

lees

vonnis

RECHTBANK DEN HAAG

Team Handel - voorzieningenrechter

zaak- / rolnummer: C/09/528466 / KG ZA 17/313

Vonnis in kort geding van 4 mei 2017

in de zaak van

1. de vennootschap onder firma
Sommers Melkveehouderij,
gevestigd te Elsendorp,
en haar vennoten
Peter Hendrikus Antonius Sommers,
wonende te Elsendorp,
Johanna Theodora Maria Sommers-Goossens,
wonende te Elsendorp,
Toine Petrus Johannes Maria Sommers,
wonende te Reek,
Ralph Petrus Antonius Johannes Maria Sommers,
wonende te Elsendorp,
2. de vennootschap onder firma
Landbouwbedrijf Van Eert V.O.F.,
gevestigd te Steenberg, en haar vennoten
Josephus Wilhelmus Henricus van Eert,
Adriana Cornelia Helena Van Eert-de Witte,
beiden wonende te Steenberg,
3. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
Duurzaam Agrarisch B.V.,
gevestigd te Nijkerk,
4. **Cornelis Hendrik van Zadelhoff**,
wonende te Strijen,
5. **Pieter Jacob Breen**, tevens handelend onder de namen **Breen Agrarisch Bedrijf** en
Breen Agrarisch Bedrijf Jersey Bio,
wonende en zaakdoende te Goeree-Overflakkee,
6. de vennootschap onder firma
Zanderink op Aust,
gevestigd te De Lutte,
en haar vennoten
Franciscus Gerardus Anthonius Zanderink,
Leonie Gerarda Maria Zanderink-Boerkamp,
beiden wonende te De Lutte,
eisers,
advocaten mr. J.J.J. de Rooij en mr. P.J.G. Goumans te Nijmegen,

tegen:

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

2

de Staat der Nederlanden,
zetelend te Den Haag,
gedaagde,
advocaten mr. B.J. Drijber en mr. P.P. Huurnink te Den Haag.

Partijen worden hierna respectievelijk aangeduid als 'eisers' en 'de Staat'.

1. De procedure

- 1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:
- de dagvaarding met producties;
 - de door de Staat overgelegde conclusie van antwoord en producties;
 - de bij de mondelinge behandeling door beide partijen overgelegde pleitnotities.
- 1.2. De mondelinge behandeling heeft plaatsgevonden op 12 april 2017. Ter zitting is vonnis bepaald op heden.

2. De feiten

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

- 2.1. De mest van runderen bevat nitraten en fosfaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de bodem en het grond- en oppervlaktewater. De Europese Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991) verplicht ertoe de nitraatverontreiniging van grond- en oppervlaktewater uit agrarische bronnen terug te brengen tot aanvaardbare niveaus en verdere nitraatverontreiniging van dien aard te voorkomen. Deze richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd door middel van, voornamelijk, de Meststoffenwet. De Meststoffenwet bevat een stelsel van gebruiksnormen.
- 2.2. De Nitraatrichtlijn bepaalt dat landbouwbedrijven in iedere lidstaat per jaar maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare landbouwgrond mogen aanwenden. Van deze norm kan worden afgeweken onder bepaalde voorwaarden en met goedkeuring van de Europese Commissie. Een dergelijke afwijking wordt een derogatie genoemd.
- 2.3. Nederland maakt sinds 2006 gebruik van een derogatie om meer stikstof uit dierlijke mest te kunnen aanwenden op de bodem (maximaal 250 kilogram stikstof per hectare). Voorwaarde daarvoor is steeds geweest dat de mestproductie in Nederland, uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat, per jaar het feitelijke productieniveau van 2002 niet mag overstijgen. Het in de derogatie vermelde fosfaatproductieplafond ligt voor Nederland op een totaal van 172,9 miljoen kilogram per jaar. Op grond van vrijwillige sectorale afspraken binnen de veehouderijsector kunnen de gezamenlijke Nederlandse melkveehouderijen 84,9 miljoen kilogram fosfaat van het totaal produceren. De huidige derogatie van de Europese Commissie geldt tot en met 31 december 2017 (Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014, 2014/291/EU). Artikel 7 van de Derogatiebeschikking bepaalt:

C/09/528466 / KG ZA 17/313
4 mei 2017

3

“Artikel 7

Maatregelen inzake mestproductie

De nationale autoriteiten in Nederland zorgen ervoor dat de nationale mestproductie wat stikstof en fosfor betreft het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt. Dit betekent dat de productierechten voor varkens en pluimvee worden gehandhaafd voor de duur van de bij dit besluit verleende derogatie.

Bovendien zorgen de bevoegde Nederlandse autoriteiten ervoor dat vanaf januari 2015 een passend deel van de mestoverschotten uit de zuivelsector wordt verwerkt.”

2.4. Vanaf 1984 gold een systeem van koemelkquotering. Dit stelsel beperkte de melkproductie en daarmee werd tevens de mestproductie door melkvee beperkt. Op 1 april 2015 is het stelsel van melkquota afgeschaft. Het besluit daartoe is in 2008 in Europees verband genomen. Met het oog op de afschaffing van de melkquota heeft een groot aantal Nederlandse melkveehouders de melkveestapel uitgebreid in de aanloop naar 1 april 2015.

2.5. In een brief van 12 december 2013 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: de staatssecretaris) gereageerd op het rapport “ex ante evaluatie mestbeleid 2013” van het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80). In die brief schrijft de staatssecretaris onder meer:

“Zoals aangegeven verwachten PBL en WUR dat de fosfaatproductie in 2020 ook onder het niveau van 2002 zal liggen.

Wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, zijn nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde.”

2.6. In 2014 is het fosfaatproductieplafond van de totale sector niet overschreden, maar het voor de melkveesector gehanteerde plafond wel. Gelet op deze ontwikkeling heeft het kabinet het noodzakelijk gevonden om maatregelen te treffen om de mestproductie door de Nederlandse melkveehouderij te beheersen. Medio 2014 is het Wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij ingediend (Kamerstukken II 2014/15, 33 979). Met dit voorstel werd beoogd groei voor melkveebedrijven mogelijk te maken via grondgebondenheid en/of mestverwerking. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel staat onder meer vermeld:

“Voor de melkveehouderij wordt gewezen op het onherroepelijk vervallen van de melkquotering per 1 april 2015, waardoor voortzetting van de huidige situatie niet mogelijk is. Aangegeven is dat een wetsvoorstel zal worden uitgewerkt waarin groei van melkveehouderijen wordt toegestaan, op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te kunnen plaatsen dan wel dat de extra fosfaatproductie in zijn geheel wordt verwerkt.”

