



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regulering van eigendom. Art. 1 EP EVRM. Vaststelling melkveefosfaatreferenties. Individuele en buitensporige last. Besluiten onvoldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Bestuurlijke lus

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2017). Regulering van eigendom. Art. 1 EP EVRM. Vaststelling melkveefosfaatreferenties. Individuele en buitensporige last. Besluiten onvoldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Bestuurlijke lus. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2017(4), 237-238. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/62256>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/62256>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2017/34

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-LEVEN

15 juni 2016, nr. 15/394 en anderen
(Mrs. M. van Duuren, H.L. van der Beek, H.B. van Gijn)
m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 1 EP EVRM; Wet verantwoorde groei melkveehouderij; art. 38 Msw

ECLI:NL:CBB:2016:149

Regulering van eigendom. Art. 1 EP EVRM. Vaststelling melkveefosfaatreferenties. Individuele en buitensporige last. Besluiten onvoldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Bestuurlijke lus.

Tussen partijen is niet in geschil dat met de Wvgm een stelsel van maatregelen is ingevoerd dat gericht is op regulering van de eigendom van melkveehouders en dat dit stelsel een inbreuk vormt op het recht van appellanten op ongestoord genot van eigendom. [...] In het kader van de toetsing aan art. 1 van het EP dient dan ook te worden beoordeeld of die inbreuk gerechtvaardigd is.

Aan de orde is vervolgens de vraag of, als gevolg van de toepassing van de Wvgm, in de gevallen van appellanten sprake is van een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burden').

Het College overweegt dat de verzoeken van deze appellanten kunnen worden aangemerkt als verzoeken aan verweerder om gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van art. 38, tweede lid, van de Msw om ontheffing te verlenen van de verplichtingen op grond van de Msw.

Verweerder heeft de door deze appellanten naar voren gebrachte argumenten inzake hun omstandigheden niet kenbaar betrokken bij de bestreden besluiten. Het in dit verband door verweerder opgeworpen argument dat een individuele belangenafweging niet mogelijk is, omdat deze appellanten een afwijking van de wettelijke verplichtingen verzoeken, gaat voorbij aan de bevoegdheid van verweerder op grond van art. 38, tweede lid, van de Msw. Het algemene argument van verweerder dat de wetgever niet gehouden is tot het opstellen van een (ruimere) knelgevallenregeling, laat onverlet de gehoudenheid van verweerder om, indien strijd met art. 1 van het EP wordt gesteld op grond van een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burden') met het oog op eventuele compensatie daarvan tot een belangenafweging over te gaan indien daar onderbouwd om wordt verzocht.

Door niet in te gaan op de individuele omstandigheden van deze appellanten heeft verweerder de

besluiten dan ook niet voldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd.

De beroepen van appellanten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 t/m 25 zijn gegrond. Het College zal de desbetreffende bestreden besluiten vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb en ten aanzien van appellanten 3, 5, 6, 9 tot en met 13 en 16 tot en met 20 ook wegens strijd met art. 7:2 van de Awb. Verweerder zal nieuwe besluiten moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 15 juni 2016 in de zaak tussen:

appellanten 1-25,
gemachtigde: mr. ing. A.N.M. van Bavel te Tilburg en
de staatssecretaris van Economische Zaken,
verweerder, gemachtigde: mr. A.H. Spriensma-Heringa.

Procesverloop

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 1) in de zaak AWB 15/394 heeft verweerder de melkveefosfaatreferentie (hierna: MVFR) 2013 van appellant 1 vastgesteld op 895 kg fosfaat. Bij besluit van 14 april 2015 (het bestreden besluit 1) heeft verweerder het bezwaar van appellant 1 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 2) in de zaak AWB 15/463 heeft verweerder de MFVR 2013 van appellante 2 vastgesteld op 558 kg fosfaat. Bij besluit van 18 mei 2015 (het bestreden besluit 2) heeft verweerder het bezwaar van appellante 2 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 3) in de zaak AWB 15/560 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 3 vastgesteld op 1586 kg fosfaat. Bij besluit van 15 juni 2015 (het bestreden besluit 3) heeft verweerder het bezwaar van appellante 3 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 4) in de zaak AWB 15/561 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 4 vastgesteld op 3194 kg fosfaat. Bij besluit van 15 juni 2015 (het bestreden besluit 4) heeft verweerder het bezwaar van appellante 4 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 5) in de zaak AWB 15/575 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 5 vastgesteld op 2821 kg fosfaat. Bij besluit van 16 juni 2015 (het bestreden besluit 5) heeft verweerder het bezwaar van appellante 5 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 2897 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 6) in de zaak AWB 15/587 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 6 vastgesteld op

5821 kg fosfaat. Bij besluit van 22 juni 2015 (het bestreden besluit 6) heeft verweerder het bezwaar van appellante 6 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 5925 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 7) in de zaak AWB 15/588 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 7 vastgesteld op 3570 kg fosfaat. Bij besluit van 22 juni 2015 (het bestreden besluit 7) heeft verweerder het bezwaar van appellante 7 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 3750 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 8) in de zaak AWB 15/593 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 8 vastgesteld op 2309 kg fosfaat. Bij besluit van 25 juni 2015 (het bestreden besluit 8) heeft verweerder het bezwaar van appellante 8 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 9) in de zaak AWB 15/594 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 9 vastgesteld op 1345 kg fosfaat. Bij besluit van 22 juni 2015 (het bestreden besluit 9) heeft verweerder het bezwaar van appellant 9 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 1419 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 10) in de zaak AWB 15/596 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 10 vastgesteld op 3105 kg fosfaat. Bij besluit van 22 juni 2015 (het bestreden besluit 10) heeft verweerder het bezwaar van appellante 10 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 3224 kg fosfaat.

Bij besluit van 19 maart 2015 (het primaire besluit 11) in de zaak AWB 15/611 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 11 vastgesteld op 1462 kg fosfaat. Bij besluit van 29 juni 2015 (het bestreden besluit 11) heeft verweerder het bezwaar van appellante 11 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 19 maart 2015 (het primaire besluit 12) in de zaak AWB 15/623 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 12 vastgesteld op 1426 kg fosfaat. Bij besluit van 6 juli 2015 (het bestreden besluit 12) heeft verweerder het bezwaar van appellante 12 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 13) in de zaak AWB 15/629 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 13 vastgesteld op 2472 kg fosfaat. Bij besluit van 10 juli 2015 (het bestreden besluit 13) heeft verweerder het bezwaar van appellante 13 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 2599 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 14) in de zaak AWB 15/633 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 14 vastgesteld op 2041 kg fosfaat. Bij besluit van 6 juli 2015 (het bestreden besluit 14) heeft verweerder het bezwaar van appellante 14 gedeeltelijk gegrond verklaard, en de MVFR opnieuw vastgesteld op 2041 kg fosfaat.

Bij besluit van 19 maart 2015 (het primaire besluit 15) in de zaak AWB 15/635 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellant 15 vastgesteld op 793 kg fosfaat. Bij besluit van 9 juli 2015 (het bestreden besluit 15) heeft verweerder het bezwaar van appellant 15 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 3135 kg fosfaat.

Bij besluit van 19 maart 2015 (het primaire besluit 16) in de zaak AWB 15/644 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 16 vastgesteld op 939 kg fosfaat. Bij besluit van 13 juli 2015 (het bestreden besluit 16) heeft verweerder het bezwaar van appellante 16 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 1146 kg fosfaat.

Bij besluit van 3 april 2015 (het primaire besluit 17) in de zaak AWB 15/703 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 17 vastgesteld op 1707 kg fosfaat. Bij besluit van 3 augustus 2015 (het bestreden besluit 17) heeft verweerder het bezwaar van appellante 17 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 18) in de zaak AWB 15/715 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 18 vastgesteld op 3380 kg fosfaat. Bij besluit van 4 augustus 2015 (het bestreden besluit 18) heeft verweerder het bezwaar van appellante 18 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 19) in de zaak AWB 15/721 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 19 vastgesteld op 1600 kg fosfaat. Bij besluit van 4 augustus 2015 (het bestreden besluit 19) heeft verweerder het bezwaar van appellante 19 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 20) in de zaak AWB 15/722 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 20 vastgesteld op 1664 kg fosfaat. Bij besluit van 4 augustus 2015 (het bestreden besluit 20) heeft verweerder het bezwaar van appellante 20 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 21) in de zaak AWB 15/724 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 21 vastgesteld op 630 kg fosfaat. Bij besluit van 7 augustus 2015 (het bestreden besluit 21) heeft verweerder het bezwaar van appellante 21 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 18 maart 2015 (het primaire besluit 22) in de zaak AWB 15/725 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 22 vastgesteld op 3978 kg fosfaat. Bij besluit van 7 augustus 2015 (het bestreden besluit 22) heeft verweerder het bezwaar van appellante 22 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 4112 kg fosfaat.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 23) in de zaak AWB 15/726 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 23 vastgesteld op 3344 kg fosfaat. Bij besluit van 7 augustus 2015 (het bestreden besluit 23) heeft verweerder het bezwaar van appellante 23 ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 maart 2015 (het primaire besluit 24) in de zaak AWB 15/727 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 24 vastgesteld op 544 kg fosfaat. Bij besluit van 7 augustus 2015 (het bestreden besluit 24) heeft verweerder het bezwaar van appellante 24 gedeeltelijk gegrond verklaard en de MVFR vastgesteld op 638 kg fosfaat.

Bij besluit van 19 maart 2015 (het primaire besluit 25) in de zaak AWB 15/729 heeft verweerder de MVFR 2013 van appellante 25 vastgesteld op 3505 kg fosfaat. Bij besluit van 7 augustus 2015 (het bestreden besluit 25) heeft verweerder het bezwaar van appellante 25 ongegrond verklaard.

Appellanten hebben ieder afzonderlijk beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn gevoegd behandeld. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 december 2015. Appellanten 3, 21, 22 en 24 zijn ter zitting verschenen. Appellanten 1 tot en met 20 zijn bijgestaan respectievelijk vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Namens appellanten 1 tot en met 20 is tevens verschenen mr. T. Pothast. Appellanten 21 tot en met 25 zijn bijgestaan respectievelijk vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Namens appellanten 21 tot en met 25 is tevens verschenen mr. N. Rasmussen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Namens verweerder is tevens verschenen mr. M. Leegsma.

