvergadering 2017 van de Vereniging voor Agrarisch Recht is geschreven.<sup>12</sup>

12. 'Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfs-overdracht in de agrarische sector' mr. drs. C.C. van Harten, mr. E. Zonderland-Knijff en mr. H.A. Verba-

Met 'overgang naar een ander bedrijf' is naar mijn mening bedoeld de situatie dat er rechten van het 'ene geheel van productie-eenheden' overgaan naar een 'ander geheel van productie-eenheden'. Hierna zullen we zien dat RVO hieromtrent een andere mening is toegedaan.

Het fosfaatrecht is landelijk verhandelbaar.<sup>13</sup> Oftewel: een landbouwer uit Friesland kan zaken doen met een landbouwer uit Brabant. De belanghebbende naar wiens bedrijf het fosfaatrecht moet overgaan en de belanghebbende van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is, moeten van de overgang kennis geven aan de Minister (uitvoering door RVO). Deze kennisgeving kan digitaal plaatsvinden<sup>14</sup> of er kan een 'papieren' melding plaatsvinden<sup>15</sup>. De belanghebbenden op het formulier worden aangeduid als 'vervreemder' en 'verkrijger'. De kennisgeving betreft een aanvraag in de zin van art. 1:3 lid 3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Er kan pas aanspraak worden gemaakt op het fosfaatrecht door de verkrijger als de kennisgeving door het bevoegde gezag is geregistreerd.

Deze registratie kan vertraging oplopen vanwege het feit dat een hypotheekhouder voor het bedrijf van de vervreemder een zogenoemd (tijdelijk) blokkaderecht heeft laten registreren.<sup>16</sup> Dit blokkaderecht heeft de wetgever bedacht om het gemis aan een pandrecht op productierechten<sup>17</sup> te compenseren. In het kader van de registratie van een blokkaderecht kan een hypotheekhouder zijn zekerheidsrecht laten registreren bij RVO. Als de landbouwer kennis geeft van de overgang van het productierecht naar een ander bedrijf, meldt RVO dat aan de hypotheekhouder. De aanvraag om de overgang te registreren, wordt vervolgens door RVO voor een periode van 30 dagen aangehouden. De hypotheekhouder kan binnen deze periode van 30 dagen verzoeken om die periode van 'niet in behandeling nemen' te verlengen met 90 dagen. Die termijn kan nog eens worden verlengd met 90 dagen als de hypotheekhouder een rechterlijke uitspraak kan overleggen waaruit blijkt dat de overgang geen doorgang kan vinden of een verklaring van de notaris dat hij opdracht heeft van de hypotheekhouder om het registergoed (de productie-eenheden) executoriaal te verkopen.<sup>18</sup>

In de periode waarin de behandeling van de kennisgeving wordt aangehouden, kan de hypotheekhouder, desgewenst, actie ondernemen richting de vervreemder van het fosfaatrecht om hem van de overgang af te houden. Dit kan eventueel via een civielrechtelijke procedure. Uiteraard is het

kel-van Bommel, *TvAR* 2017, nr. 4.

13. Anders varkens- en pluimveerecht: zie art. 26 Meststoffenwet.

14. [www.mijnrvo.nl](http://www.mijnrvo.nl).

15. Art. 27 Meststoffenwet en formulier 'Aanvraag Overdracht productierechten'.

16. Art. 30 lid 2 en 3 Meststoffenwet en art. 105 t/m 109 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

17. Art. 30 lid 1 Meststoffenwet.

18. Zie art. 105 lid 3 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

ook mogelijk dat de hypotheekhouder schriftelijk heeft verklaard geen bezwaar te hebben tegen het in behandeling nemen van de kennisgeving van overgang van fosfaatrechten. De kennisgeving van de overgang kan alsdan in behandeling worden genomen door RVO.

Het besluit omtrent het al dan niet registreren van de overgang van fosfaatrechten betreft een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat hiertegen bezwaar kan worden gemaakt bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tegen de beslissing op bezwaar kan beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

### 1.3. Korting bij overgang naar ander bedrijf

In titel 5 van Hoofdstuk V van de Meststoffenwet zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op een verlaging van het productierecht bij overgang (hierna: korting).