2.7. In een brief van 3 oktober 2014 heeft de staatssecretaris in het kader van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer bericht:

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

4

“Per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heb ik u toegezegd de mogelijke neveneffecten van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij extern te laten doorrekenen. Ik heb hiertoe het Landbouw Economisch Instituut (LEI) opdracht gegeven.

(...)

Ik zie in de ex ante evaluatie door het LEI de bevestiging dat het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij, zoals dit thans ter behandeling in uw Kamer ligt, het juiste instrument is om economische ontwikkeling in de melkveehouderij mogelijk te maken en tegelijkertijd te borgen dat de groei binnen de milieurangvoorwaarden kan plaatsvinden. Mocht echter uit monitoringgegevens blijken dat door de groei van de melkveehouderij het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden waardoor Nederland niet langer voldoet aan de derogatievoorwaarden zijn, zoals ik in de eerder genoemde brief aan uw Kamer heb gemeld, productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Daarbij ligt de introductie van een stelsel van dierrechten voor de melkveehouderij het meest voor de hand. Groei op individuele melkveebedrijven zal daarbij nog steeds mogelijk zijn, maar de totale melkveestapel wordt begrensd. De uitwerking van de maatregel zal er op gericht zijn te voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond.”

2.8. De Wet verantwoorde groei melkveehouderij is per 1 januari 2015 in werking getreden door wijziging van de Meststoffenwet. Om grondloze groei van melkveehouders te voorkomen, is per 1 januari 2016 een stelsel van grondgebonden groei ingevoerd (AMvB Grondgebonden groei melkveehouderij, Besluit van 26 september 2015, *Stb.* 2015, nr. 344). In de Nota van Toelichting bij dat besluit staat vermeld:

“Voor de realisatie van de doelen van het mestbeleid is een strikte grondgebondenheid op bedrijfsniveau geen voorwaarde. Bedrijven met melkvee die hun overschot aan dierlijke mest binnen de geldende regels elders afzetten, dragen bij aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid. Grondgebondenheid is echter wel een maatschappelijke randvoorwaarde om te kunnen blijven produceren. Grondgebonden veehouders kunnen in belangrijke mate voorzien in hun eigen ruwvoer, hebben – in geval van een huiskavel van voldoende omvang – mogelijkheden om hun veestapel te weiden en hebben afzetmogelijkheden voor hun eigen mest. Grondgebondenheid kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen in de melkveehouderij. Het maatschappelijke draagvlak voor grondloze melkveebedrijven en voor volledige grondloze uitbreiding neemt af.

Volledig grondloze groei is een ongewenste ontwikkeling voor de melkveehouderij. Om die reden heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) de ambitie uitgesproken het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook in de toekomst te willen behouden en versterken. Dat is ook de ambitie van de sector en de partijen in de zuivelketen.”

2.9. In de jaren 2015 en 2016 is het totale fosfaatproductieplafond uit de derogatiebeschikking overschreden.

2.10. Bij brief van 2 juli 2015 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de invulling van verdere productiebeperkende maatregelen. Het kabinet heeft in die brief een wetsvoorstel aangekondigd tot wijziging van de Meststoffenwet “ter introductie van een productiebegrenzing in de melkveehouderij in de vorm van fosfaatrechten” (hierna: het wetsvoorstel fosfaatrechten). Melkveehouderijen zouden vanaf 1 januari 2017 alleen fosfaat mogen produceren – en dus alleen melkvee mogen houden – als zij over voldoende rechten beschikken. Bij de introductie van het stelsel krijgen bedrijven met melkvee een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend. De peildatum voor die toekenning is 2 juli 2015. Met

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

5

het stelsel wordt wettelijk geborgd dat de fosfaatproductie onder het niveau van het fosfaatplafond blijft.

2.11. Bij brief van 3 maart 2016 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108) heeft de staatssecretaris over het stelsel van fosfaatrechten bericht:

“Het stelsel zal voorzien in een zeer beperkte voorziening voor knelgevallen. Beperkt om te voorkomen dat er extra moet worden afgeroomd ten behoeve van deze voorziening. Het gaat daarbij om nader te specificeren situaties, bijvoorbeeld om ondernemers die als gevolg van ziekte van de ondernemer of als gevolg van een dierziekte aantoonbaar minder melkvee hielden op de peildatum, en ook om recent gestarte bedrijven die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee wat bedoeld is voor melkproductie op het bedrijf. Knelgevallen worden gedeeltelijk gecompenseerd.”

2.12. In een advies over het wetsvoorstel fosfaatrechten van de Raad van State 15 juli 2016 overweegt de Afdeling onder meer:

“De Afdeling merkt evenwel op dat zich ook de situatie kan voordoen dat in de reguliere bedrijfsvoering voor de peildatum aantoonbare (vervangings)investeringen zijn gedaan om de stallen te renoveren, waardoor die stallen op 2 juli 2015 nog niet of minder bezet werden door melkvee. Dat is geen buitengewone omstandigheid zoals in het wetsvoorstel geregeld, maar door deze “latente ruimte” bij de vaststelling van de hoeveelheid fosfaatrechten buiten beschouwing te laten, kan wel sprake zijn van een inmenging in het eigendom. De toelichting besteedt echter geen aandacht aan deze situatie in het kader van de 1 EP-toets. De Afdeling adviseert dit wel te doen, nu voorstelbaar is dat deze situatie tot gerechtelijke procedures kan leiden en op voorhand niet kan worden uitgesloten dat dan tot het oordeel wordt gekomen dat in dergelijke concrete gevallen geen sprake is van een “fair balance”.

2.13. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel fosfaatrechten (Kamerstukken II 2015/16, 34 532, nr. 3), staat hierover vermeld:

“Voor de in genoemde brief van 3 maart 2016 aangehaalde mogelijkheid voor recent gestarte bedrijven, die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee, voorziet onderhavig wetsvoorstel niet in een voorziening. Van een voorziening is afgezien omdat een afbakening tot uitsluitend recent gestarte bedrijven waarbij geen sprake is van een bedrijfsoverdracht – een voorziening die uitsluitend ziet op bedrijven die vanaf «nul» zijn begonnen – zeer kwetsbaar is. (...)