Overwegingen

1. Appellanten exploiteren agrarische bedrijven met melkvee. Verweerder heeft appellanten eind 2014 per brief een vooraankondiging MVFR gestuurd en hen daarmee op de hoogte gesteld van het voornemen om begin 2015 voor iedere melkveehouderij een MVFR vast te stellen bestaande uit de forfaitaire mestproductie van het in 2013 gehouden melkvee minus de fosfaatruimte in 2013. Verweerder heeft in verband daarmee appellanten verzocht vóór 1 februari 2015 wijzigingen door te geven met betrekking tot de bij verweerder bekende referentiegegevens van het gemiddeld aantal gehouden melkvee (melk- en kalfkoeien en jongvee) en de oppervlakte grond die bij het bedrijf in gebruik was in 2013. Appellanten hebben geen wijzigingen doorgegeven. Vervolgens heeft verweerder de MVFR 2013 voor appellanten vastgesteld bij de hiervoor genoemde primaire besluiten.

Wettelijk kader

2.1 De geschillen hebben betrekking op de toepassing van de op 1 januari 2015 in werking

getreden Wet verantwoorde groei melkveehouderij (hierna: *Wvgm*). Deze wet bevat een aanvulling op de Meststoffenwet (hierna: *Msw*) met betrekking tot de regels voor verwerking van dierlijke meststoffen. De *Msw* luidde ten tijde en voor zover van belang als volgt:

“Artikel 1

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

(....)

cc. *bedrijfsoverschot*: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar op een bedrijf wordt geproduceerd boven de fosfaatruimte;

(....)

ll. *fosfaatruimte*: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar

1°. ingevolge artikel 8, onderdeel c (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>), mag worden gebracht op of in de tot het desbetreffende bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond,

(...)

mm. *melkveefosfaatreferentie*: een beschikking als bedoeld in artikel 21a, eerste lid (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>);

nn. *melkveefosfaatoverschot*: de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in kilogrammen fosfaat, verminderd met de fosfaatruimte en het aantal kilogrammen fosfaat, genoemd in de melkveefosfaatreferentie van dat bedrijf.

(...)

Artikel 21

1. Het is een landbouwer verboden op zijn bedrijf in enig kalenderjaar fosfaat met melkvee te produceren.

2. Het eerste lid is, onverminderd artikel 33a (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01-01/0/>), niet van toepassing op een landbouwer die in het desbetreffende kalenderjaar:

a. op zijn bedrijf minder dan 250 kilogram fosfaat met melkvee produceert,

b. op zijn bedrijf geen bedrijfsoverschot produceert,

c. op zijn bedrijf geen melkveefosfaatoverschot produceert,

d. 100%, verminderd met het percentage, bedoeld in artikel 33a, tweede lid, onderdeel b (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>), van het melkveefosfaatoverschot:

1°. laat verwerken,(...)

4°. geheel en rechtstreeks, blijkens een schriftelijke en vooraf gesloten overeenkomst, onder bij regeling van Onze Minister te stellen voorwaarden overdraagt of laat overdragen aan een hemelsbreed hoogstens twintig kilometer van de productielocatie verwijderd liggende locatie van bedrijven indien de overgedragen dierlijke meststoffen op landbouwgrond aangewend worden, of (...)

3. Artikel 33a, derde lid (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>), is van overeenkomstige toepassing op het tweede lid, onderdeel d, onder 1.

4. Bij de toepassing van het tweede lid, onderdeel d, blijven die kilogrammen fosfaat buiten beschouwing, die reeds in aanmerking zijn genomen voor de toepassing van artikel 33a, tweede lid, onderdelen b tot en met e (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>).

5. De rechtvaardigingsgrond, bedoeld in artikel 21, tweede lid, onderdeel d (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2015-01-01/0/>) wordt bij algemene maatregel van bestuur beperkt.

6. Het ontwerp van een krachtens het vijfde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordacht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

Artikel 21a

1. Onze Minister verleent aan een landbouwer, die in het kalenderjaar 2013 melkvee hield een melkveefosfaatreferentie, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. De melkveefosfaatreferentie vermeldt het bedrijf waarvoor de melkveefosfaatreferentie wordt afgegeven.

2. De melkveefosfaatreferentie wordt berekend door de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen door melkvee in het kalenderjaar 2013 op het bedrijf te verminderen met de fosfaatruimte van dat bedrijf in 2013. Bij de

berekening volgens de eerste volzin wordt elk resultaat dat negatief is, op nul gesteld.

3. Indien een landbouwer aantoonbaar dat door bedrijfsoverdrachten tussen 1 januari 2013 en 1 november 2014, een lagere melkveefosfaatreferentie wordt afgegeven dan wanneer deze bedrijfsoverdrachten zouden zijn betrokken bij de berekening, bedoeld in het eerste lid, wordt de melkveefosfaatreferentie met inachtneming van deze bedrijfs-overdrachten vastgesteld.

4. De forfaitaire productie van dierlijke meststoffen door melkvee wordt vastgesteld overeenkomstig de regels, bedoeld in artikel 35.

5. De melkveefosfaatreferentie kan worden overgedragen aan een landbouwer waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste, tweede of derde graad bestaat voor het bedrijf waarvoor de melkveefosfaatreferentie is afgegeven.

6. De melkveefosfaatreferentie gaat over aan degene die het bedrijf waarvoor deze melkveefosfaatreferentie is afgegeven bij erfopvolging verkrijgt.(...)

Artikel 38

1. Bij ministeriële regeling kan vrijstelling worden verleend van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

2. Onze Minister kan ontheffing verlenen van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

3. Aan de vrijstelling of de ontheffing kunnen voorwaarden worden verbonden."

2.2 Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EP) luidt:

"Bescherming van eigendom

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren".

Het standpunt van appellanten

3.1 Appellanten hebben gesteld dat toepassing van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij in strijd is met de rechtszekerheid, de Grondwet en artikel 1 van het EP omdat de ingevoerde maatregelen het ongestoord genot van hun eigendom aantasten, zonder dat daar schadevergoeding tegenover staat. Appellanten hebben erop gewezen dat de wet geen rekening houdt met knelgevallen zoals melkveehouders die als gevolg van ziekte onder de veestapel in 2013 minder dieren hadden of melkveehouders die vanwege eigen gezondheidsproblemen in een overmachtsituatie zaten of melkveehouders die hebben geïnvesteerd in vergunningen, maar de vergunde situatie nog niet hadden gerealiseerd in 2013. In dit verband wijzen appellanten er ook op dat de bestreden maatregelen pas eind 2013 bekend zijn gemaakt, waardoor zij daarop niet hebben kunnen anticiperen. Tevens zijn appellanten 21 tot en met 25 van mening dat het onrechtmatig is dat de primaire besluiten pas zijn genomen nadat al een deel van het kalenderjaar 2015 verstreken was, waardoor appellanten in dat deel van het kalenderjaar niet wisten hoe groot hun MVFR zou zijn. Daarnaast hebben appellanten aangevoerd dat de keuze voor (alleen) 2013 als referentiejaar onzorgvuldig tot stand is gekomen. Voorts wijzen appellanten 21 tot en met 25 erop dat de keuze om de forfaitaire normen van 2015 toe te passen tot onevenredig nadeel leidt. Dit betekent immers dat extra moet worden geïnvesteerd in mestverwerking en/of ingebruikneming van grond. Ook is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van melkveehouders door alle grond die in gebruik was bij het bedrijf in 2013 mee te tellen, zonder daarbij te betrekken of grond al dan niet structureel in gebruik was. Het berekende bedrijfsoverschot is daardoor niet realistisch. Ten slotte voeren appellanten 21 tot en met 25 aan dat de overdrachtsbeperkingen onevenredige gevolgen hebben. Het kan ertoe leiden dat de bedrijven onverkoopbaar worden. Appellanten 1 tot en met 20 achten het voorts in strijd met het gelijkheidsbeginsel en willekeurig dat in andere gevallen, zoals voor de bedrijfsovername in artikel 21a, derde lid, van de Msw, wel een regeling voor knelgevallen is opgenomen. Gelet op het ontbreken van een knelgevallenregeling en de onvoorzienbaarheid van de regelgeving, behoren de gevolgen van de wet volgens deze appellanten niet zonder meer tot het ondernemingsrisico. Naar de mening van appellanten 3 tot en met 7, 9 tot en met 13 en 16 tot en met 20 heeft verweerder verder ten onrechte afgezien van het horen in bezwaar.

3.2 Appellanten hebben, met uitzondering van appellant 4, hun individuele omstandigheden als volgt toegelicht.

3.2.1 Zaak AWB 15/394 (appellant 1)

Appellant heeft in 2013 een nieuwe ligboxenstal gebouwd voor 93 melkkoeien. De bouw is in 2014 voltooid. Bij de vaststelling van de MVFR is hiermee ten onrechte geen rekening gehouden. Dit heeft grote (financiële) gevolgen voor appellant.

3.2.2 Zaak AWB 15/463 (appellante 2)

Appellante heeft sinds 2010 te maken gehad met een chronische ziekte van één van de vennoten, V. Hierdoor heeft de melkveehouderij 3,5 jaar feitelijk stilgelegen. Op 1 januari 2014 is de zoon van V. in de vennootschap van zijn ouders getreden. Om het bedrijf weer op te starten zijn de nodige aanpassingen verricht aan de bestaande stal en is er een nieuwe stal bijgebouwd. Vanaf 23 september 2013 is het bedrijf weer in werking. Er worden 85 melkkoeien gehouden en 70 stuks jongvee. Deze veestapel is opgebouwd vanaf september 2013. Bij de vaststelling van de MVFR is hiermee ten onrechte geen rekening gehouden.