Art. 32 heeft betrekking op een korting bij overgang van varkens- en pluimveerechten. Momenteel vindt dienaangaande geen korting plaats. In art. 32 is bepaald dat een korting bij algemene maatregel van bestuur kan worden ingevoerd. Deze korting bedraagt maximaal 25%. In het eerste lid van art. 32 is, kort samengevat, bepaald dat een dergelijke korting kan worden geïntroduceerd indien op landelijk niveau de omvang van de productie van dierlijke meststoffen afkomstig van varkens of van pluimvee de omvang van die productie in 2002 overschrijdt.

Art. 32a van de Meststoffenwet is met ingang van 1 januari 2018 in werking getreden en ziet op het stelsel van fosfaatrechten. In dit artikel is geregeld dat er bij elke overgang een korting wordt toegepast van tien procent. Deze korting vloeit dus rechtstreeks voort uit de Meststoffenwet.

De korting wordt niet in alle gevallen toegepast. In het tweede lid van art. 32a is bepaald dat geen korting aan de orde is bij een overgang van het fosfaatrecht:

- a. door erfopvolging;
- b. naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de eerste, tweede of derde graad<sup>19</sup>;
- c. naar een bedrijf waarvan dit fosfaatrecht, uitgedrukt in hetzelfde aantal kilogrammen fosfaat, eerder gedurende het kalenderjaar is ontvangen.

De situatie onder c) betreft de 'lease-overeenkomsten'. In de praktijk komt het regelmatig voor dat een landbouwer productierechten tijdelijk ter beschikking stelt aan een andere landbouwer (tijdelijk gebruiksrecht). De wetgever heeft ten aanzien van het stelsel van fosfaatrechten geregeld dat bij een tijdelijke uitwisseling in één kalenderjaar

'slechts' eenmaal een korting van 10% wordt toegepast.

Gezien het voorgaande is er dus verschil tussen varkens- en pluimveerechten enerzijds en fosfaatrechten anderzijds wat betreft de kortingssystematiek. Een overgang van varkens- en pluimveerechten wordt momenteel niet gekort. Als de overheid een dergelijke korting wil toepassen, zal deze bij algemene maatregel van bestuur moeten worden ingevoerd. Een ontwerp van deze regeling moet aan de Tweede en Eerste Kamer worden voorgelegd.<sup>20</sup> Zij kunnen vervolgens toetsen of een korting noodzakelijk is.

Deze toets heeft in het kader van de fosfaatrechten plaatsgevonden bij de behandeling van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van het stelsel van fosfaatrechten. De korting is immers in de formele wet zelf vastgelegd. Het is echter de vraag of het blijven toepassen van een korting gerechtvaardigd is als de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op landelijk niveau sterk gedaald is ('evenwicht op mestmarkt'). Hierop zal ik in dit kader echter niet nader ingaan.

## 2. Bedrijfsoverdracht

### 2.1. Definitie begrip bedrijfsoverdracht

Volgens RVO is het onder paragraaf 1.3 genoemde art. 32a van de Meststoffenwet ook van toepassing op een zogenoemde bedrijfsoverdracht. RVO neemt in dit kader, naar ik aanneem, de stelling in dat bij een bedrijfsoverdracht de productierechten 'overgaan' naar de verwerver van het bedrijf. Dit betekent onder andere dat ook als sprake is van een bedrijfsoverdracht er in beginsel een korting wordt toegepast op het voor de verwerver van het bedrijf te registreren fosfaatrecht.

Hierbij plaats ik echter vraagtekens. Dit zal ik nader toelichten in paragraaf 2.2.

Een duidelijke definitie van het begrip 'bedrijfsoverdracht' ontbreekt in de Meststoffenwet.

De praktijk is dat als een andere landbouwer het beheer krijgt over de productie-eenheden behorende tot het bedrijf, op basis van een rechtsgeldige juridische titel, er sprake is van een bedrijfsoverdracht. Onder beheer wordt kort gezegd verstaan de feitelijke beschikkingsmacht.