Naast de kwetsbare afbakening van «recent gestarte bedrijven» is ook de afbakening van «aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen» kwetsbaar. (...) Gezien het grote financiële belang voor landbouwers om maximaal fosfaatrechten toegekend te krijgen is een scherpe afbakening van de knelgevallenvoorziening een voorwaarde om misbruik te voorkomen. Een voorziening die teveel ruimte laat voor een ruime interpretatie heeft als risico dat teveel fosfaatrechten worden toegekend en daarmee de fosfaatproductie door melkvee nationaal nog verder kan toenemen. De regering acht het een te groot risico om een kwetsbare knelgevallenvoorziening op te nemen in onderhavig wetsvoorstel en heeft besloten de voorziening te beperken tot eerder genoemde categorie van gevallen.”

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

6

2.14. De Europese Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat een stelsel van fosfaatrechten, die verhandelbaar zijn en daarom een waarde vertegenwoordigen, staatssteun vormt en duidelijk gemaakt het niet aanvaardbaar te achten dat de overschrijding van het derogatieplafond zou worden hersteld met behulp van staatssteun. Daarom is besloten om de invoering van het stelsel van fosfaatrechten uit te stellen tot 1 januari 2018 en om in 2017 andere maatregelen te treffen om de fosfaatproductie terug te dringen.

2.15. Om de fosfaatproductie in 2017 terug te dringen is in overleg met de zuivelsector een fosfaatreductieplan opgesteld. Onderdeel van dit fosfaatreductieplan is de Regeling fosfaatreductieplan 2017 (Stcrt. 2017, nr. 9915, hierna: de Regeling). De Regeling is op 1 maart 2017 in werking getreden en loopt tot en met 31 december 2017. De Regeling bepaalt in de kern dat melkveehouders hun aantal vrouwelijke runderen stapsgewijs moeten reduceren of een heffing moeten betalen. In de Regeling staat onder meer vermeld:

"Artikel 1 (begripsbepalingen)

1. In deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

c. *rund*: vrouwelijk rund van 0 tot 1 jaar, vrouwelijk rund van 1 jaar of ouder dat niet heeft gekalfd of rund dat ten minste eenmaal heeft gekalfd (...);

d. *referentieaantal*: aantal runderen van de houder dat op 2 juli 2015 in het I&R-systeem is geregistreerd verminderd met 4%, behoudens het bepaalde in artikel 7 en 9, zesde lid;

e. *doelstellingsaantal*: aantal runderen dat overeenkomt met het aantal runderen van de houder dat op 1 oktober 2016 in het I&R-systeem is geregistreerd verminderd met het krachtens artikel 3 toe te passen verminderingpercentage, met dien verstande dat het doelstellingsaantal nooit lager is dan het referentieaantal;

(...)

g. *GVE*: grootvee-eenheid;

(...)

Artikel 2 (omrekeningsfactor GVE)

Onder *rund* (...) wordt verstaan GVE overeenkomstig de volgende omrekeningsfactoren:

a. 0,23 GVE voor een rund van 0 tot 1 jaar;

b. 0,53 GVE voor een rund van 1 jaar of ouder dat niet heeft gekalfd;

c. 1 GVE voor een rund dan ten minste eenmaal heeft gekalfd.

Artikel 3 (verminderingpercentage)

1. Het verminderingpercentage, bedoeld in artikel 1, onderdeel e, bedraagt:

a. 5% voor elke maand in periode 1;

b. 10% voor elke maand in periode 2;

c. ten hoogste 20% voor elke maand in periode 3;

d. ten hoogste 40% voor elke maand in de perioden 4 en 5.

2. De verminderingpercentages voor de perioden 3 tot en met 5 worden telkens uiterlijk op de laatste dag van de voorafgaande periode door de minister vastgesteld en bekendgemaakt in de Staatscourant en bedragen niet minder dan het verminderingpercentage van de voorafgaande periode.

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

7

Artikel 4 (geldsom houders melkvee)

1. De minister legt de houder die producent is van koemelk bestemd voor consumptie of verwerking over elk van de in artikel 1, tweede lid, genoemde maanden, met uitzondering van maart en april, een verplichting tot betaling van een geldsom in euro's op.
2. De hoogte van de geldsom, bedoeld in het eerste lid, komt overeen met de uitkomst van de volgende vermenigvuldiging: (het gemiddeld aantal runderen in de desbetreffende maand verminderd met het referentieaantal) vermenigvuldigd met 240.
3. De minister legt de houder, bedoeld in het eerste lid, een verplichting tot betaling van een geldsom op over de maand april van periode 1, waarbij de hoogte van de geldsom overeenkomt met de uitkomst van de volgende vermenigvuldiging: (het gemiddeld aantal runderen in april van periode 1 verminderd met het referentieaantal) vermenigvuldigd met 480.
4. De geldsom is niet verschuldigd indien in de desbetreffende maand:
 - a. het gemiddeld aantal runderen niet hoger is dan het referentieaantal, of
 - b. het gemiddeld aantal runderen gelijk of lager is dan het getal dat overeenkomt met het doelstellingsaantal voor die maand.
5. Indien in de tweede maand van een periode het gemiddeld aantal runderen overeenkomt met of lager is dan het doelstellingsaantal voor die maand, is de geldsom die op grond van het eerste lid in voorkomend geval verschuldigd is over de voorafgaande maand alsnog niet verschuldigd.

(...)