3.2.3 Zaak AWB 15/560 (appellante 3)

Appellante heeft meer grond in gebruik dan is meegenomen in de vaststelling van de MVFR. Appellante maakt gebruik van grond van plaatselijke akkerbouwers ten behoeve van de teelt van snijmais, voor de koeien, in ruil voor mestplaatsingsruimte. Verder wordt er geen rekening gehouden met de reeds gerealiseerde bedrijfsuitbreiding van 120 stuks melkveeplaatsen in een nieuwe melkveestal sinds juli 2014.

3.2.4 Zaak AWB 15/575 (appellante 5)

Appellante heeft in 2013 een nieuwe stal gebouwd. Daartoe heeft appellante omvangrijke investeringen gedaan. Er is plaats voor 180 dieren en de financiering is ook op dat aantal afgestemd. Door de eis van grondgebondenheid ziet appellante zich geremd in het ten volle benutten van haar bedrijf en kan zij geen extra dieren houden ten opzichte van 2013.

3.2.5 Zaak AWB 15/587 (appellante 6)

Appellante heeft in 2014 een grote investering gedaan door een tweede locatie aan te kopen om daar jongvee onder te kunnen brengen, zodat op de thuislocatie extra melkkoeien (50) kunnen worden gehouden. Sinds mei 2014 huurt appellante een locatie voor het jongvee, zodat zij meer melkvee kan houden. Daarnaast heeft appellante in 2013 te maken gehad met een BVD-uitbraak, ondanks het feit dat appellante in 2013 als BVD-vrij gecertificeerd was. Dit heeft geresulteerd in

allerlei klachten, waaronder verminderde weerstand van het vee. De gevolgen hiervan zijn onder meer een lagere productie, meer uierontsteking, meer vroege embryonale sterfte en zwakke kalveren. Door deze uitbraak heeft appellante koeien moeten ruimen en er zijn minder kalveren geboren.

3.2.6 Zaak AWB 15/588 (appellante 7)

Appellante heeft in 2013 minder grond in gebruik gehad dan meegenomen is bij de vaststelling van de MVFR. Een gedeelte van de grond van appellante was namelijk niet in gebruik voor de melkveehouderij, maar voor de akkerbouw (8,44 ha voor aardbeienplanten en 1,86 ha voor aard-appelen). Hier is ten onrechte geen rekening mee gehouden bij de vaststelling van de MVFR.

3.2.7 Zaak AWB 15/593 (appellante 8)

Appellante verkoopt jaarlijks ongeveer 7,0 ha snijmais op stam. Deze mais is in 2013 voor de peildatum 15 mei 2013 verkocht. Daartoe heeft appellante ook een factuur en een bankafschrift overgelegd. De stelling van verweerder dat appellante de snijmais niet voor de peildatum heeft verkocht, is onjuist. Het is volstrekt logisch dat de levering en diensgevolge de betaling van de snijmais na de oogst – en dus na de peildatum – volgt.

3.2.8 Zaak AWB 15/594 (appellant 9)

Appellant heeft medio 2012 een nieuwe en grotere koeienstal in gebruik genomen ter vervanging van een oude, versleten stal. De nieuwe stal biedt ruimte voor 164 melkkoeien. Vanaf september 2012 is appellante meer jongvee gaan houden, zodat de nieuwe stal na het vervallen van het melk-quotum met de eigen aanfok vol gezet zou kunnen worden. Per april 2015 waren er dan ook fors meer melkkoeien. Bij de vaststelling van de MVFR is hiermee ten onrechte geen rekening gehouden.

3.2.9 Zaak AWB 15/596 (appellante 10)

Appellante heeft in 2013 een uitbraak van de ziekte mastitis gehad op haar bedrijf. Hierbij werden 96 melkkoeien getroffen. Door mastitis wordt doorgaans 5% minder melk geproduceerd. In bezwaar is weliswaar rekening gehouden met het feit dat appellante door deze ziekte en bijkomstig medicijngebruik melk heeft moeten laten wegspoelen, maar niet met de afname van de melkproductie. Ook is ten onrechte geen rekening gehouden met de melk die appellante voor privégebruik heeft aangewend.

3.2.10 Zaak AWB 15/611 (appellante 11)

Appellante heeft een nieuwe stal laten bouwen, die begin 2014 is voltooid. De stal biedt ruimte

voor 120 melkkoeien. De overgang naar de nieuwe stal en het beoogde gebruik heeft tot gevolg gehad dat in 2013 niet het normale en beoogde productieniveau is behaald. Doordat daarmee bij de bepaling van de MVFR geen rekening is gehouden, wordt appellante onevenredig zwaar getroffen.

3.2.11 Zaak AWB 15/623 (appellante 12)

Appellante heeft op haar bedrijf last gehad van salmonella en het BVD-virus. Als gevolg daarvan heeft appellante in 2013 en 2014 12 dieren moeten ruimen. Er is ten onrechte geen rekening gehouden met omstandigheden die buiten de invloedssfeer van appellante liggen bij de vaststelling van de MVFR.

3.2.12 Zaak AWB 15/629 (appellante 13)

Appellante heeft in 2014 de veebezetting van haar stal aanzienlijk uitgebreid. Ten behoeve van een nieuwe stal is in 2010 een bouwvergunning verleend. Medio 2014 is de nieuwe stal in gebruik genomen en is het aantal stuks melkvee uitgebreid naar 174 en het aantal stuks jongvee naar 123. De veebezetting in 2013 is niet representatief voor de bedrijfsvoering.

3.2.13 Zaak AWB 15/633 (appellante 14)

Appellante heeft in het kader van een uitbreiding in 2011 een nieuwe stal in gebruik genomen. In de nieuwe stal kunnen 125 koeien staan, naast de ongeveer 15 tot 20 koeien in de oude stal. Appellante heeft geïnvesteerd in het optimaal benutten van een volle stal en het maximale gebruik van melkrobots. Voorts heeft appellante in 2014 2,0 ha maisland omgezet naar grasland.

3.2.14 Zaak AWB 15/635 (appellant 15)

Appellant heeft in 2014 zijn bestaande stal uitgebreid met 100 ligplaatsen. Ook heeft hij 6,8 ha grond aangekocht. Door de vastgestelde MVFR kan appellant zijn bedrijf niet ten volle benutten.

3.2.15 Zaak AWB 15/644 (appellante 16)

Appellante heeft in 1981 een varkensstal laten bouwen voor 700 mestvarkens. Omdat het zeer grote investeringen zou vergen om aan alle eisen te blijven voldoen, is appellante op 14 september 2014 gestopt met de varkenstak. Appellante heeft een nieuwe ligboxenstal gebouwd ten behoeve van het houden van melkkoeien. Met deze veranderde bedrijfsvoering is ten onrechte geen rekening gehouden.

3.2.16 Zaak AWB 15/703 (appellante 17)

Appellante is ver gevorderd met de uitbreiding van haar veestapel naar 200 melkkoeien en 100 stuks jongvee. Het jaar 2013 is niet representatief

voor het bedrijf. Appellante kan hierdoor haar uitbreiding niet voltooiën en al haar (financiële) inspanningen zullen teniet worden gedaan.

3.2.17 Zaak AWB 15/715 (appellante 18)

Appellante is vergevorderd met de uitbreiding van haar veestapel naar 197 melkkoeien. Het jaar 2013 is niet representatief voor de beoogde bedrijfsvoering omdat de bouwwerkzaamheden in volle gang waren en de veebezetting aanzienlijk kleiner was. Daar is ten onrechte geen rekening mee gehouden.

3.2.18 Zaak AWB 15/721 (appellante 19)

Met het oog op de toekomst heeft appellante een bedrijfsplan laten opstellen gericht op doorontwikkeling met nieuwbouw. Een oude stal is gerenoveerd. De focus is gelegd op eigen aan- en opfok. Van belang is om vast te houden aan de geldende goede gezondheidsstatus. In 2013 heeft appellante de opfok van ongeveer 15 stuks jongvee gedurende de periode van januari tot juni uitbesteed aan een jongvee-opfokker. Deze dieren zijn niet meegenomen in de vaststelling van de MVFR. Appellante heeft onomkeerbare stappen gezet om het bedrijf geschikt te maken voor de nieuwe marktordening als per 1 april 2015 de superheffing zou verdwijnen. De vastgestelde MVFR doet geen recht aan de werkelijke aard en omvang van het bedrijf.

3.2.19 Zaak AWB 15/722 (appellante 20)

Appellante heeft vanwege het afschaffen van het melkquotum geïnvesteerd in haar bedrijf. De melkstal en ligboxenstal zijn totaal gerenoveerd. De geldende vergunning is afgestemd op een bedrijfsomvang van 155 stuks melkvee en 100 stuks jongvee. Er ligt een concreet plan voor de uitbreiding van de ligboxenstal in 2016. Bij de plannen is de focus gelegd op eigen opfok. De bedoeling is dat de melkveestapel gaandeweg naar het gewenste niveau groeit. Er zijn onomkeerbare stappen gezet. Daar is ten onrechte geen rekening mee gehouden.

3.2.20 Zaak AWB 15/724 (appellante 21)

Appellante is vanwege het afschaffen van het melkquotum en het feit dat er sprake is van bedrijfsopvolging bezig uit te breiden. De bouwwerkzaamheden zijn afgerond. Het doel is om zo spoedig mogelijk ca. 120 melkkoeien plus jongvee te houden. De uitbreidingsplannen waren in 2013 nog niet gerealiseerd. Hierdoor stemt de aan appellante toegekende MVFR niet overeen met de beoogde situatie. Het uitbreiden van het bedrijf is een meerjarenplan, waarvoor reeds in 2012 eerste, concrete stappen zijn gezet. Op basis van dit plan heeft de bank een financiering

verstrekt. De rente- en aflossingsverplichtingen zijn ook gebaseerd op de verwachting binnen afzienbare tijd 120 melkkoeien plus jongvee te zullen houden. Ter voorbereiding op de gewenste uitbreiding heeft appellante al enige jaren extra jongvee gehouden. Appellante wenst de groei van de veestapel te realiseren via eigen aanwas om dierziekte-insleep te voorkomen.