Over het begrip bedrijfsoverdracht in het kader van de Meststoffenwet kan (en moet) nog veel meer gezegd worden. Korthedshalve verwijs ik in dit kader echter wederom naar het preadvies 'Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfsoverdracht in de agrarische sector'.<sup>21</sup> Nu wil ik mij beperken tot de gevolgen van een bedrijfsoverdracht voor geregistreerde fosfaatrechten.

20. Art. 32 lid 4 Meststoffenwet.

21. 'Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfsoverdracht in de agrarische sector' mr. drs. C.C. van Harten, mr. E. Zonderland-Knijff en mr. H.A. Verbaal-van Bommel, *TvAR* 2017, nr. 4.

19. RVO heeft kenbaar gemaakt dat zij een overgang naar een echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner hetzelfde zal behandelen.

## 2.2. Korting fosfaatrecht

Wat betreft het onderwerp korting op het te registreren fosfaatrecht bij bedrijfsoverdrachten wil ik allereerst stilstaan bij de inhoud van art. 33 van de Meststoffenwet. Een artikel dat al dateert van vóór de invoering van het stelsel van fosfaatrechten. Dit artikel luidt als volgt:

*‘1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat ingeval van een bedrijfs-overdracht het op het bedrijf rustende productierecht wordt verlaagd met een bij de maatregel vastgesteld percentage.*

*2. Het in het eerste lid bedoelde percentage is ten hoogste 25%.*

*3. Voor verschillende groepen van gevallen kan het percentage verschillend worden vastgesteld.*

*4. Onder bedrijfsoverdracht wordt mede begrepen de inbreng van een bedrijf in een maatschap en de verkrijging van een meerderheid van de aandelen in een vennootschap.*

*5. Dit artikel is niet van toepassing op een overdracht aan een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat, of op de inbreng in een maatschap met een zodanige persoon, en evenmin op een verkrijging van een bedrijf onder algemene titel.’*

Art. 33 gaat derhalve specifiek over bedrijfsoverdrachten en wordt op een andere wijze benaderd dan een overgang van productierechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf.

Art. 32a van de Meststoffenwet ziet systematisch niet op bedrijfsoverdrachten, maar op de overgang van productierechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf.

RVO is van oordeel dat door het feit dat bij een bedrijfsoverdracht sprake is van een ‘nieuw/ander’ relatienummer er ook in het kader van een bedrijfsoverdracht gesproken kan worden over de ‘overgang van productierechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf’. RVO stelt dat art. 32a van de Meststoffenwet ook van toepassing is op registratie van productierechten in het kader van een bedrijfsoverdracht.

Op basis van de definitie van het begrip ‘bedrijf’ lijkt mij dat niet correct. Door het feit dat iemand anders aan het roer komt te staan, ontstaat geen nieuw geheel van productie-eenheden en dus geen ander bedrijf. Wél is dan sprake van een bedrijfs-overdracht. Dit zijn twee verschillende situaties en die moeten anders benaderd en behandeld worden. De wetgever heeft dat volgens mij ook altijd zo bedoeld. Waarom zou anders art. 33 in de Meststoffenwet zijn opgenomen? Waarom bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur een korting kan worden ingevoerd ten aanzien van een bedrijfs-overdracht als dit al geregeld is in art. 32a van de Meststoffenwet?

In paragraaf 1.2 heb ik de werking van het zogenoemde blokkaderecht besproken. Het blokkaderecht wordt alleen toegepast bij het in behandeling nemen van een kennisgeving ‘Aanvraag Overdracht Productierechten’. Het blokkaderecht is niet van toepassing ingeval van de behandeling van een kennisgeving (aanvraag) van een overdracht van een geheel bedrijf (andere kennisgeving<sup>22</sup>). Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat het blokkaderecht is bedacht ter bescherming van de hypotheekhouder. Bij een overgang van productierechten, kan deze hypotheekhouder worden geconfronteerd met een sterk verminderde onderpandwaarde van het bedrijf, aldus de wetgever. Ook hieruit blijkt naar mijn mening dat de wetgever een ‘overgang van productierechten’ en een ‘overdracht van een geheel bedrijf’ in het kader waarvan ook productierechten worden overgedragen, niet over één kam scheert.