Artikel 6 (solidariteits-geldsom)

1. De minister legt de houder die producent is van koemelk bestemd voor consumptie of verwerking over elk van de in artikel 1, tweede lid, genoemde maanden, met uitzondering van maart en april, een verplichting tot betaling van een solidariteits-geldsom in euro's op.
2. De hoogte van de solidariteits-geldsom, bedoeld in het eerste lid, komt overeen met de uitkomst van de volgende vermenigvuldiging: (het gemiddeld aantal runderen in de desbetreffende maand verminderd met het referentieaantal) vermenigvuldigd met 56.
3. De minister legt de houder, bedoeld in het eerste lid, een verplichting tot betaling van een geldsom op over periode 1, waarbij de hoogte van de geldsom overeenkomt met de uitkomst van de volgende vermenigvuldiging: (het gemiddeld aantal runderen in de maand april van periode 1 verminderd met het referentieaantal) vermenigvuldigd met 112.
4. De solidariteits-geldsom is niet verschuldigd indien in de desbetreffende maand de houder:
 - a. op grond van artikel 4 een geldsom is verschuldigd, of
 - b. een gemiddeld aantal runderen houdt dat gelijk is of lager dan zijn referentieaantal.
5. Indien in de tweede maand van een periode het gemiddeld aantal runderen overeenkomt met of lager is dan het referentieaantal, is de geldsom die op grond van het eerste lid in voorkomend geval verschuldigd is over de voorafgaande maand alsnog niet verschuldigd.
6. In het geval artikel 4, vijfde lid, van toepassing is en in de perioden 2 tot en met 5 voor de tweede maand van de desbetreffende periode ingevolge het eerste lid een solidariteits-geldsom

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

8

verschuldigd is, is deze geldsom, berekend overeenkomstig het tweede lid, eveneens verschuldigd over de eerste maand van die periode.

Artikel 7 (referentieaantal grondgebonden bedrijf)

Indien houder producent is van koemelk bestemd voor consumptie of verwerking en runderen hield op 2 juli 2015 op een grondgebonden bedrijf, is het referentieaantal voor de toepassing van de artikelen 4 en 6 niet verminderd met 4%."

2.16. Het wetsvoorstel fosfaatrechten en de Regeling bevatten een identieke knelgevallenregeling voor bedrijven waar door bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad of vernieling van de melkveestallen het fosfaatrecht minimaal 5% lager uitvalt.

2.17. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel fosfaatrechten heeft Tweede Kamerlid Geurts een amendement ingediend waarmee is beoogd meer ruimte te bieden voor een knelgevallenregeling. In het amendement wordt voorgesteld een adviescommissie in te stellen om de regering te adviseren of de knelgevallenregeling moet worden uitgebreid. In het amendement staat voorts vermeld:

"Hierbij verwachten de indieners dat de commissie in het bijzonder oog heeft voor bedrijven die voor 2 juli 2015 onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan. Dit geldt evenzeer voor biologische melkveehouders die op 2 juli 2015 in een bedrijfsontwikkelproces zaten dat zich moeilijk laat combineren met fosfaatrechten, bijvoorbeeld door het proces van omschakeling van gangbaar naar biologisch of vice versa. De commissie kan bij adviezen meewegen wat de impact van een eventuele uitbreiding is op de generieke afoming en het fosfaatproductieplafond."

2.18. Ter uitvoering van het amendement van Geurts heeft de staatssecretaris een adviescommissie ingesteld, die de opdracht heeft gekregen om tot een eenmalig advies te komen over de reikwijdte van de knelgevallenregeling.

2.19. Eisers sub 1,2 en 3 zijn melkveehouders. Eiser sub 4 is vleesveehouder. Eiser sub 5 exploiteerde oorspronkelijk een gemengd agrarisch bedrijf en heeft in 2014 besloten de bedrijfsvoering om te schakelen naar een biologische melkveehouderij. Eiser sub 6 is in 2014 begonnen met de ombouw van een gemengd agrarisch bedrijf naar een grondgebonden melkveebedrijf.

2.20. Eisers hebben vóór 2 juli 2015 in hun bedrijf geïnvesteerd en zijn daarvoor financiële verplichtingen aangegaan. Uitgedrukt in zogenoemde grootvee-eenheden (GVE) zijn hun bedrijven na 2 juli 2015 aanzienlijk gegroeid.

3. Het geschil

3.1. Eisers vorderen, zakelijk weergegeven:

primair: de Regeling buiten werking te stellen;

subsidiair: de Regeling buiten werking te stellen totdat een afdoende schaderegeling voor de gedupeerde veehouders is getroffen, met veroordeling van de Staat om voorafgaand aan de

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

9

vaststelling van de schaderegeling in constructief overleg te treden met eisers en belangenorganisaties over de inhoud, omvang en reikwijdte van de schaderegeling; meer subsidiair: de Staat te veroordelen een afdoende schaderegeling voor de gedupeerde veehouders te treffen, met veroordeling van de Staat om voorafgaand aan de vaststelling van de schaderegeling in constructief overleg te treden met eisers en belangenorganisaties over de inhoud, omvang en reikwijdte van de schaderegeling.

3.2. Daartoe voeren eisers – samengevat – het volgende aan. De Regeling is gebaseerd op artikel 13 Landbouwwet. Dat artikel biedt geen geschikte wettelijke grondslag voor de Regeling, aangezien de Regeling de voortbrenging, afzet en redelijke prijsvorming van landbouwproducten niet bevordert. De Regeling is ook in strijd met het legaliteitsbeginsel. De met de Regeling opgelegde maatregelen zijn zeer ingrijpend van aard en dienen dan ook te worden opgenomen in een wet in formele zin, net zoals met het stelsel van fosfaatrechten zal gebeuren. Daarnaast dienen de verplichtingen tot betaling van een geldsom, zoals opgenomen in de Regeling, te worden beschouwd als het heffen van belastingen in de zin van artikel 104 Grondwet. Deze verplichtingen hadden dan ook moeten worden opgenomen in een wet in formele zin.

Het invoeren en handhaven van de Regeling is daarnaast niet toegestaan omdat die vooruitloopt op een wetsvoorstel dat in strijd is met Europees recht. Het stelsel van fosfaatrechten levert immers ongeoorloofde staatssteun op.

De Regeling is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het specialiteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur.

De Regeling is voorts in strijd met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. De noodzaak van de Regeling is onduidelijk, de inmenging is niet gerechtvaardigd door het belang van het behoud van de derogatie, er is geen fair balance en er is niet voorzien in een behoorlijke knelgevallenregeling. Dat maakt dat de inmenging in de eigendomsrechten disproportioneel is. De Staat is gehouden om de door de Regeling gedupeerde veehouders op afdoende wijze financieel tegemoet te komen.

3.3. De Staat voert gemotiveerd verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

4. De beoordeling van het geschil

ontvankelijkheid

4.1. Eisers leggen aan hun vorderingen ten grondslag dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door het uitvaardigen en handhaven van de Regeling. Voor zover de Staat betoogt dat voor eisers de bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat voor het bereiken van hetgeen zij met hun vorderingen beogen, geldt het volgende.