3.2.21 Zaak AWB 15/725 (appellante 22)

Appellante heeft vanwege het afschaffen van het melkquotum haar bedrijf in 2009-2010 met extra stalcapaciteit uitgebreid. Op basis van de vigerende vergunning is het appellante toegestaan om 200 melkkoeien plus 140 stuks jongvee te houden. Sinds de nieuwbouw heeft appellante jaarlijks geïnvesteerd in melkquotum (via lease of koop), dan wel er bewust voor gekozen de superheffing te betalen vanwege het overschrijden van het individuele melkquotum. Appellante wenst de groei van haar veestapel te realiseren via eigen aanwas ter voorkoming van dierziekte-insleep. De bedoeling was om eind 2015 200 melkkoeien plus bijbehorend jongvee te houden. Doordat de MVFR niet overeenstemt met de beoogde situatie, lijdt appellante onevenredig nadeel.

3.2.22 Zaak AWB 15/726 (appellante 23)

Appellante heeft vanwege het afschaffen van het melkquotum haar bedrijf met extra stalcapaciteit uitgebreid. In 2009 is een nieuwe ligboxenstal gerealiseerd. Het realiseren van een bedrijfsuitbreiding is een meerjarenplan, waarvoor appellante reeds vóór 2013 onomkeerbare stappen heeft gezet – de stal was in 2013 immers al gerealiseerd. Op basis van de vigerende vergunning is het appellante toegestaan om 269 melkkoeien plus 240 stuks jongvee te houden. De veestapel groeit geleidelijk en zoveel mogelijk vanuit eigen aanwas, om dierziekte-insleep te voorkomen. Momenteel houdt appellante 175 tot 185 melkkoeien plus bijbehorend jongvee. Daarnaast is appellante bezig de melkproductie per melkkoe te vergroten naar ca. 9.000 kg ten opzichte van ca. 8.650-8.700 kg per melkkoe. Op basis van voorgenoemde uitgangspunten heeft appellante een financiering verkregen. Doordat de MVFR niet overeenstemt met de beoogde situatie, lijdt appellante onevenredig nadeel.

3.2.23 Zaak AWB 15/727 (appellante 24)

Appellante is vanwege het afschaffen van het melkquotum bezig haar agrarisch bedrijf uit te breiden. De bouwwerkzaamheden zijn nagenoeg afgerond. Het doel is om zo spoedig mogelijk ca. 160 melkkoeien plus jongvee te houden conform haar omgevingsvergunning. Reeds vóór 2013 heeft appellante hiertoe concrete stappen

gezet. Factoren zoals het in september 2013 vastgestelde voorbereidingsbesluit van de provincie Noord-Brabant (bouwstop) en de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV) hebben het vergunningstraject behoorlijk vertraagd. Nadat de vergunningen onherroepelijk waren geworden, heeft de bank een financiering verstrekt ter grootte van € 1.000.000, uitgaande van de verwachting dat appellante binnen afzienbare tijd daadwerkelijk ca. 160 melkkoeien plus jongvee zou gaan houden. De rente- en aflossingsverplichtingen zijn eveneens op die verwachting gebaseerd. Ter voorbereiding van de gewenste uitbreiding houdt appellante al enige jaren extra jongvee. Daarnaast heeft appellante in 2014 melkkoeien plus jongvee aangekocht. Momenteel worden er ca. 80 melkkoeien plus jongvee gehouden. Doordat bij de vaststelling van de MVFR geen rekening is gehouden met de beoogde situatie, lijdt appellante onevenredig nadeel.

3.2.24 Zaak AWB 15/729 (appellante 25)

Appellante heeft vanwege het afschaffen van het melkquotum en het feit dat er sprake is van bedrijfsopvolging haar stalcapaciteit uitgebreid. In 2012/2013 is de nieuwe ligboxenstal gerealiseerd met de bedoeling om er uiteindelijk 180 melkkoeien plus bijbehorend jongvee te houden. Hierop zijn financieringsverplichtingen gebaseerd. Het realiseren van een nieuwe stal is een meerjarenplan, waarvoor reeds vóór 12 december 2013 (de datum van de kabinetsreactie op de ex ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid) onomkeerbare stappen zijn gezet. Voor het bouwen van de nieuwe stal hield appellante 80 melkkoeien plus bijbehorend jongvee, terwijl er momenteel 140 melkkoeien plus jongvee op het bedrijf aanwezig zijn. Het streven is om binnen nu en drie jaar op het gewenste niveau van 180 melkkoeien plus jongvee te komen. Als gevolg van deze factoren stemt de aan appellante toegekende MVFR niet overeen met de beoogde bedrijfssituatie. Dit resulteert in een individuele en buitensporige last voor appellante.

Het standpunt van verweerder

4.1 Verweerder heeft betoogd dat de Wvgm niet in strijd is met artikel 1 van het EP. Landbouwers kunnen op hun bedrijven immers onverminderd melkvee houden. De Wvgm beperkt alleen in bepaalde gevallen mogelijkheden om additioneel melkvee te houden. Er is sprake van eigendomsregulering als bedoeld in artikel 1 van het EP en niet van de facto onteigening. De overheid is daarom niet gehouden te voorzien in een schadevergoedings- of knelgevalleerregeling. Van een disproportionele regeling of van een individuele en buitensporige last is geen sprake. Het

was volgens verweerder voor melkveehouders voorzienbaar dat met het vervallen van de melkquota maatregelen zouden worden genomen om ongebreidelde groei tegen te gaan. Al vanaf september 2011 is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de problematiek van het verval van het melkquotum en in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wvgm van 1 juli 2014 (*Kamerstukken II, 2013-2014, 33 979, nr. 3*) is vermeld dat de eerste jaren na afschaffing van het melkquotum een groeispurt werd verwacht en dat dus ook na 2015 een vorm van sturing voor evenwicht op de mestmarkt nodig blijft. Landbouwers die al dan niet met het oog op het vervallen van de melkquota hebben geïnvesteerd in de uitbreiding van hun bedrijf, hebben dan ook bewust het risico genomen dat deze groei gepaard zou kunnen gaan met extra inspanningen en kosten om dat te bewerkstelligen. Die behoren dan ook tot het ondernemersrisico van de landbouwers. Om het ongewenste effect van anticipatie tegen te gaan, is het juist noodzakelijk om een peilmoment in het verleden te hanteren. Met betrekking tot de keuze voor de forfaitaire excretienormen 2015 geldt dat uit onderzoek in 2014 is gebleken dat de oude normen duidelijk te hoog waren. Door gebruik te maken van de nieuwe forfaitaire productienormen komt de forfaitaire fosfaatproductie in 2013 zo goed mogelijk overeen met de feitelijke situatie in 2013.

4.2 Ten aanzien van de zeer beperkte knelgevalleerregeling die is vervat in artikel 21a, derde lid, van de Msw, en die betrekking heeft op bedrijfsoverdrachten tussen 1 januari 2013 en 1 november 2014, merkt verweerder op dat een MVFR slechts de erkenning is dat op een bedrijf in 2013 sprake was van een melkveefosfaatoverschot. Indien op het moment van besluitvorming geen bedrijf wordt uitgeoefend (door overdracht), kan er geen MVFR worden berekend. Daarom is deze situatie aangemerkt als bijzondere omstandigheid. Ook zal in de Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) grondgebonden groei melkveehouderij een regeling worden opgenomen om te voorkomen dat bedrijven die al in een vroeg stadium maatregelen hebben getroffen om te voldoen aan de Wvgm daarvan naderhand financiële schade ondervinden. De Wvgm voorziet bij de vaststelling van de MVFR niet in de mogelijkheid om rekening te houden met andere afwijkende omstandigheden, zoals uitbreidingsplannen die in 2013 nog niet of niet geheel gerealiseerd waren. Er wordt gekeken naar het aantal dieren dat daadwerkelijk op het bedrijf aanwezig was in 2013 en niet naar het aantal dieren dat op basis van een vergunning gehouden kon worden. Dit betekent niet dat melkveehouders beperkt worden in hun bestaande rechten ten aanzien van

reeds verleende vergunningen. De MVFR is van belang om in de toekomst te constateren of de bedrijven voldoen aan het productieverbod voor fosfaat dat geldt bij overschrijding van de MVFR.

4.3 De Wvgm biedt geen ruimte voor de toets of in de gevallen van appellanten sprake is van een individuele, buitensporige last, omdat daarmee het uitgangspunt van de wet zou worden verlaten dat alleen rekening wordt gehouden met dieren die in 2013 daadwerkelijk zijn gehouden, de bedoeling van de wet is dat de voorraad aan referenties langzaam verdwijnt en de overheid niet ertoe gehouden is een knelgevalregeling te creëren. Voorts is van een individuele, buitensporige last geen sprake aangezien het melkquotum, noch de MVFR tegen betaling is verkregen en de overheid geen verwachting heeft gewekt dat een ongecontroleerde groei van melkvee mogelijk zou worden na afschaffing van de melkquotering. Investerings zijn niet nutteloos geworden omdat voorgenomen uitbreidingen wel kunnen worden gerealiseerd met inachtneming van de regels. Dat de berekening over 2013 ten opzichte van andere jaren ongunstig uitpakt, kan evenmin leiden tot het oordeel dat sprake is van een individuele, buitensporige last omdat de vaststelling voor elke melkveehouder op dezelfde wijze heeft plaatsgevonden en geen rekening is gehouden, tegen de achtergrond van het doel van de maatregelen, met productieruimte en de vergunningssituatie. Gegeven het feit dat rekening wordt gehouden met de productie in 2013, zijn de gevolgen voor de meeste landbouwers bovendien beperkt. De gevolgen zijn wel groter voor degenen die in of na het referentiejahr hebben besloten te investeren in additionele productiecapaciteit en niet over voldoende grond beschikken. Dat is een prijs die in het licht van de doelstellingen van de Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG, hierna: Nitraatrichtlijn) verdedigbaar wordt geacht. Er is in beginsel sprake van een 'fair balance'.