Gezien het voorgaande, vloeit een korting op fosfaatrechten ingeval van een bedrijfsoverdracht niet rechtstreeks voort uit de Meststoffenwet. Deze korting dient bij algemene maatregel van bestuur geregeld te worden; oftewel in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. In dit Uitvoeringsbesluit is deze korting (momenteel) niet opgenomen.

Wellicht zullen toekomstige (gerechtelijke) procedures hieromtrent duidelijkheid moeten verschaffen. De registratie van een overgang van fosfaatrechten en van een bedrijfsoverdracht betreft immers een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Als een korting wordt toegepast, kan bezwaar worden gemaakt.

Volledigheidshalve wijs ik er wel op dat art. 33 minder ruimhartig is geformuleerd wat betreft uitzonderingssituaties dan art. 32a van de Meststoffenwet en het derhalve de vraag is waar de praktijk qua uitvoering het meest bij is gebaat.

## 2.3. Lijn RVO overgang fosfaatrechten vanaf 1 januari 2018

### 2.3.1. Algemeen

In december 2017 heeft RVO zijn beleid richting een aantal organisaties kenbaar gemaakt wat betreft de vraag of al dan niet sprake is van een korting bij overgang van fosfaatrechten vanaf 1 januari 2018. Het betreft de lijn met betrekking tot de korting bij bedrijfsoverdrachten. Uitgangspunt is dat bij een overgang van fosfaatrechten de korting van tien procent wordt toegepast. In paragraaf 1.3 zijn de uitzonderingen op deze hoofdregel genoemd.

Er is volgens RVO sprake van een overgang indien rechten overgaan naar een ander bedrijf. In deze bijdrage is al ingegaan op het feit dat RVO in principe aansluit bij de systematiek en lijn van de Kamer van Koophandel. Als een bedrijf wordt voortgezet onder een nieuwe rechtsvorm, waarvoor de Ka-

22. ‘Melding overdracht of beëindiging agrarisch bedrijf’.

mer van Koophandel een nieuw nummer uit geeft, wordt dit door RVO gezien als een ander bedrijf. Indien de rechten van het oude bedrijf overgaan naar het nieuwe bedrijf is er sprake van een overgang van rechten, aldus RVO.

Zoals blijkt uit het voorgaande is dit naar mijn mening, beredeneerd vanuit de definitie van het begrip 'bedrijf', een vreemde opvatting. Het begrip bedrijf ziet immers op het 'geheel van productie-eenheden'. Door het feit dat een andere landbouwer deze productie-eenheden gaat beheren c.q. het exclusieve gebruiksrecht verkrijgt, ontstaat naar mijn mening geen nieuw geheel van productie-eenheden en dus geen ander/nieuw bedrijf.<sup>23</sup> Het is echter een beleid waaraan RVO strikt vasthoudt en waarmee rekening gehouden dient te worden.

RVO heeft diverse voorbeelden gegeven over hoe zal worden omgegaan met art. 32a van de Meststoffenwet bij beantwoording van de vraag of er een korting op de fosfaatrechten plaatsvindt?

Telkens moet worden beoordeeld of sprake is van een bedrijfsoverdracht, en zo ja, of één van de uitzonderingssituaties van art. 32a lid 2 aan de orde is. Het voert te ver om alle door RVO gegeven voorbeelden in deze bijdrage op te nemen.

Het spreekt voor zich dat de voorbeelden waarbij sprake is van een overdracht aan een 'derde' het meest interessant zijn. Hierna wordt een aantal door RVO gegeven voorbeelden weergegeven.

### 2.3.2. Overdracht aan derde

Een bedrijf wordt door landbouwer A overgedragen aan landbouwer B. Volledigheidshalve vermeld ik hierbij dat de juridische titel van de overdracht niet relevant is en A en B geen bloed- of aanverwant van elkaar zijn.

Lijn RVO: Er is sprake van een korting van 10 procent bij de registratie van fosfaatrechten. Er is sprake van een ander registratienummer in het handelsregister van de Kamer van Koophandel én de situatie valt niet onder een uitzonderingssituatie zoals bedoeld in art. 32a lid 2 van de Meststoffenwet.