4.2. De Regeling schrijft voor dat melkveehouderijen zoals die van eisers hun veestapel moeten inkrimpen en/of heffingen moeten betalen. Nu eisers dit voorschrift onverbindend achten, brengen de eisen van een doeltreffende rechtsbescherming tegen de overheid mee dat zij het geschil omtrent de verbindendheid van het voorschrift moeten kunnen voorleggen aan de burgerlijke rechter (HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen)). De Staat heeft gewezen op de mogelijkheid voor eisers om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen besluiten die hen rechtstreeks raken, zoals besluiten waarbij een heffing is opgelegd of een beroep op de knelgevallenregeling is afgewezen. Die

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

10

mogelijkheid bestaat weliswaar, maar leidt niet tot niet-ontvankelijkheid van eisers in deze procedure. De Regeling heeft immers directe werking. Dat betekent dat voor het intreden van rechtsgevolgen geen apart besluit nodig is. Eisers lijden schade door de Regeling na te leven. Van hen kan dan ook niet worden geveerd dat zij, uitsluitend om de vraag of de Regeling onverbindend is aan het oordeel van de rechter te kunnen onderwerpen, een besluit op grond van de Regeling uitlokken om daar vervolgens bezwaar en beroep tegen in te stellen. De Staat heeft ook erkend dat de burgerlijke rechter kan oordelen over de algemene onderdelen van de Regeling.

4.3. De Staat voert evenwel terecht aan dat eisers hun individuele geschilpunten niet kunnen voorleggen aan de burgerlijke rechter. Een eventuele beoordeling op individueel niveau dient via de bestuursrechtelijke weg te verlopen. De door eisers beschreven individuele situaties zijn dan ook slechts relevant voor zover zij dienen ter onderbouwing van de effecten van de Regeling.

positie eiser sub 4

4.4. Eiser sub 4 drijft een niet melk-producerende onderneming. Uit de brief van de staatssecretaris van 12 april 2017, die ter zitting door de Staat is overgelegd, blijkt dat de Regeling zal worden beperkt tot melkproducerende bedrijven en dat aan niet-melkproducerende bedrijven geen geldsom zal worden opgelegd. Gelet hierop heeft eiser sub 4 geen belang meer bij zijn vorderingen. De vorderingen zullen dan ook worden afgewezen voor zover zij namens eiser sub 4 zijn ingesteld. Aangezien voornoemde brief dateert van de behandeldatum van dit geschil, zal de Staat evenwel worden veroordeeld in de kosten van eiser sub 4. Hierna zullen eisers sub 1-3, 5 en 6 gezamenlijk worden aangeduid als "eisers".

toetsingskader

4.5. De primaire vordering richt zich tegen de Staat als wetgever en strekt tot het buiten toepassing doen verklaren van de Regeling, een ministeriële regeling. Een ministeriële regeling is wetgeving in materiële zin. De burgerlijke rechter kan dergelijke wetgeving in kort geding slechts buiten toepassing verklaren indien en voor zover deze *onmiskenbaar onverbindend* is wegens strijd met wetten in formele zin, eenieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit criterium vloeit voort uit artikel 94 van de Grondwet en vaste jurisprudentie (vgl. HR 1 juli 1983, NJ 1984, 360) en wijst op grote terughoudendheid, te meer nu in een kortgedingprocedure als de onderhavige slechts een voorlopig oordeel kan worden gegeven. De in acht te nemen terughoudendheid vindt haar grondslag in de op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen – de scheiding der machten. Het is bij uitstek de taak van de wetgever om bij het vaststellen van wet- en regelgeving alle in het geding zijnde argumenten en belangen tegen elkaar af te wegen, waarbij aan hem een grote mate van beleidsvrijheid toekomt. Bij die afweging is voor derden zoals de Raad van State slechts een adviserende rol weggelegd. Er is dan ook geen plaats voor een eigen "volle" toetsing door de burgerlijke rechter.

wettelijke grondslag Regeling

4.6. De Staat baseert de artikelen van de Regeling die onder 2.15. zijn geciteerd op artikel 13 lid 1 sub a Landbouwwet. Dat artikellid bepaalt dat een regeling slechts op grond

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

11

hiervan wordt vastgesteld ter bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw. Volgens eisers bevordert de Regeling deze zaken niet, aangezien de Regeling juist tot krimp van het volledige rundveebestand dwingt.

4.7. Het is op zichzelf juist dat de Regeling stuurt op fosfaatreductie door inkrimping van de rundveestapel. Het standpunt van eisers miskent evenwel dat het uiteindelijke doel van de Regeling is om de derogatie te behouden en – zoals uit de toelichting bij het Fosfaatreductieplan blijkt, “te bereiken dat Nederlandse melkveehouders melk mogen (blijven) produceren”. De Regeling is dus bedoeld om te sturen op zuivelproductie. Deze doelstelling van de Regeling past in de tekst van artikel 13 Landbouwwet. Of die doelstelling ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd door middel van de Regeling – hetgeen eisers hebben betwist – is niet van belang in het kader van het geschilpunt over de wettelijke grondslag van de Regeling. De doelstelling is op zichzelf immers bepalend voor het antwoord op de vraag of de grondslag van de Regeling deugdelijk is en niet het realiteitsgehalte van de maatregelen om die doelstelling te bereiken.

4.8. Eisers stellen op zichzelf terecht dat uit de Memorie van Toelichting op artikel 13 Landbouwwet lijkt te volgen dat de wetgever heeft bedoeld een grondslag te bieden voor beleid dat voorziet in een redelijke prijsvorming. Het behoud van de derogatie voorziet niet in die doelstelling, zoals de Staat ook heeft erkend. Echter, van belang is dat, zoals hiervoor overwogen, de visie van de Staat dat artikel 13 Landbouwwet een grondslag biedt voor de Regeling verenigbaar is met de (tekstuele) uitleg van de wettekst zelf. De voorzieningenrechter is bij de uitleg en interpretatie van wetteksten niet gebonden aan hetgeen tijdens de parlementaire geschiedenis is besproken. De wetsgeschiedenis behoeft dus niet doorslaggevend te zijn. Gelet op het feit dat de Landbouwwet dateert van langere tijd geleden, waarin zich volstrekt andere problemen voordeden in de landbouwsector dan tegenwoordig, acht de voorzieningenrechter het niet onverenigbaar met de bedoeling van de wetgever dat bij de uitleg van deze wet nieuwe ontwikkelingen in de maatschappij worden meegewogen. Van een mestoverschot was ten tijde van het ontstaan van de Landbouwwet nog geen sprake. Thans is dat wel het geval. De voorzieningenrechter acht artikel 13 lid 1 Landbouwwet dan ook toereikend voor het uitvaardigen van de Regeling.