Ook de verschillende door melkveehouders genoemde situaties, op grond waarvan hun bedrijven een afwijkende productie van dierlijke meststoffen kenden, vallen onder het ondernemersrisico. Nu het voorzienbaar was dat de overheid zou (kunnen) ingrijpen, hadden in geval van het houden van minder dieren dan wellicht gebruikelijk was voor 2013 en/of de jaren daarvoor, maatregelen getroffen moeten worden (vervanging bij ziekte, inhuur menskracht, aanvulling/vervanging zieke dieren enzovoort). Van landbouwers mag, indien overheidsingrijpen voorzien wordt, worden verwacht dat zij tijdig schadebeperkende maatregelen nemen. Schade

als gevolg van passieve risico-aanvaarding komt in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking. Het ligt overigens op de weg van appellanten om aannemelijk te maken dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Dat hebben zij niet gedaan.

4.4 Ter zitting heeft verweerder nader toegelicht dat een knelgevalregeling waarbij rekening gehouden wordt met andere jaren ontbreekt om te voorkomen dat grond en dieren dubbel geteld worden (bijvoorbeeld doordat bij verkoop grond en/of dieren in het ene jaar bij de ene melkveehouder en in het andere jaar bij een ander meetellen). Door uit te gaan van één referentiejahr (2013) wordt de hoogte van de MVFR, en daarmee de hoeveelheid melkveefosfaat die is vrijgesteld van verwerking of grondcompensatie, beperkt. Bij vaststelling van de MVFR wordt rekening gehouden met alle tot het bedrijf in dat jaar behorende oppervlakte landbouwgrond en natuurterrein met de hoofdfunctie natuur. Niet gebleken is dat bedrijven die in het referentiejahr veel grond huurden, pachtten of door middel van gebruikersverklaringen bij hun bedrijf in gebruik hadden, niet in opvolgende jaren wederom zouden kunnen beschikken over eenzelfde oppervlakte landbouwgrond. Alle gebruikstitels, mits deze leiden tot exclusieve beschikkingsmacht, zijn daarbij toereikend en verwerving van (landbouw)grond in eigendom is dus niet vereist.

Beoordeling door het College

5.1 Ten aanzien van de stelling van appellanten dat de Wvgm in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en met de Grondwet (naar het College begrijpt: het in artikel 14 van de Grondwet neergelegde recht op eigendom), overweegt het College als volgt. De Wvgm is een wet in formele zin. Artikel 120 van de Grondwet verbiedt toetsing door de rechter van wetten in formele zin aan de Grondwet. Toetsing van een wet in formele zin aan fundamentele rechtsbeginselen is evenmin toelaatbaar (zie de uitspraak van de Hoge Raad van 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725). Toetsing van hetgeen appellanten hebben aangevoerd in verband met het ontbreken van compenserende maatregelen, een ruimere knelgevalregeling, de keuze van het referentiejahr, het hanteren van de forfaitaire gebruiksnormen voor 2015, het meetellen van alle grond in gebruik in 2013 en de beperkte overdraagbaarheid van de MVFR is in dit kader dan ook niet aan de orde. Gelet op artikel 94 van de Grondwet zal het College wel de juistheid beoordelen van de stelling van appellanten dat de Wvgm in strijd is met artikel 1 van het EP. Bij die beoordeling zal het College de zojuist genoemde, door appellanten aangevoerde gronden betrekken.

5.2 De als gevolg van de Wvgm in de Msw ingevoerde maatregelen hebben effect op de bedrijfsvoering van melkveehouderijen. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vloeit voort dat artikel 1 van het EP niet alleen van toepassing is op onteigening ('expropriation') of de facto ontneming van eigendom ('de facto expropriation') maar ook dat het ongestoord genot van eigendom ('the right to peaceful enjoyment of property') valt binnen het toepassingsbereik van deze bepaling (zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 18 februari 1991, *Fredin tegen Zweden*, nr. 12033/86, § 41-42, www.echr.coe.int). Tussen partijen is niet in geschil dat met de Wvgm een stelsel van maatregelen is ingevoerd dat gericht is op regulering van de eigendom van melkveehouders en dat dit stelsel een inbreuk vormt op het recht van appellanten op ongestoord genot van eigendom. Ook naar het oordeel van het College brengt de Wvgm een zodanige inbreuk mee. In het kader van de toetsing aan artikel 1 van het EP dient dan ook te worden beoordeeld of die inbreuk gerechtvaardigd is. Het College overweegt dienaangaande als volgt.

5.3.1 Allereerst dient te worden beoordeeld of het in de Wvgm opgenomen stelsel van maatregelen bij geldige en behoorlijk gepubliceerde wet is voorzien en voldoet aan het volgende, door het EHRM geformuleerde criterium:

"The law should be both adequately accessible and foreseeable, that is, formulated with sufficient precision to enable the individual – if need be with appropriate advice – to regulate his conduct."

(zie bijvoorbeeld het arrest van 26 april 1979, *Sunday Times tegen het Verenigd Koninkrijk*, nr. 6538/74, § 49, en het arrest van 26 oktober 2000, *Hasan & Chaush tegen Bulgarije*, nr. 30985/96, § 84, www.echr.coe.int).

5.3.2 Het College stelt vast dat het verbod om fosfaat met melkvee te produceren en de uitzonderingen op dat verbod, waar de MVFR een onderdeel van is, in een behoorlijk gepubliceerde wet in formele zin zijn neergelegd. Naar het oordeel van het College wordt voldaan aan de betekenis die het EHRM toekent aan voorzienbaarheid, in die zin dat de maatregelen voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om individuen in staat te stellen hun gedrag hierop aan te passen. Het feit dat de MVFR per individuele melkveehouder is vastgesteld na de inwerkingtreding van de wet, met inachtneming van het referentiejaar 2013, maakt niet dat niet aan het criterium van voorzienbaarheid is voldaan. In dit verband hecht het College waarde aan de omstandigheid dat het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wvgm op 1 juli 2014 is gepubliceerd (*Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 979, nr. 2) en dat daarin is vermeld dat

de wet op 1 januari 2015 in werking zal treden, alsmede aan de omstandigheid dat dit wetsvoorstel al is aangekondigd in een brief van verweerder aan de Tweede Kamer van 12 december 2013 (*Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 037, nr. 80, p. 7). In die brief is het voorgenomen stelsel van regulering als volgt beschreven:

"Om uitwerking te kunnen geven aan de voorwaarde dat groei van het bedrijf niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt worden voor elk veehouderijbedrijf met melkvee de fosfaatproductie en het fosfaatoverschot in 2013 vastgelegd als referentie. Het fosfaatoverschot in 2013 geeft de meest actuele en niet meer te beïnvloeden informatie over de bijdrage van een individueel melkveebedrijf aan de druk op de mestmarkt. Vervolgens zal, beginnend per 2015, aan het einde van elk jaar de feitelijke fosfaatproductie worden vastgesteld en vergeleken met het bedrijfsspecifieke referentieniveau van 2013. Ondernemers waar de fosfaatproductie is toegenomen ten opzichte van de referentie moeten aantonen dat zij aan de aanvullende voorwaarde (grond of verwerking) voldoen. De referentiewaarde is bedrijfsgebonden en niet verhandelbaar maar er zal een voorziening worden getroffen in geval van bedrijfsverdracht. De voorwaarden die we willen stellen aan het mogelijk maken van groei in de melkveehouderij vergen nog nadere uitwerking. Vanzelfsprekend zal daarbij ook worden gekeken naar neveneffecten, zoals grondmarkt- of verdringingseffecten. Wij zullen deze extern laten doorrekenen. Wij zullen de voorwaarden in overleg met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties uitwerken en daarover een wetsvoorstel aan uw Kamer doen toekomen."

5.3.3 Het College stelt bovendien vast dat appellanten eind 2014 een vooraankondiging hebben ontvangen dat een referentie zou worden vastgesteld op basis van gegevens uit 2013, de meest actuele bij verweerder bekende gegevens. Dat de becijfering van de concrete MVFR in individuele gevallen pas later plaatsvond, maakt niet dat de maatregelen op zichzelf onvoldoende voorzienbaar waren om melkveehouders in staat te stellen hun gedrag hierop aan te passen. Ten aanzien van de omstandigheid dat door de wetgever is aangekondigd dat mogelijke verdere beperkende maatregelen zouden volgen, onder meer in de op artikel 21, vijfde lid, van de Msw gebaseerde AMvB grondgebonden groei melkveehouderij, en dat deze maatregelen pas later, namelijk in september 2015, zijn verduidelijkt (door het Besluit van 26 september 2015 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de

melkveehouderij (Stb. 2015, 344)) oordeelt het College dat dat niet afdoet aan de voorzienbaarheid van de eigendomsregulering door de Wvgm op zichzelf.

5.4 Uit artikel 1 van het EP volgt voorts dat de rechtvaardiging van een inbreuk op het ongestoord genot van eigendom gegrond moet zijn op het algemeen belang ('legitimate aim'). Uit de MvT bij de Wvgm volgt dat de wet ten doel heeft het milieu te beschermen en te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn. Ter zake van deze doelstellingen heeft het EHRM reeds geoordeeld dat dit algemene belangen zijn in de zin van artikel 1 van het EP (arrest van 30 april 2013, *Lohuis e.a. tegen Nederland*, nr. 37265/10, § 54, www.echr.coe.int). Het College ziet op dit punt dan ook geen strijd met artikel 1 van het EP.

5.5.1 Een inbreuk op het ongestoord genot van eigendom is voorts slechts gerechtvaardigd, indien een 'fair balance' is getroffen tussen de algemene belangen die de wettelijke maatregelen dienen enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Dit vereist 'a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued', ofwel een redelijke mate van evenredigheid tussen het te dienen doel en de gekozen middelen. Bij de keuze van de middelen om het algemeen belang te dienen, komt de wetgever een 'wide margin of appreciation' toe. Aan het vereiste van een 'fair balance' is niet voldaan indien een of meerdere betrokkene(n) een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burden') te dragen hebben als gevolg van de wettelijke maatregelen (zie het arrest van het EHRM van 29 maart 2010 in de zaak *Depalle tegen Frankrijk*, nr. 34044/02, § 83 en het arrest van het EHRM van 30 april 2013 in de zaak *Lohuis en anderen tegen Nederland*, nr. 37265/10, § 56, www.echr.coe.int, en HR 16 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493, onder 6.2.2). Ten aanzien van de vraag of de in de Wvgm voorziene maatregelen in zijn algemeenheid voldoen aan de in het kader van artikel 1 van het EP te stellen eisen van proportionaliteit, overweegt het College als volgt (5.5.2 en 5.5.3). Daarna zal het College in 5.6.1.1 tot en met 5.8 ingaan op de vraag of, als gevolg van de toepassing van de Wvgm, in de gevallen van appellanten sprake is van een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burden').