### 2.3.3. Overdracht aan personenvennootschap

Landbouwer A gaat een overeenkomst van maatschap, vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap aan met landbouwer B. Zij zijn geen bloed- of aanverwant van elkaar. Het bedrijf van Landbouwer A was geregistreerd onder de rechtsvorm 'eenmanszaak'. Door de inbreng van het bedrijf in een personenvennootschap is sprake van uitgifte van een nieuw registratienummer bij

de Kamer van Koophandel, oftewel er is volgens RVO sprake van een bedrijfsoverdracht.

Valt deze overdracht onder één van de uitzonderingssituaties zoals geformuleerd in art. 32a lid 2 van de Meststoffenwet?

Lijn RVO: Er vindt geen korting/afroming plaats. RVO geeft hierbij de volgende toelichting. Wanneer een landbouwer (natuurlijk persoon) zijn eigen rechten inbrengt in een maatschap, VOF of CV (als hij daar zelf deel van uitmaakt of andere bloed- en aanverwanten in de eerste, tweede of derde graad deel van uitmaken) dan vindt er geen afroming plaats.

### 2.3.4. Toetreden maat in maatschap

Een besloten vennootschap treedt toe als maat tot een bestaande maatschap/vennootschap. Het registratienummer in het handelsregister van de Kamer van Koophandel wijzigt hierdoor niet.

Lijn RVO: Er vindt geen afroming plaats, omdat er geen sprake is van overdracht van fosfaatrechten door alleen de toetreding van de besloten vennootschap of buurman tot de bestaande personenvennootschap. Indien er wel overdracht van fosfaatrechten is vanuit bijvoorbeeld de besloten vennootschap naar de maatschap dan vindt er wel afroming plaats.

Uit de laatste passage leid ik af dat als de besloten vennootschap fosfaatrechten bij toetreding inbrengt er wél een korting plaatsvindt.

Een vergelijkbaar door RVO gegeven voorbeeld is de volgende situatie.

Een buurman (derde) treedt toe als maat van een bestaande maatschap/vennootschap. Het registratienummer in het handelsregister wijzigt niet.

Lijn RVO: Er vindt geen afroming plaats, omdat er geen sprake is van overdracht van fosfaatrechten door alleen de toetreding van de buurman (derde) in de maatschap.

### 2.3.5. Uittreden maat

Een maat treedt uit de maatschap (bestaande uit a, b en c). Het registratienummer in het handelsregister wijzigt niet.

Lijn RVO: Er vindt geen afroming plaats, omdat er geen sprake is van een overdracht van fosfaatrechten door alleen het uittreden van een maat uit de maatschap (KvK-nummer wijzigt niet).

Hierbij is het volgens RVO niet relevant of a, b en c bloed- of aanverwant van elkaar zijn.

Wel is het oppassen geblazen als door de uittreding van maten een maatschap/vennootschap eindigt en wordt voortgezet door één van de vennoten. Als de voortzettende vennoot namelijk een rechtspersoon is, wordt er wél gekort bij de registratie van de fosfaatrechten. Reden volgens RVO is dat de maatschap alsdan overdraagt aan een rechtspersoon en er dan geen sprake is van een bloed- of aanverwant in de eerste, tweede of derde graad.

23. 'Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfs-overdracht in de agrarische sector' mr. drs. C.C. van Harten, mr. E. Zonderland-Knijjn en mr. H.A. Verbaal-van Bommel, *TbAR* 2017, nr. 4.

Als sprake is van voortzetting door een natuurlijk persoon zou korting niet aan de orde zijn. Ook niet als de voortzettende vennoot geen bloed- of aanverwant is van de niet-voortzettende vennoten. De (hoofd)lijn van RVO is dat bij beëindiging van een personenvennootschap waar één van de vennoten (natuurlijk persoon) het bedrijf voortzet/overneemt met als rechtsvorm de eenmanszaak, worden de fosfaatrechten niet gekort. Dit ondanks het feit dat er sprake is van een nieuw/ander registratienummer in het handelsregister met als rechtsvorm een eenmanszaak.

Voor mij is het verschil tussen de buurman (een niet bloed- of aanverwant) en een rechtspersoon als voortzettende vennoot niet duidelijk, maar het moge duidelijk zijn dat deze lijn voor de (advies) praktijk toch welkom is. De tekst van de wet laat immers een striktere interpretatie toe.

#### 2.4. Status beleid RVO

Wat is nu de status van het beleid van RVO omtrent overgang van fosfaatrechten?

RVO heeft, zoals reeds vermeld, in december 2017 ten aanzien van een aantal casusposities een visie/lijn kenbaar gemaakt aan een aantal adviesorganisaties. Vervolgens is deze lijn ook verwoord op de website van RVO.<sup>24</sup>

Het beleid is niet vastgelegd en gepubliceerd als beleidsregel in de zin van art. 1:3 lid 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Over de status van 'overig beleid' kan een afzonderlijke bijdrage geschreven worden. Ik wil hierbij volstaan met de opmerking dat naar mijn mening, indien nodig, een belanghebbende een beroep kan doen op het door RVO gecommuniceerde beleid met betrekking tot de kortingssystematiek. Hierbij spelen (uiteraard) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een grote rol, meer in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Een concrete toezegging op dossierniveau biedt uiteraard meer rechtszekerheid. Ik acht dat in ieder geval raadzaam in die situaties waarbij één of meerdere niet-bloed- of aanverwant(en) is c.q. zijn betrokken. Vooral de positie van rechtspersonen blijft voor mij onduidelijk. RVO heeft aangegeven dat als een maat uit de maatschap treedt en de maatschap wordt voortgezet door de overige maten, geen sprake is van een bedrijfsoverdracht. Het registratienummer in het handelsregister wijzigt niet. Er zou dan geen sprake zijn van een korting (zie paragraaf 2.3.5). Of dit ook het geval is als de voortzettende vennoten rechtspersonen zijn, is mij helaas niet duidelijk. De komende tijd zal de door RVO gecommuniceerde lijn dan ook verder uitgekristalliseerd moeten worden.

Daarnaast betreft het 'slechts' een lijn c.q. interpretatie van RVO van het begrip 'overgang'. Het

spreekt voor zich dat RVO een cruciale rol speelt bij de afwikkeling en controle van aanvragen tot het registreren van een overgang van productierechten, maar uiteindelijk kan een rechter<sup>25</sup> in concrete situaties een ander oordeel vellen.

### 3. Tot slot

Hoofregel is dat op basis van de Meststoffenwet een korting wordt toegepast bij de registratie van een fosfaatrecht dat overgaat van het ene bedrijf naar een ander bedrijf. Het kortingspercentage bedraagt tien procent. Volgens RVO geldt deze korting ook bij een bedrijfsoverdracht.

RVO heeft ten aanzien van het vormen van personenvennootschappen, het toe- en uittreden tot bestaande personenvennootschappen en de beëindiging van deze vennootschappen een (beleids)lijn gecommuniceerd.

Deze lijn biedt landbouwers mogelijkheden om samenwerkingen aan te gaan zonder dat fosfaatrechten worden gekort. Een en ander is uiteraard mede afhankelijk van de invulling van deze samenwerking.

Of het aangaan van samenwerkingen tussen melkveehouders interessant is, is (mede) afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden. In deze uitgave zullen mr. drs. C.C. van Harten en mr. A. Verduijn hieromtrent een aantal relevante zaken behandelen. Ondernemers zullen zichzelf telkens de vraag moeten stellen of zij een samenwerking willen aangaan puur omwille van het feit dat geen sprake is van een korting op de fosfaatrechten. De bijdragen van Van Harten en Verduijn kunnen hierbij wellicht een handje helpen.

24. [www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten](http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mestbeleid/mest/fosfaatrechten/fosfaatrechten-algemeen/handel-fosfaatrechten).

25. Een belanghebbende kan betrokken worden in een bestuursrechtelijk procedure vanwege het feit dat het besluit van RVO naar aanleiding van de aanvraag tot registratie van een overgang van productierechten een appellabel besluit betreft in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.