4.9. Eisers hebben voorts aangevoerd dat niet wordt voldaan aan lid 2 van artikel 13 Landbouwwet. De Regeling legt onder bepaalde omstandigheden aan melkveehouders de verplichting tot betaling van een geldsom op. In artikel 13 lid 2 Landbouwwet staan de gedragingen opgesomd waar blijkens lid 1 een geldsom voor kan worden opgelegd. Volgens eisers kan het houden van vee niet als een gedraging worden beschouwd. Dat standpunt kan niet worden gevolgd. Uit lid 2 volgt immers dat ook het voorhanden en in voorraad hebben van producten onder de in lid 1 bedoelde gedragingen valt. Dat ook vee onder de term “producten” kan worden geschaard, blijkt uit het feit dat lid 2 ook het vervoederen en slachten van producten noemt. Geconcludeerd wordt dan ook dat artikel 13 Landbouwwet een deugdelijke wettelijke grondslag voor de Regeling biedt.

4.10. Het voorgaande brengt mee dat het standpunt van eisers dat de Regeling in strijd is met het legaliteitsbeginsel niet kan worden gevolgd. De Landbouwwet, die een wet is in formele zin, geeft immers de bevoegdheid tot het uitvaardigen van de Regeling.

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

12

artikel 104 Grondwet

4.11. Volgens eisers is de Regeling voorts onverbindend wegens strijd met artikel 104 Grondwet. Ook dat standpunt slaagt niet. In artikel 104 Grondwet is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Nog daargelaten of de geldsommen die op grond van de artikelen 4, 5 en 6 van de Regeling kunnen worden opgelegd moeten worden beschouwd als "belastingen", geldt dat uit dit artikel niet kan worden afgeleid dat delegatie in belastingwetgeving in het geheel niet is toegestaan. Het is algemeen als legitiem aanvaard en ook praktijk dat een deel van de belastingregelgeving wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur of door middel van een ministeriële regeling als de onderhavige.

ongeoorloofde staatssteun

4.12. De stelling van eisers dat de Regeling verboden staatssteun bevat, slaagt evenmin. Eisers beroepen zich ter onderbouwing van die stelling op het wetsvoorstel fosfaatrechten. De Europese Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat het stelsel van fosfaatrechten ongeoorloofde staatssteun behelst, maar dat leidt niet tot de conclusie dat dat ook het geval is bij de Regeling. De Regeling anticipeert weliswaar op het voorgenomen stelsel van fosfaatrechten, maar kan daarmee niet worden vereenzelvigd en moet dan ook op haar eigen merites worden beoordeeld. De door de Europese Commissie genoemde reden waarom het stelsel van fosfaatrechten ongeoorloofde staatssteun inhoudt, doet zich onder de Regeling niet voor. De Regeling voorziet immers niet in een stelsel van verhandelbare rechten die om niet door de overheid worden toegekend.

4.13. De Regeling voorziet in een bonus bij reductie tot onder het referentieaantal. Voor zover eisers betogen dat deze bonusregeling ongeoorloofde staatssteun betreft, kan dat standpunt niet worden gevolgd. In de toelichting op de Regeling staat immers vermeld dat de bonus-geldsom wordt aangemerkt als *de minimis*-steun in de landbouwsector, hetgeen betekent dat de vergoeding een bepaald (relatief laag) drempelbedrag niet overschrijdt, waardoor de steunmaatregel wordt geacht het handelsverkeer niet ongunstig te beïnvloeden. Eisers hebben niet weersproken dat de bonusregeling onder de *de minimis*-drempel valt.

artikel 1 Eerste Protocol

4.14. Eisers stellen zich voorts op het standpunt dat de Regeling een schending oplevert van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM (hierna: artikel 1 EP). In dit kader is allereerst van belang of de Regeling een inmenging oplevert in eigendomsrechten van melkveehouders. Dat sprake is van een eigendomsrecht is niet in geschil. De Regeling ziet immers op de bedrijfsmiddelen, het vee, van melkveebedrijven. Tussen partijen is evenmin in geschil dat de Regeling een inmenging betekent in dat eigendomsrecht. De Regeling bevat een sterke financiële prikkel voor de melkveehouders om runderen af te stoten totdat het niveau van hun veestapel van 2 juli 2015 is bereikt. De Regeling verplicht strikt genomen niet tot het afstoten van vee, maar door de hoogte van de heffing worden eisers daar feitelijk wel toe gedwongen. Met de Regeling worden evenwel geen bedrijfsmiddelen onteigend. De bedrijfsmiddelen (het vee) worden niet van elke waarde beroofd. Indien melkveehouders er met het oog op de heffingen voor kiezen om vee af te stoten, kunnen zij die dieren verkopen, verpachten of verhuren, zodat de Regeling slechts voorziet in beperkingen ten aanzien van het *gebruik* van eigendom. De inmenging in de eigendomsrechten moet dan ook niet worden gekwalificeerd als ontneming van eigendom, maar als regulering daarvan in de zin van artikel 1 EP.

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

13

4.15. Vervolgens dient te worden beoordeeld of de inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Daarvoor is van belang of de inmenging i) bij wet is voorzien, ii) een gerechtvaardigd algemeen belang dient en iii) proportioneel is.

4.16. Vaststaat dat de inmenging via de Regeling en de Landbouwwet bij wet is voorzien. Voorts volgt uit jurisprudentie van het EHRM dat alleen in evidente gevallen kan worden aangenomen dat een maatregel niet in het algemeen belang is. De voorzieningenrechter acht het gerechtvaardigd algemeen belang hier voldoende aanwezig. Daarvoor is in de eerste plaats van belang dat Nederland gehouden is te voldoen aan de juridisch verbindende derogatiebeschikking van de Europese Commissie, waarin een fosfaatproductieplafond is opgenomen. Voorts heeft de Staat aangevoerd met de Regeling te beogen de derogatie voor Nederland in de toekomst te behouden. De Staat heeft daartoe voldoende onderbouwd dat het belang bij behoud van de derogatie groot is. Uit het feit dat de sector van zuivelondernemingen in een eerder stadium zelf een maatregelenpakket heeft opgesteld om tot fosfaatreductie te komen, volgt dat een groot deel van de sector dit belang onderschrijft. Eisers stellen zich terecht op het standpunt dat de doelstelling van de Regeling geen betrekking heeft op (zwaarwegende) milieubelangen. Dat heeft de Staat ook niet weersproken. De Nitraatrichtlijn bevat immers diverse milieudoelstellingen waarvan op grond van de derogatie juist deels mag worden afgeweken. De derogatie stelt de melkveesector in staat meer te produceren, zodat het behoud daarvan een financieel belang betreft. Ook een dergelijk financieel belang kan evenwel als een gerechtvaardigd belang worden beschouwd.

4.17. Eisers stellen zich op het standpunt dat de door de Staat gekozen maatregelen disproportioneel zijn. De enkele stelling van eisers dat de staatssecretaris eerder maatregelen had kunnen treffen om te voorkomen dat de mestproductie te hoog uitvalt, maakt de Regeling nog niet disproportioneel. Voor de beoordeling van de proportionaliteit dient te worden gezien of er een rechtvaardig evenwicht, een “fair balance”, bestaat tussen de eisen van het algemene belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Een inmenging mag geen onevenredige last (“excessive burden”) op de betrokkene leggen. Hierbij is van belang dat aan de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid (“margin of appreciation”) toekomt bij de keuzen die hem uit het oogpunt van algemeen belang nodig of gewenst voorkomen. Deze vrijheid om (politieke) keuzen te maken, beperkt de vrijheid van de rechter in zijn toetsing van de noodzaak van de inmenging van de zijde van de wetgever. De enkele omstandigheid dat het beoogde doel wellicht ook op andere manieren kan worden bereikt, maakt het uitvoeren van de Regeling dan ook niet onrechtmatig.

4.18. Als gevolg van de Regeling moeten alle melkveehouders hun veestapel tot een bepaald niveau terugbrengen. De Regeling heeft voor eisers – ten opzichte van andere melkveehouders – extra nadelige gevolgen. Eisers hebben met stukken onderbouwd dat zij vóór 2 juli 2015 hebben geïnvesteerd in grond en/of stallen om hun bedrijf uit te breiden. Zij hadden hun veestapel op de peildatum van 2 juli 2015 nog niet op het met die investeringen beoogde peil gebracht. De voorzieningenrechter is van oordeel dat hun bedrijfsvoering door deze situatie dusdanig wordt beperkt, dat kan worden aangenomen dat de winstgevendheid in vergaande mate wordt aangetast. De Staat heeft betoogd dat eisers door het stapsgewijs afvoeren van runderen conform de Regeling slechts de solidariteitsheffing hoeven te betalen – die aanzienlijk lager is dan de geldsom uit artikel 4 van de Regeling – en dat hun bedrijf op die wijze met de resterende runderen nog rendabel kan zijn. Dat betoog ziet eraan voorbij dat kan worden aangenomen dat winstgevendheid van de bedrijven in het licht van de aangegane financieringsverplichtingen enkel mogelijk is door middel van uitbreiding.

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

14

4.19. Eiser sub 5 heeft in 2014 besloten zijn bedrijf om te schakelen naar een biologisch melkveebedrijf, en kan voor wat betreft de gevolgen van de Regeling dan ook worden gelijkgesteld aan biologische melkveehouders. De proportionaliteit van de Regeling komt ten aanzien van biologische boeren temeer in het gedrang, nu de Regeling beoogt een oplossing te bieden waar biologische boeren geen belang bij hebben, voor een probleem waaraan zij feitelijk niet bijdragen. Biologische boeren blijven met hun mestproductie immers onder de normen van de Nitraatrichtlijn zonder dat zij de derogatie daarvoor nodig hebben.

4.20. De Staat heeft betoogd dat de proportionaliteit van de Regeling volgt uit de omstandigheden dat de Regeling een tijdelijk karakter heeft en dat de korting van 4% ten opzichte van de referentiedatum niet van toepassing is op zogenoemde grondgebonden bedrijven, waaronder de bedrijven van eisers. Het tijdelijke karakter van de Regeling laat evenwel onverlet dat de Regeling eisers er op dit moment en in de komende maanden toe dwingt hun veestapel terug te brengen. De mogelijkheid voor eisers om hun veestapel in de toekomst weer uit te breiden is nog theoretisch en hoe dan ook niet zonder (grote) financiële gevolgen. Dat laatste geldt temeer voor eiser sub 5, die bezig is zijn bedrijfsvoering om te schakelen naar een biologische melkveehouderij, aangezien het geruime tijd duurt om vee biologisch te maken. Dat de (extra) korting van 4% ten opzichte van de referentiedatum niet van toepassing is op eisers is juist, maar ook het terugbrengen van hun veestapel tot het niveau van 2 juli 2015 verhindert hen hun uitbreidingsplannen te realiseren en hun investeringen winstgevend te maken.

4.21. De Staat heeft voorts betoogd dat eisers voornamelijk klagen over onderdelen in de Regeling die ook al in het plan van de eigen sector voorkwamen. Eisers hebben niet weersproken dat de Regeling grotendeels overeenkomt met het Fosfaatreductieplan van ZuivelNL. Nog afgezien van de vraag of (alle) eisers waren vertegenwoordigd bij de totstandkoming van het Fosfaatreductieplan van ZuivelNL, kan daaruit evenwel hoe dan ook niet worden afgeleid dat sector-breed overeenstemming bestond over de inhoud van dat plan. Integendeel, indien dat het geval was geweest, zou de Regeling niet nodig zijn geweest.

4.22. Eisers drijven commerciële ondernemingen. Daaraan zijn commerciële risico's inherent. Zij hebben echter in hun bedrijven geïnvesteerd op een manier die de Staat zelf voorstond en heeft gestimuleerd door middel van de Wet verantwoorde groei melkveebedrijven en de AMvB Grondgebonden groei melkveehouderij. Het is op zichzelf juist dat – zoals de Staat heeft aangevoerd – in de kamerstukken meermaals de waarschuwing is geuit dat productiebegrenzende maatregelen zouden volgen bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond. Eisers kunnen niet worden gevolgd in hun betoog dat daarbij steeds enkel werd gedoeld op het stelsel van fosfaatrechten, aangezien de waarschuwingen ook in algemene termen zijn geuit, zonder daarbij specifieke maatregelen te noemen. De voorzieningenrechter is evenwel van oordeel dat niet kan worden geconcludeerd dat eisers redelijkerwijs hadden moeten voorzien dat de Regeling ook hen zou treffen, gelet op het specifieke karakter van hun onderneming en de aard van de door hen gedane investeringen. Het hiervoor genoemde wettelijk kader waarbinnen eisers tot uitbreiding van hun bedrijven zijn overgegaan, was immers juist een deel van de door de Staat beoogde oplossing om de mestproductie door de Nederlandse melkveehouderij te beheersen en te borgen dat de groei van de melkveehouderij binnen milieuraandvoorwaarden kon plaatsvinden. Daarbij komt dat in de brief van 3 oktober 2014 (zoals geciteerd onder

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

15

2.7.) wordt gemeld dat ook in het geval van productiebegrenzende maatregelen (en begrenzing van de totale melkveestapel) nog groei op individuele melkveebedrijven mogelijk zal zijn. Met de Kamerbief van 2 juli 2015 is weliswaar uitdrukkelijk kenbaar gemaakt dat groei van na die datum voor eigen rekening en risico van de melkveehouders komt, maar op dat moment waren eisers al onomkeerbare investeringsverplichtingen aangegaan die uitgingen van groei.

4.23. Voorts is van belang dat in artikel 7 van de derogatiebeschikking (zoals geciteerd onder 2.3.) twee maatregelen zijn genoemd die Nederland moet treffen om het fosfaatproductieplafond niet te overschrijden, namelijk (i) het handhaven van de productierechten voor varkens en pluimvee en (ii) mestverwerking. De Regeling valt niet onder deze maatregelen. Daarmee is niet gezegd dat het Nederland niet was toegestaan de Regeling uit te vaardigen, maar mede in het licht van dit artikel was deze voor eisers niet voorzienbaar.

4.24. In de Regeling is een beperkte knelgevallenregeling opgenomen. Niet in geschil is dat eisers daar geen beroep op kunnen doen. Voor zover de Staat nog verwijst naar de mogelijkheid voor eisers om een beroep te doen op de hardheidsclausule van artikel 13 lid 3 Landbouwwet, geldt dat die bepaling de minister weliswaar de bevoegdheid geeft om in bepaalde gevallen of voor bepaalde groepen gevallen een gehele of gedeeltelijke ontheffing van de betaling van een geldsom te verlenen of een betaalde geldsom geheel of gedeeltelijk te restitueren, maar gelet op het standpunt van de Staat in deze zaak kan worden vastgesteld dat een dergelijk beroep voor eisers geen soelaas zal bieden.

4.25. Naast het voorgaande is van belang dat de Raad van State in een advies van 15 juli 2016 (zoals geciteerd onder 2.12.) voor het stelsel van fosfaatrechten reeds aandacht heeft gevraagd voor melkveehouders die investeringen hebben gedaan vóór de peildatum. De staatssecretaris heeft deze melkveehouders uiteindelijk niet onder de knelgevallenregeling willen scharen, nu dat tot afbakeningsproblemen zou leiden (zie onder 2.13.). In het kader van de uit te voeren toets op grond van artikel 1 EP, heeft dat argument evenwel geen gewicht. Niet valt uit te sluiten dat eisers onder het stelsel van fosfaatrechten uiteindelijk wél een beroep zullen kunnen doen op de knelgevallenregeling. Naar aanleiding van het amendement Geurts (zie onder 2.17. en 2.18.) is immers een adviescommissie ingesteld die moet adviseren over de reikwijdte van de knelgevallenregeling. Hoewel de uiteindelijke reikwijdte van de knelgevallenregeling onder het stelsel van fosfaatrechten nog onbekend is, heeft de adviescommissie de specifieke opdracht gekregen om de gevallen te bezien waarin onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan. De belangen van de groep melkveehouders die reeds investeringen hebben gedaan, waaronder eisers, worden dus door de Raad van State en de Tweede Kamer uitdrukkelijk onderkend. Dat is een indicatie dat eisers ook onder de Regeling als knelgevallen zouden moeten worden aangemerkt. Indien eisers niet als knelgeval onder de Regeling worden beschouwd, die slechts geldt voor de periode van een aantal maanden en vooruitloopt op de invoering van het stelsel van fosfaatrechten, en straks wel als knelgeval zullen worden beschouwd onder het stelsel van fosfaatrechten, leidt dat tot de onwenselijke situatie dat zij hun veestapel thans moeten inkrimpen en na 1 januari 2018 weer kunnen uitbreiden.

4.26. Gelet op het voorgaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat de Regeling een onevenredige last op eisers legt. Nu de Regeling in deze vorm daarnaast niet voorzienbaar was en geen enkele compensatie voor eisers biedt, is sprake van een schending van artikel 1 EP. Dat maakt dat de Regeling onmiskenbaar onverbindend is voor eisers. De primaire

C/09/528466 / KG ZA 17/313

4 mei 2017

16

vordering zal dan ook worden toegewezen op de wijze als hierna vermeld. Gelet hierop komt de voorzieningenrechter niet toe aan een beoordeling van de subsidiaire vorderingen.

4.27. De Staat zal, als de in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

5. De beslissing

De voorzieningenrechter:

5.1. stelt de Regeling fosfaatreductieplan 2017 buiten werking ten aanzien van eisers sub 1, 2, 3, 5 en 6;

5.2. veroordeelt de Staat in de kosten van dit geding, tot dusverre aan de zijde van eisers begroot op € 1.514,42, waarvan € 816,- aan salaris advocaat, € 618,- aan griffierecht en € 80,42 aan dagvaardingskosten, in voorkomende gevallen te vermeerderen met btw;

5.3. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad;

5.4. wijst af het meer of anders gevorderde.

Dit vonnis is gewezen door mr. G.H.I.J. Hage en in het openbaar uitgesproken op 4 mei 2017.

hvd