5.5.2 In de considerans bij de Wvgm wordt ten aanzien van het doel van de wet overwogen

"(...) dat het wenselijk is regels te stellen aan de productie van meststoffen door melkvee in verband met het vervallen van de Europese melkquota met ingang van 1 april 2015, ten-

einde een verantwoorde groei van de melkveehouderij mogelijk te maken".

In de MvT worden de in de Wvgm neergelegde maatregelen als volgt toegelicht. Op grond van de Nitraatrichtlijn is Nederland verplicht maatregelen voor verantwoord gebruik van meststoffen te nemen. Daartoe is in de Meststoffenwet reeds een stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften opgenomen. Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn dienen de lidstaten aanvullende of verscherpte maatregelen te treffen indien het bestaande stelsel niet volstaat. Begin 2013 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, met het oog op het vervallen van het Europese stelsel van melkquotering per 1 april 2015 (en het eveneens vervallen van het stelsel van varkensrechten en pluimveerechten in 2015), de Tweede Kamer geïnformeerd over een stelsel van verplichte mestverwerking en de aankondiging dat, mocht dat onvoldoende effect hebben, sturing door dierrechten vanaf 2015 noodzakelijk zou kunnen worden, ook voor de melkveehouderij (brief van 18 januari 2013, *Kamerstukken II 2012-2013*, 33 322, nr. 8). Door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR is in een ex ante beleidsevaluatie vastgesteld dat bij het vervallen van het melkquotum een beperkte groei van de melkveesector zal plaatsvinden. De belangrijkste oorzaak daarvan is gelegen in de veronderstelde economische perspectieven voor de melkveehouderij die resulteren in een verwachte stijging van de melkproductie met 20% tot 2020, die wordt gerealiseerd door een combinatie van meer melkvee (9%) en een hogere melkproductie per koe. PBL en Wageningen-UR verwachten dat de fosfaatproductie in Nederland ruim onder het in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen plafond blijft. De afzetruimte voor fosfaat uit dierlijke mest neemt vanaf 2015 af als gevolg van aanscherping van de gebruiksnormen in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn. De toename van het mestoverschot wordt de komende vijf jaar dus niet veroorzaakt door groei van de veestapel, maar door krimp van de nationale afzetmogelijkheid. De regering heeft geconcludeerd (MvT, p. 3) dat, om de effectieve handhaving van de gebruiksnormen te kunnen verzekeren, aanvullende voorschriften nodig zijn. Deze voorschriften volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking (hoofdstuk V, titel 6, van de Msw), het stelsel van varkens- en pluimveerechten (hoofdstuk V, titels 1 tot en met 5, van de Msw) en de aanvulling van de Msw als gevolg van de Wvgm. Nu de gebruiksnormen behoren tot de kern van de maatregelen waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn

moeten worden gerealiseerd, moeten deze aanvullende voorschriften worden gezien als noodzakelijke en effectieve aanvullende maatregelen, als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn (MvT, p. 3).

De aanvullende maatregelen, zoals door de Wvgm voorzien, zijn opgenomen in de eerder aangehaalde artikelen 21 en 21a Msw en behelzen het volgende. Aan melkveehouders wordt een MVFR toegekend, die is gebaseerd op de stand van het bedrijf in 2013 (dieren en ruimte). De MVFR is dat deel van het fosfaatoverschot door melkvee dat vrijgesteld is van de verplichting om voor 100% te verwerken (MvT, p. 22). De wetgever heeft als referentiejaar voor het vaststellen van de MVFR 2013 gekozen, omdat dit het meest actuele jaar was, terwijl melkveehouders hun gegevens uit dat jaar niet meer konden beïnvloeden (*Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 037, nr. 80, p. 7). Melkveehouders die ten opzichte van die referentie willen groeien, kunnen kiezen uit grondgebondenheid of mestverwerking of een combinatie van die twee.

De wetgever heeft onderkend, blijkens de MvT bij de Wvgm, dat de aanvullende maatregelen bemoeilijkend kunnen werken voor de sector. Volgens de wetgever zijn de gevolgen van het wetsvoorstel voor de meeste landbouwers beperkt omdat daarin rekening wordt gehouden met de productie in 2013. De gevolgen zijn groter voor de landbouwers die hebben besloten in 2014 te investeren in additionele productiecapaciteit. Zij zien zich in bepaalde omstandigheden geplaatst voor extra inspanningen om de additionele productiecapaciteit te kunnen benutten (MvT, p. 21-22). Voor bedrijven die sinds 2013 zijn beëindigd of zijn overgedragen, wordt geen MVFR afgegeven (Nota van Wijziging, *Kamerstukken II*, 2014-2015, 33979, nr. 17, hierna NvW). Bedrijven die sinds 2013 bedrijven met een melkveefosfaatoverschot hebben overgenomen voelen zich hierdoor mogelijk benadeeld, omdat de MVFR die ze op basis van het jaar 2013 ontvangen geen rekening houdt met de eigenschappen van het overgenomen bedrijf. Daarom heeft de wetgever artikel 21a, derde lid, opgenomen in de Wvgm.

Bij de berekening van de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 is gebruik gemaakt van de geactualiseerde forfaitaire normen zoals deze gelden per 1 januari 2015. De reden voor de actualisatie van de normen is dat uit cijfers van de Werkgroep Uniformering Mestcijfers over de periode 2010-2012 blijkt dat de gemiddelde fosfaatexcretie duidelijk lager was. Door bij het berekenen van de MVFR de voor 2015 vastgestelde forfaitaire waarden te hanteren, komt de forfaitaire fosfaatproductie zo goed mogelijk overeen met de feitelijke situatie in 2013

(Nota naar aanleiding van het Verslag, *Kamerstukken II*, 2014-2015, 33979, nr. 10, p. 42).

De MVFR kan verder slechts in een beperkt aantal gevallen worden overgedragen aan of overgaan op een ander. Bij elke andere vorm van overdracht van een bedrijf, alsmede bij bedrijfsbeëindiging, vervalt de bestaande MVFR. Doordat in de meeste situaties de referentie vervalt bij bedrijfsbeëindiging, zal de voorraad aan referenties langzaam verdwijnen en daarmee een steeds groter deel van het door melkvee geproduceerde fosfaatoverschot op nationaal niveau onder de verwerkingsplicht komen te vallen (MvT p. 12).

Op grond van het vijfde lid van artikel 21 van de Msw kunnen eisen gesteld worden aan de grondgebondenheid van een bedrijf in geval van uitbreiding van de fosfaatproductie (NvW, p. 3). Met het Besluit van 26 september 2015 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (*Stb.* 2015, 344) (hierna: *Uitvoeringsbesluit*) is hieraan invulling gegeven. Uit het nieuwe artikel 70a van het Uitvoeringsbesluit blijkt hoeveel fosfaat in geval van uitbreiding na 2014 mag worden verwerkt en hoeveel moet worden gecompenseerd door verwerving van grond. Grondgebondenheid is niet noodzakelijk voor de realisatie van de doelen van het mestbeleid en van de Nitraatrichtlijn, maar deze maatregelen kunnen wel positief bijdragen aan andere doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en aan de maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij.

5.5.3 Naar het oordeel van het College is, gelet op de in 5.5.2 weergegeven achtergrond van de Wvgm en de in 4.1 tot en met 4.4 vermelde toelichting van verweerder, sprake van een redelijke mate van evenredigheid tussen de te dienen doelstellingen van de Wvgm en de maatregelen die door deze wet worden ingevoerd. Daartoe overweegt het College dat de nagestreefde doelstellingen dermate zwaarwegend zijn, dat het in beginsel aan de wetgever is om te beoordelen welke maatregelen ter bereiking van dergelijke doelstellingen noodzakelijk en aanvaardbaar zijn en dat niet met vrucht gezegd kan worden dat de wetgever met de bestreden maatregelen is getreden buiten de hem ter zake toekomstende 'wide margin of appreciation'. In dat verband acht het College van belang dat professionele ondernemers in de als dynamisch bekend staande melkveehouderijsector konden voorzien dat de reeds lang van tevoren bekende afschaffing van het melkquotum een opwaartse druk zou genereren 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,

waaronder in ieder geval met betrekking tot de productie van dierlijke meststoffen door melkvee. Melkveehouders konden er dan ook in redelijkheid niet op vertrouwen dat de op de regulering van die productie betrekking hebbende wetgeving ongewijzigd zou blijven. De keuze voor de feitelijke situatie in 2013 als uitgangspunt voor de omvang van de grootte en de productie van het bedrijf (waardoor melkveehouders niet konden anticiperen op de invoering van de MVFR door hun bedrijf uit te breiden in dat jaar) en niet voor de vergunde situatie, het hanteren van de forfaitaire normen van 2015, het meetellen van de in 2013 bij het bedrijf in gebruik zijnde gronden en het beperken van de overdrachtsmogelijkheden voor de MVFR vinden hun grondslag in de doelstelling van de Wvgm, namelijk de beperking van de belasting van het milieu met fosfaat.

Het College is voorts van oordeel dat terecht gewicht is toegekend aan het ondernemersrisico bij de beantwoording van de vraag of sprake is van de vereiste proportionaliteit. Dat de wet niet voorziet in een ruimere knelgevallenregeling dan hetgeen bepaald is in artikel 21a, derde lid, Msw, en dat ten tijde van de inwerkingtreding van de Wvgm nog niet duidelijk was hoe de AMVB gebaseerd op artikel 21, vijfde lid, van de Msw zou komen te luiden, maakt, gelet op de aan de wetgever toekomende 'wide margin of appreciation', niet dat de Wvgm als geheel niet proportioneel is. Verder volgt het College niet het standpunt van appellanten dat ten onrechte, in het kader van de Wvgm, een algemene schadevergoedingsregeling ontbreekt. In het geval van regulering van eigendom bestaat slechts gehoudenheid tot schadevergoeding indien in algemene zin niet aan het proportionaliteitsvereiste wordt voldaan. Daarvan is, zoals volgt uit het vorenstaande, geen sprake. Op grond van het hiervoor overwogene, beantwoordt het College de vraag (zie 5.5.1) of de in de Wvgm voorziene maatregelen in hun algemeenheid voldoen aan de in het kader van artikel 1 van het EP te stellen eisen van proportionaliteit, bevestigend.

5.6.1.1 Aan de orde is vervolgens de vraag of, als gevolg van de toepassing van de Wvgm, in de gevallen van appellanten sprake is van een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burden').

5.6.1.2 Het College stelt allereerst vast dat appellante 4 in het geheel geen individuele omstandigheden naar voren heeft gebracht, die tot het verrichten van een individuele toets nopen. Appellanten 7 en 8 hebben weliswaar individuele omstandigheden aangevoerd, maar deze zien op de wijze waarop de MVFR in hun geval is berekend. Zij hebben daarbij geen relatie gelegd met artikel 1 van het EP, zodat er ook in hun geval

hoe dan ook geen aanleiding bestond om te beoordelen of sprake was van een fair balance. Het College is daarom van oordeel dat de bestreden besluiten 4, 7 en 8 niet in strijd zijn met artikel 1 van het EP.

5.6.1.3 Ten aanzien van de overige appellanten overweegt het College als volgt. Deze appellanten menen dat dat, gelet op de – door hen bestreden (zie 3.1) – keuzes die de wetgever in genoemde wet heeft gemaakt, in hun situaties het geval is en verzoeken om opheffing dan wel compensatie van die last. Zij hebben ter onderbouwing van hun standpunt individuele omstandigheden naar voren gebracht. Verweerder heeft ter zitting aangevoerd dat de MVFR, die door deze appellanten in deze procedure wordt aangevochten, zonder meer geen individuele en buitensporige last met zich kan brengen, nu het een begunstige maatregel is. Voorts heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de Wvgm hem geen ruimte biedt voor de toets of in de gevallen van deze appellanten sprake is van een individuele, buitensporige last, omdat dat indruist tegen het uitgangspunt (2013 als referentiejaar) en de doelstelling (terugdringen fosfaatoverschot) van de wet.

5.6.2 Het College volgt verweerder niet in zijn redenering dat de MVFR een begunstige maatregel is en derhalve geen individuele en buitensporige last met zich kan brengen. De MVFR is onderdeel van een pakket van maatregelen dat ertoe dient de hoeveelheid met melkvee geproduceerde fosfaat uit mest en de daarmee gepaard gaande belasting voor het milieu, in ieder geval niet het niveau van 2013 te boven te laten gaan en uiteindelijk sterk te verminderen. De MVFR kan niet los worden gezien van het verbod dat is ingevoerd om fosfaat met melkvee te produceren, welk verbod slechts niet van toepassing is als – onder meer – de mest wordt verwerkt dan wel extra grond voor het eigen bedrijf wordt verworven (grondgebondenheid). In de wetsgeschiedenis is onderkend dat dit extra belemmeringen en kosten met zich brengt. De vaststelling van de MVFR is dan ook bepalend voor de omvang van deze effecten.

5.6.3 Het College stelt vervolgens vast dat deze appellanten zich met hun bezwaren tegen de primaire besluiten hebben gericht tegen de wijze van vaststelling van hun MVFR door verweerder op grond van de bepalingen van de Msw, zoals deze luidt na invoering van de Wvgm. In de kern wensen deze appellanten, naar het College begrijpt, ieder wegens eigen omstandigheden, dat verweerder in hun geval, bij de vaststelling van de MVFR ter compensatie van een op hen rustende individuele, buitensporige last afwijkt van de verplichtingen op grond van de Msw. Het

College overweegt dat de verzoeken van deze appellanten kunnen worden aangemerkt als verzoeken aan verweerder om gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van artikel 38, tweede lid, van de Msw om ontheffing te verlenen van de verplichtingen op grond van de Msw.

Verweerder heeft de door deze appellanten naar voren gebrachte argumenten inzake hun omstandigheden niet kenbaar betrokken bij de bestreden besluiten. Het in dit verband door verweerder opgeworpen argument dat een individuele belangenafweging niet mogelijk is, omdat deze appellanten een afwijking van de wettelijke verplichtingen verzoeken, gaat voorbij aan de bevoegdheid van verweerder op grond van artikel 38, tweede lid, van de Msw. Het algemene argument van verweerder dat de wetgever niet gehouden is tot het opstellen van een (ruimere) knelgevallenregeling, laat onverlet de gehoudenheid van verweerder om, indien strijd met artikel 1 van het EP wordt gesteld op grond van een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burdens') met het oog op eventuele compensatie daarvan tot een belangenafweging over te gaan indien daar onderbouwd om wordt verzocht.

Door niet in te gaan op de individuele omstandigheden van deze appellanten heeft verweerder de besluiten dan ook niet voldoende zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd. Hetgeen verweerder hieromtrent in het verweerschrift in algemene termen ten aanzien van categorieën van landbouwers (landbouwers die in of na het referentiejaar hebben geïnvesteerd, landbouwers met een afwijkende productie in 2013) heeft aangevoerd, acht het College niet toereikend, reeds omdat hiermee niet specifiek wordt ingegaan op de door deze appellanten, in hun individuele gevallen, aangevoerde argumenten.

5.7 Verweerder zal in het kader van het nemen van de nieuwe beslissingen op bezwaar dienen te onderzoeken of de vastgestelde MVFR op grond van bijzondere, niet voor alle melkveehouders geldende feiten en omstandigheden in verband met de daarmee samenhangende verplichtingen bij of krachtens de Msw voor (één of meer van) deze appellanten een individuele, buitensporige last oplevert als bedoeld in artikel 1 van het EP, die buiten toepassing moet worden gelaten zolang niet is voorzien in (een) passende maatregel(en) ter compensatie van die last. Onder eerdergenoemde verplichtingen verstaat het College, gelet op het hiervoor onder 5.6.2 overwogene, het gehele pakket van maatregelen uit hoofde van de Wvngm, inclusief het Besluit van 26 september 2015 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (*Stb.*

2015, 344), waarbij artikel 70a in het Uitvoeringsbesluit is ingevoegd (zie de slotalinea van 5.5.2). Immers, de concrete gevolgen van de individuele MVFR's – en derhalve van de eigendomsregulering in de individuele gevallen – worden daarmee pas inzichtelijk.

Bij de beoordeling van de last die de verplichtingen tot gevolg hebben dient verweerder inzicht te geven in de consequenties voor elk van de deze appellanten van de onder 5.5.2 vermelde keuzes van de wetgever in de Wvngm, zoals nader toegelicht door verweerder in 4.1 tot en met 4.4, uitgaand van de door elk van deze appellanten aangevoerde, onder 3.2.1 tot en met 3.2.24 omschreven individuele omstandigheden. Ook dient in de beoordeling en de beantwoording van de vraag door verweerder of sprake is van een individuele en buitensporige last betrokken te worden of en in hoeverre van deze appellanten in dit verband kon worden gevergd dat zij schadebeperkende maatregelen treffen op basis van de in de toelichting op de nota van wijziging van 7 november 2014 genoemde mogelijkheid de rechtvaardigingsgrond, bedoeld in artikel 21, tweede lid, aanhef en onder d, van de Msw te beperken tot een percentage van de fosfaatruimte van het bedrijf (*Kamerstukken II*, 33 979, nr. 17, p. 2).

5.8 Ter nadere toelichting merkt het College nog het volgende op. Er dient aan hoge eisen te worden voldaan wil(len) (een) passende maatregel(en) als bedoeld onder 5.7 (ter compensatie van een individuele en buitensporige last) geïndiceerd zijn. Zo is daarvoor niet voldoende dat de omstandigheden in het betrokken geval (zoals onzekerheid en onduidelijkheid voor melkveehouders over de hoeveelheid fosfaat die vanaf 1 januari 2015 nog zou kunnen worden geproduceerd zonder verplichting tot verwerking of tot verwerving van grond) gelden voor (alle) andere melkveehouders. Ook dient de op de melkveehouder rustende individuele last buitensporig te zijn. Derhalve zal niet ieder vermogensverlies voor een melkveehouder als gevolg van de invoering van de Wvngm als zodanige last kunnen worden aangemerkt. Het College verwijst bij het voorgaande naar de onder 5.5.1 genoemde arresten van het EHRM in de zaken van *Depalle tegen Frankrijk* en *Lohuis e.a. tegen Nederland*, alsmede naar HR 16 december 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493, onder 73, Hof Arnhem 29 augustus 2006, ECLI:NL:GHARN:2006:AY7535, onder 3.5.1 en volgende, Hof Arnhem 3 juli 2007, ECLI:NL:GHARN:2007:BA9966, onder 2.2 en volgende, en Hof Arnhem 17 november 2009, ECLI:NL:GHARN:2009:BK3304, onder 2.2 en volgende. Tevens wijst het College erop dat de in artikel 38 van de Msw opgenomen onthef-

fingsbevoegdheid is bedoeld voor een uitzonderlijke, individuele situatie (zie College van Beroep voor het bedrijfsleven 7 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:53, onder 6.8).

Voorts merkt het College op dat voor een goede beoordeling door verweerder in deze, gedetailleerde en concrete gegevens van deze appellanten noodzakelijk zijn, welke thans door deze appellanten in het kader van de onderhavige procedure niet in voldoende mate zijn verstrekt.

Verweerder zal deze appellanten voorafgaand aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar daarom in de gelegenheid moeten stellen hun stellingen omtrent hun feiten en omstandigheden, in relatie tot de relevante ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving, aan te vullen en nader (gedocumenteerd) te onderbouwen.

5.9.1 Ten aanzien van de door appellanten 7 en 8 in verband met de vaststelling van de MVFR aangevoerde gronden, overweegt het College als volgt.

5.9.2 Door appellante 7 is aangevoerd dat verweerder bij de vaststelling van de MVFR ten onrechte landbouwgrond heeft meegenomen die niet gebruikt werd ten behoeve van de melkveehouderij, maar voor de teelt van aardappelen en aardbeien. Uit artikel 21a, tweede lid, van de Msw volgt dat de MVFR wordt berekend door de forfaitaire mestproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 te verminderen met de fosfaatruimte van dat bedrijf in 2013. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder ll, van de Msw betreft de fosfaatruimte de hoeveelheid dierlijke meststoffen die ingevolge artikel 8, aanhef en onder c, van de Msw mag worden gebracht in of op de tot het desbetreffende bedrijf behorende landbouwgrond. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, van de Msw is landbouwgrond grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt verricht. Uit artikel 1, eerste lid, aanhef en onder g, van de Msw volgt dat onder landbouw ook akkerbouw en tuinbouw, daaronder begrepen fruitteelt, wordt verstaan. Dat de door verweerder bij de vaststelling van de MVFR in het geval van appellante 7 meegerekende grond geen landbouwgrond betreft, is het College niet gebleken. Dat in het kader van bijvoorbeeld de bedrijfs-toeslagenregeling een andere definitie wordt gehanteerd van het begrip landbouwgrond, maakt de wijze waarop verweerder op grond van de Msw de MVFR heeft vastgesteld niet willekeurig. Deze grond slaagt niet.

5.9.3 De grond van appellante 8 dat verweerder de verkoop van 7,0 ha snijmais op stam had moeten betrekking bij de vaststelling van de MVFR, omdat deze reeds voor de peildatum van 15 mei 2015 verkocht was, slaagt niet. De factuur waaruit de verkoop blijkt, is gedateerd op 28 ok-

tober 2015. Appellante 8 heeft anders dan met de stelling dat het logisch is dat de levering pas na de oogst geschiedt, welke pas na 15 mei plaatsvond, niet onderbouwd dat de snijmais op stam daadwerkelijk voor 15 mei 2015 is verkocht. Daarom is het College van oordeel dat verweerder de verkoop van 7 ha snijmais terecht niet heeft meegenomen bij de vaststelling van de MVFR.

5.10 Het College is van oordeel dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bezwaren van appellanten 3 tot en met 7, 9 tot en met 13 en 16 tot en met 20 (deels) kennelijk ongegrond zijn, zodat van horen is afgezien. De bestreden besluiten zijn daarom in strijd met artikel 7:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien van appellanten 4 en 7 ziet het College aanleiding om dit gebrek te passeren, nu, gelet op wat zij in beroep hebben aangevoerd, zij daardoor niet in hun belangen zijn geschaad

Slotsom

6. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de beroepen van appellanten 4, 7 en 8 ongegrond zijn. De beroepen van appellanten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 t/m 25 zijn gegrond. Het College zal de desbetreffende bestreden besluiten vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb en ten aanzien van appellanten 3, 5, 6, 9 tot en met 13 en 16 tot en met 20 ook wegens strijd met artikel 7:2 van de Awb. Verweerder zal nieuwe besluiten moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. Het College zal hiervoor een termijn stellen van twaalf weken na verzending van deze uitspraak.

7. Het College zal verweerder veroordelen in de door appellanten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 t/m 25 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 992 aan elk van de zojuist genoemde appellanten (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 496 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College

- verklaart de beroepen van appellanten 4, 7 en 8 ongegrond;
- verklaart de beroepen van appellanten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 tot en met 25 gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 tot en met 25;
- draagt verweerder op binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;

- draagt verweerder op aan appellanten het betaalde griffierecht te vergoeden, zijnde € 167 aan appellanten 1, 9 en 15 en € 331 aan appellanten 2, 3, 5, 6, 10 tot en met 14 en 16 tot en met 25;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellanten 1 tot en met 3, 5, 6 en 9 tot en met 25 tot een bedrag van € 992.

Noot

1. Een klassieke 'eigendomszaak' in de zin van art. 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, die een korte signalering in de AB waard is (zie voor een vergelijkbare zaak ECLI:NL:CBB:2016:150). Op grond van de op 1 januari 2015 in werking getreden Wet verantwoorde groei melkveehouderij (*Stb.* 2014, 560, verder *Wvgm*) krijgen melkveehouders een zogenaamde melkveefosfaatreferentie toegekend. Dit is — kort gezegd — de hoeveelheid fosfaat die op een bedrijf wordt geproduceerd waarvoor geen zogenoemde mestverwerkingsovereenkomsten hoeven te worden afgesloten. Wij zullen de AB-lezer niet vermoeien met de precieze details maar de aanleiding voor de wet is de afschaffing van het melkquotum. De wet is er op gericht de totale mestproductie in toom te houden (omdat verschillende melkveehouders vanwege de afschaffing van het melkquotum hun veestallen willen uitbreiden). Zie in dit verband nader H.A. Verbakel-Van Bommel in haar noot bij deze uitspraak in *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2016/5849. In verschillende zaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven komen melkveehouders op tegen besluiten op grond van de *Wvgm*, waarbij zij stellen in hun door art. 1 EP beschermde eigendomsrecht te worden geraakt door de vaststelling van een bepaalde (hoogte van) melkveefosfaatreferentie.

2. Het Cbb volgt het klassieke toetsingsstramien van art. 1 EP. Om te beginnen stelt het vast dat tussen partijen niet in geschil is dat met de *Wvgm* een stelsel van maatregelen wordt ingevoerd dat gericht is op de regulering van eigendom van melkveehouders en dat hiermee een inbreuk wordt gemaakt op het recht van appellanten op het ongestoord genot van hun eigendom. Vervolgens loopt het Cbb de bekende beperkingscriteria langs. In de eerste plaats of de beperking op het eigendomsrecht bij wet is voorzien. Het Cbb stelt vast dat de *Wvgm* voldoende voorzienbaar was, in die zin dat het verbod om fosfaat te produceren in een behoorlijk gepubliceerde wet in formele zin is gepubliceerd en dat deze maatregelen voldoende nauwkeurig zijn geformuleerd om individuen in staat te stellen hun gedrag hierop aan te passen. De wet is reeds aangekondigd in een brief van verweerder aan de Tweede Kamer van 12 december 2013 en het

wetsvoorstel dat tot de *Wvgm* heeft geleid, is gepubliceerd op 1 juli 2014. De individuele besluiten ten aanzien van eisers zijn na inwerkingtreding van de wet vastgesteld en zijn om genoemde redenen reeds voorzienbaar. Bovendien hebben appellanten eind 2014 een vooraankondiging ontvangen dat een referentie zou worden vastgesteld op basis van gegevens uit 2013. Ook dienen de maatregelen een gerechtvaardigd doel in het algemeen belang, namelijk de bescherming van het milieu en het voldoen aan de verplichtingen uit de Nitratrichtlijn. In de EHRM-zaak *Lohuis tegen Nederland*, het bekende vervolg op de verschillende rechtszaken inzake mestproductierechten op grond van de Wet herstructurering varkenshouderij, heeft het EHRM reeds uitgemakt dat dit gerechtvaardigde doelstellingen zijn in het algemeen belang (EHRM 30 april 2013, *AB* 2014/13, m.nt. Barkhuysen & Van Emmerik (*Lohuis e.a. t. Nederland*)).

3. Het cruciale criterium is ook in de hier opgenomen uitspraak of de getroffen maatregelen proportioneel zijn. Het gaat dan om de bekende 'fair balance', namelijk of er een passend evenwicht is tussen het te dienen algemene belang en de gekozen middelen. In het bijzonder is de vraag of er een of meerdere betrokken melkveehouders een individuele en buitensporige last ('individual and excessive burdens') moeten dragen ten gevolge van deze maatregelen. Het Cbb stelt vast dat de *Wvgm* in abstracto voldoet aan deze 'fair balance'-test, waarbij het benadrukt dat verweerder op dit terrein een 'wide margin of appreciation' toekomt en dat de nagestreefde (milieu)doelstellingen zwaarwegend zijn. Dit laat echter onverlet dat verweerder nader moet ingaan op de stelling van diverse individuele melkveehouders dat er ten aanzien van hen sprake is van een individuele en onevenredige last. Verweerder kan niet volstaan met de stelling dat de *Wvgm* in zijn algemeenheid proportioneel is. Verweerder zal nader moeten motiveren waarom er naar zijn oordeel in de individuele gevallen geen sprake is van een onevenredige last, althans voor zover appellanten argumenten hebben aangevoerd die daarop zien.

4. De hier opgenomen uitspraak illustreert nogmaals (zie bijvoorbeeld ook inzake de kwestie van varkensrechten) dat de wetgever — zeker op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu — de nodige ruimte heeft om noodzakelijk geachte maatregelen te nemen die de rechtspositie van betrokkenen aantasten. Daarbij dient de wetgever bij dit soort maatregelen die ingrijpen in verworven rechten te voorzien in een adequate hardheidsregeling. Personen die individueel en buitensporig dreigen te worden geraakt moeten daarop aanspraak kunnen maken. Ter voorkoming daarvan kan ook adequaat overgangsrecht

geïndiceerd zijn. Tegelijk blijkt dat voor betrokkenen eveneens effectieve rechtsbescherming moet bestaan om de rechtmatigheid van de maatregel te laten toetsen, zoals ook in de hier opgenomen uitspraak wordt geïllustreerd. Als zij weten aan te tonen zij in vergelijking met andere melkveehouders onevenredig zwaar worden getroffen, zal verweerder hen moeten tegemoetkomen in de door hen geleden onevenredige schade. Verweerder zal nader moeten motiveren dat er geen sprake is van dergelijke onevenredige schade. De eerder genoemde zaak *Lohuis* laat echter ook zien dat de betrokken melkveehouders hier niet al te hoge verwachtingen van moeten hebben, nu de daar betrokken varkenshouders na jarenlang procederen uiteindelijk of niets kregen dan wel slechts bescheiden vergoedingen tegemoet mochten zien.

T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik