

# Enkele publiekrechtelijke aspecten van bedrijfsoverdracht in de agrarische sector

## *Preadvies voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2017*

*mr. drs. C.C. van Harten, mr. E. Zonderland-Knijp en  
mr. H.A. Verbakel-van Bommel<sup>1</sup>*

Op vele manieren beïnvloedt de overheid een bedrijfsoverdracht in de agrarische sector. De relatie tussen wetgever en betrokken bestuursorganen enerzijds en de (agrarische) ondernemer anderzijds is veelzijdig en complex. In dit preadvies behandelen we een klein deel ervan, namelijk de wetgeving die door het Ministerie van Economische Zaken wordt uitgevoerd, in het bijzonder door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) en de Kamer van Koophandel (hierna: KvK). De volgende beperking is dat we alleen ingaan op de mestwetgeving (hierna: Msw) en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie (hierna: GLB). En wat het GLB betreft beperken we ons nog verder, namelijk tot de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB.

Door deze vergaande inperking kunnen we dieper ingaan op de details van een bedrijfsoverdracht, en de gevolgen van genoemde regelingen daarvoor, in het bijzonder wat betreft de registratie ervan.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

1. De registratie van een bedrijf bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Kamer van Koophandel
2. Bedrijfsoverdracht en Meststoffenwet
3. Bedrijfsoverdracht en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
4. Conclusies en adviezen

### **1. De registratie van een bedrijf bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Kamer van Koophandel**

#### **1.1. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)**

##### *1.1.1. Verleden*

RVO is een uitvoerende dienst van het Ministerie van Economische Zaken en de uitvoeringsinstantie

voor onder andere de Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB. RVO is ontstaan op 1 januari 2014 uit een fusie van de Dienst Regelingen en het Agentschap NL. Genoemde Dienst Regelingen was van 2004 tot 2010 een uitvoerende dienst van het Ministerie van LNV en daarna van het Ministerie van Economische Zaken. Deze dienst is op zijn beurt ontstaan bij een reorganisatie van een aantal diensten, waaronder Bureau Heffingen en Dienst Landelijke Service bij Regelingen (LASER).

In het verleden (vóór het jaar 2004) werd de Meststoffenwet door Bureau Heffingen uitgevoerd. Besluitvorming omtrent de Europese landbouwsubsidies was destijds bij LASER ondergebracht. Bureau Heffingen registreerde bedrijven in de zin van de Meststoffenwet onder een mestnummer. LASER hanteerde destijds het Bedrijfs Registratie Systeem (BRS) voor het registreren van bedrijven die steunaanvragen indienden in verband met de zogenoemde landbouwsubsidies.

---

1. Mr. drs. C.C. van Harten is senior jurist bij Flynth Accountants en Adviseurs, mevr. mr. E. Zonderland-Knijp is senior jurist bij Countus accountants + adviseurs en mevr. mr. H.A. Verbakel-van Bommel is senior jurist bij Remie Fiscaal Juridisch Adviesbureau LLP.

### 1.1.2. Heden

Door de Dienst Regelingen is er omstreeks het jaar 2005 voor gekozen om één register voor de registratie van landbouwbedrijven te hanteren. De mestnummers en aparte BRS-nummers zijn vervangen door één relatienummer. Dit relatienummer werd en wordt gebruikt in het kader van controle en handhaving van zowel de Meststoffenwet<sup>2</sup> als het stelsel van betalingsrechten.<sup>3</sup>

Sinds 2010 heeft de Dienst Regelingen wat betref de registratie van bedrijven een directe koppeling gelegd naar het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Als geen sprake is van een inschrijving in het handelsregister, wordt het relatienummer gekoppeld aan het burgerservicenummer (BSN).

Hiervoor is voor zover ons bekend geen directe (separate) wettelijke basis. Dit beleid is door RVO voortgezet.

Oftewel: de tenaamstelling van het relatienummer enerzijds en het KvK-nummer of het BSN-nummer anderzijds is identiek. In dit preadvies zal worden uitgegaan van bedrijven die zijn ingeschreven in het handelsregister.

## 1.2. Kamer van Koophandel (KvK)

### 1.2.1. Definitie 'onderneming'

De KvK hanteert niet het begrip 'bedrijf', maar 'onderneming'. Elke onderneming moet geregistreerd worden in het handelsregister. Ook de overdracht van een onderneming moet bij de KvK worden gemeld.<sup>4</sup>

De definitie van 'onderneming' luidt als volgt<sup>5</sup>:

1. Van een onderneming is sprake indien een voldoende zelfstandig optredende organisatorische eenheid van één of meer personen bestaat waarin door voldoende inbreng van arbeid of middelen, ten behoeve van derden diensten of goederen worden geleverd of werken tot stand gebracht met het oogmerk daarmee materieel voordeel te behalen.
2. Van een onderneming is geen sprake indien er naar het oordeel van de Kamer onvoldoende omvang van activiteiten of omzet is.

Wat opvalt is dat in deze definitie de 'organisatorische eenheid' (van personen) centraal staat.

Verder gaat het om 'activiteiten' met een commercieel doel en bepaalde omvang.

De Beleidsregel ondernemingsbegrip in het handelsregister van 23 juni 2008<sup>6</sup>, zoals gewijzigd in 2011<sup>7</sup>, verduidelijkt de criteria om te bepalen wanneer sprake is van een onderneming.

Deze criteria kunnen als volgt samengevat worden:

- Aan een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (BV)<sup>8</sup> behoort een onderneming toe, tenzij er geen middelen meer zijn.
- Aan een vennootschap onder firma (VOF)<sup>9</sup>, openbare maatschap<sup>10</sup> of commanditaire vennootschap (CV)<sup>11</sup> wordt geacht een onderneming toe te behoren.
- Bij andere rechtsvormen, zoals een eenmanszaak en stille maatschap, is sprake van een onderneming als:
  - de ondernemer minimaal 15 uur per week in de onderneming werkt, of;
  - BTW-plichtig is, en;
  - aan het rechtsverkeer deelneemt met een commercieel doel;
  - tenzij de omzet gering is.

Hieruit valt op te maken dat onder 'ondernemer' moet worden verstaan: degene aan wie de onderneming toebehoort. Dat kan een natuurlijk persoon zijn (rechtsvorm eenmanszaak), rechtspersoon (bijvoorbeeld een BV) of samenwerkingsverband/personenvennootschap (maatschap, VOF, CV).

Dit blijkt ook uit art. 5 Handelsregisterwet 2007 inzake een onderneming '*die toebehoort aan een naamloze vennootschap, een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, een vennootschap onder firma, een commanditaire vennootschap, een maatschap,...*'. Strikt genomen kan aan een maatschap, VOF of CV geen onderneming toebehoren. Het zijn immers geen rechtspersonen.<sup>12</sup>

Uit onze uitvoeringspraktijk blijkt dat de KvK het ondernemingsbegrip als volgt toepast:

- Bij inschrijving toetst de KvK of sprake is van een onderneming.
- Zo ja, dan krijgt de onderneming een uniek nummer in het handelsregister.
- Dit kan een nieuwe onderneming zijn of de voortzetting van een bestaande.
- Het nummer wordt op naam gesteld van degene(n) aan wie de onderneming toebehoort, de ondernemer.
- Deze tenaamstelling geschiedt met vermelding van de toepasselijke rechtsvorm.
- Op het nummer worden de activiteiten vermeld (met een SBI-code<sup>13</sup>), de verschillende vestigin-

2. Wet van 27 november 1986, *Stb.* 1986, 598, laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 626.

3. Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347 en Uitvoeringsbesluit rechtstreekse betalingen GLB, *Stcrt.* 2014, 36127, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 6 maart 2017, *Stcrt.* 2017, 13791.

4. Art. 9 sub c Handelsregisterwet 2007: de datum van voortzetting moet worden geregistreerd.

5. Art. 2 Handelsregisterbesluit 2008.

6. *Stcrt.* 2008, 123.

7. *Stcrt.* 2011, 8401.

8. Boek 2, Titel 5 BW.

9. Eerste boek, Titel 3 Wetboek van Koophandel.

10. Art. 7A:1655 BW.

11. Art. 19 Wetboek van Koophandel.

12. Volgens art. 7A:1655 BW is een maatschap een overeenkomst. De VOF en CV zijn varianten daarop.

13. SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling 2008. Deze

- gen en eventuele handelsnamen.
- Een natuurlijk persoon kan niet meerdere eenmanszaken laten registreren in het handelsregister. Alle relevante activiteiten worden gezien als één onderneming. Wel kan er onderscheid zijn naar vestiging wat betreft activiteiten en handelsnaam.
  - Dezelfde (groep van) personen kunnen wel verschillende maatschappen, VOF's of CV's inschrijven.

Uit het voorgaande volgt dat het handelsregister feitelijk (onder andere) een lijst is van ondernemers, rechtsvormen van ondernemingen en rechtspersonen. Indien een ondernemer meerdere bedrijfsactiviteiten heeft, dus naast een landbouwbedrijf bijvoorbeeld een camping exploiteert, dan worden die alleen als afzonderlijke ondernemingen geregistreerd als sprake is van verschillende rechtsvormen.

Voor de registratie van een bedrijf en een bedrijfs-overdracht bij RVO, met name in het kader van de Msw, zou het ons inziens wenselijk zijn als een ondernemer op een KvK-nummer meerdere ondernemingen zou kunnen registreren, zie ook par. 2.1 en 2.2.

### 1.2.2. Registratie bedrijfsoverdracht bij de KvK

In de Handelsregisterwet 2007 treffen we geen definitie van het begrip 'bedrijfsoverdracht' aan. De KvK hanteert zelf wel dit begrip.<sup>14</sup> Daarnaast zien we op diverse inschrijfformulieren welke de KvK ter beschikking stelt, de vraag terug of de inschrijving een nieuwe onderneming betreft of een voortzetting van een bestaande onderneming.<sup>15</sup>

Voor wat betreft een bedrijfsoverdracht lijken ons inziens de volgende situaties mogelijk te zijn:

1. De volledige onderneming wordt overgedragen.
  - a. De onderneming wordt voortgezet door een nieuwe ondernemer (persoon of rechtspersoon) of in een andere rechtsvorm. De voortzetter schrijft zich in met een nieuw KvK-nummer. De overdragende ondernemer meldt die overdracht en beëindigt het eigen KvK-nummer.
  - b. De onderneming wordt voortgezet door een bestaande ondernemer. De voortzetter wijzigt de registratie (toevoeging SBI-codes<sup>16</sup>,

---

code bestaat uit 4 of 5 cijfers en geeft aan wat de activiteit is van een onderneming. De codes zijn opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

14. <https://www.kvk.nl/over-de-kvk/over-het-handelsregister/wat-staat-er-in-het-handelsregister/nummers-in-het-handelsregister/nieuw-kvk-nummer-bij-nieuwe-eigenaar/>

15. <https://www.kvk.nl/inschrijven-en-wijzigen/inschrijven/?block=420250>.

16. SBI staat voor Standaard Bedrijfsindeling 2008. Deze code bestaat uit 4 of 5 cijfers en geeft aan wat de activiteit is van een onderneming. De codes zijn opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

- a. vestigingen en/of handelsnaam). De overdragende ondernemer meldt die overdracht en beëindigt het eigen KvK-nummer.
2. Een deel van de onderneming wordt overgedragen, bijvoorbeeld alleen het landbouwbedrijf.
    - c. Het deel van de onderneming wordt voortgezet door een nieuwe ondernemer (persoon of rechtspersoon) of in een andere rechtsvorm. De voortzetter schrijft zich in met een nieuw KvK-nummer. De overdragende ondernemer wijzigt de eigen registratie (schrappen SBI-codes, vestigingen en/of handelsnaam).
    - d. Het deel van de onderneming wordt voortgezet door een bestaande ondernemer. Beide partijen wijzigen de registratie (SBI-codes, vestigingen en/of handelsnaam).

Wij merken hierbij nog op dat de inschrijving van een nieuwe onderneming binnen 7 dagen moet plaatsvinden na de startdatum.<sup>17</sup> Een inschrijving eerder dan een week vóór de startdatum is niet mogelijk.

### 1.2.3. Gevolgen wijziging KvK-nummer voor RVO

Wijziging van het KvK-nummer betekent automatisch dat ook het relatienummer in het register van RVO wijzigt. Tot op heden is het beleid van RVO dat sprake is van een 'bedrijfsoverdracht' als sprake is van een wijziging van het KvK-nummer.

Een aantal voorbeelden maakt dit duidelijk:

- a. Een landbouwer exploiteert een bedrijf als eenmanszaak. Hij brengt deze vervolgens in in een besloten vennootschap. Het KvK-nummer wijzigt en dit betreft een bedrijfsoverdracht volgens RVO.
- b. Een landbouwer exploiteert een bedrijf als eenmanszaak. Hij brengt alle productie-eenheden in in een personenvennootschap. Het KvK-nummer wijzigt en volgens RVO is sprake van een bedrijfsoverdracht.
- c. Een landbouwer exploiteert een bedrijf gezamenlijk met een andere vennoot in de vorm van een personenvennootschap, bijvoorbeeld een vennootschap onder firma. De vennootschapsovereenkomst eindigt en de landbouwer zet het bedrijf voort in het kader van een eenmanszaak. Het KvK-nummer wijzigt en er is volgens RVO dus sprake van een bedrijfsoverdracht.
- d. Een landbouwer exploiteert een bedrijf gezamenlijk met een andere vennoot in het kader van een personenvennootschap. Een derde vennoot treedt toe tot deze vennootschap. Het KvK-nummer wijzigt niet. RVO is van oordeel dat geen sprake is van een bedrijfsoverdracht.
- e. Als variant daarop: vader en moeder exploiteren een bedrijf met hun zoon in het kader van

---

17. Art. 20 lid 1 Handelsregisterwet 2007.

een personenvennootschap. Een vierde vennoot, bijvoorbeeld schoondochter treedt toe tot deze vennootschap. Ouders dragen het bedrijf over aan zoon en schoondochter en treden uit de personenvennootschap. Het KvK-nummer wijzigt niet. RVO is van oordeel dat geen sprake is van een bedrijfsoverdracht.

- f. Landbouwer X en landbouwer Y exploiteren in het kader van een overeenkomst van maatschap een bedrijf. Zij besluiten de overeenkomst van maatschap 'om te zetten' naar een vennootschap onder firma. Dit betreft een andere rechtsvorm. Het KvK-nummer wijzigt. Dit betekent volgens RVO een bedrijfsoverdracht.

Een bedrijfsoverdracht wordt bij RVO gemeld met een daartoe voorgeschreven kennisgevingsformulier ('melding overdracht'). Dit formulier kan digitaal worden ingediend. Het insturen van de 'papier- versie' is ook mogelijk.

RVO onderscheidt vervolgens drie soorten bedrijfs- overdracht (uitvoeringspraktijk)<sup>18</sup>:

1. De algehele bedrijfsoverdracht:  
Er is dan sprake van één melding van overdracht; als het ware aan één ander bedrijf. Er is sprake van vermelding van één relatienummer met bijbehorend KvK-nummer; het nummer van de verkrijgende landbouwer. Het relati- nummer van de vervreemder wordt 'beëindigd'. Dit zal ook gelden voor het KvK-nummer; althans wat betreft de uitoefening van landbouw. Dit betekent echter nog niet dat feitelijk het ge- hele bedrijf wordt overgedragen. Een locatie of een oppervlakte grond kan bij de vervreemder achterblijven, mits niet voor voortgezet land- bouwkundig gebruik.
2. Een splitsing:  
Er is sprake van meerdere meldingen van overdracht. Het bedrijf wordt dus aan meerdere verwervers/KvK-nummers overgedragen. Het relatienummer van de vervreemder wordt 'be- eindigd'. Dit zal ook gelden voor het KvK-num- mer; althans wat betreft de uitoefening van landbouw.
3. Een afsplitsing:  
Er is sprake van één of meerdere meldingen. Een deel van het bedrijf wordt overgedragen aan één of meerdere derden. De vervreemder behoudt echter een deel van het bedrijf en blijft de landbouw uitoefenen. Het relatienummer en het daaraan gekoppelde KvK-nummer blijven bestaan. Elke melding heeft betrekking op een deel van het bedrijf.

Een bedrijfsoverdracht kan gevolgen hebben in het kader van de Meststoffenwet en het stelsel van betalingsrechten. Hierop zullen we nader ingaan. We zullen eerst bespreken wat in de toepasselijke regelgeving is bepaald omtrent een bedrijfsover-

dracht en vervolgens een aantal specifieke gevol- gen daarvan.

## 2. Bedrijfsoverdracht en de Meststoffenwet (Msw)

### 2.1. Doelstelling Msw

Met het mestbeleid wordt beoogd de doelstellin- gen van de Europese Nitraatrichtlijn<sup>19</sup> en de Ka- derrichtlijn Water<sup>20</sup> te realiseren. Deze richtlijnen zijn gericht op het verminderen en voorkomen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Dit gebeurt (onder andere) door het be- grenzen van de hoeveelheid mineralen en de peri- ode waarin en de wijze waarop deze aan de land- bouwgrond worden toegediend en het beheersen van de hoeveelheid geproduceerde dierlijke mest. In deze paragraaf komt een aantal onderdelen van de Meststoffenwet aan de orde en de gevolgen van een bedrijfsoverdracht voor de uitvoering en nale- ving van deze wet.

### 2.2. Definities

Een duidelijke definitie van het begrip 'bedrijfs- overdracht' ontbreekt in de Meststoffenwet.

De Msw maakt binnen het begrip 'onderneming' onderscheid tussen 'bedrijf', 'verwerkende onder- neming', 'intermediaire onderneming' en 'overige ondernemingen'.

Een 'bedrijf' is een landbouwonderneming (zie hier- na). Een bedrijf kan niet tegelijkertijd 'verwerkende onderneming' zijn in de zin van de Msw.<sup>21</sup> Ook een 'intermediaire onderneming', waarin meststoffen worden verhandeld of gebruikt, kan geen 'bedrijf' zijn.<sup>22</sup> We beperken ons hier verder tot het (land- bouw-)bedrijf.

De definitie van 'bedrijf' in de Msw luidt als volgt: *'een geheel van productie-eenheden bestaande uit een of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van land- bouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandighe- den'*.<sup>23</sup>

'Landbouwgrond' is: *'grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend'*. Terwijl 'landbouw' omvat: *'akkerbouw, veehouderij – daaron- der begrepen elke bedrijfsmatige vorm van houden van dieren voor gebruiks- of winstdoeleinden – , tuinbouw*

18. <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/agrarische-administratie-en-registratie/uw-registratie-bij-rvonl/bedrijfsoverdracht>.

19. Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europe- se Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, *PbEG* 1991, L 375.

20. Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327.

21. Zie art. 1 lid 1 Msw onder ii.

22. Zie art. 1 lid 1 onder o Uitvoeringsbesluit Msw.

23. Art. 1 lid 1 Msw onder i.

– daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, planten, bloemen en bloembollen – en bosbouw die aan bij ministeriële regeling gestelde regels voldoet’.

De wet voegt er nog aan toe dat een in Nederland gelegen deel van een in het buitenland gevestigd bedrijf als zelfstandig bedrijf geldt.

In de definitie van het begrip ‘bedrijf’ ligt het accent op onroerende zaken. Dat is begrijpelijk; de Msw reguleert de productie en het gebruik van meststoffen en dat betreft met name agrarische grond en gebouwen.

Uit de definitie blijkt dat er altijd sprake moet zijn van de aanwezigheid van een gebouw. Uit de toelichting op de wet is op te maken dat de gebouwen ook slechts kunnen bestaan uit het woonadres van degene die het bedrijf exploiteert.<sup>24</sup>

Uit voorgaande definities kan het volgende afgeleid worden:

1. Als in gebouwen en/of op cultuurgrond een vorm van landbouw wordt uitgeoefend, kan er sprake zijn van een ‘bedrijf’ in de zin van de Msw.
2. Grond waarop geen vorm van landbouw wordt beoefend, is geen onderdeel van het bedrijf.
3. Een bedrijf voor de Msw kan niet tevens een intermediaire of verwerkende onderneming in de zin van de Msw zijn.

Volgens art. 1 lid 1 Msw onder gg: is een ‘landbouwer’ een ‘natuurlijke persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat enige vorm van landbouw uitoefent op een bedrijf’.

---

24. MvT, wetsvoorstel 29930, nr. 3, 20 december 2004: ‘Het gaat bij het bedrijfsbegrip net als voorheen om een samenhangend geheel van productie-eenheden dat uitsluitend of onder meer ten behoeve van de landbouw wordt geëxploiteerd. Gelet op de woorden «onder meer» en «enige vorm van landbouw» en gelet op de ruime omschrijving van het begrip «landbouw» in onderdeel f, zal al snel sprake zijn van een landbouwbedrijf, ofwel «bedrijf» in de zin van de Meststoffenwet. Ook een volstrekt grondloos veehouderijbedrijf en een bedrijf waarin kas- en substraatteelt plaatsvinden worden onder het begrip «bedrijf» begrepen. De in de begripsomschrijving gebruikte woorden «en de daarbij behorende landbouwgrond» vormen geen constitutief vereiste waaraan moet zijn voldaan wil gesproken kunnen worden van «bedrijf», maar drukken uit dat als sprake is van landbouwgrond, deze tezamen met de gebouwen één feitelijke eenheid moet vormen om gezien te worden als onderdeel van één-en-hetzelfde bedrijf. Wat betreft de omgekeerde situatie, namelijk de vraag of grond zonder gebouwen als bedrijf kan worden aangemerkt, zij opgemerkt dat dit niet goed denkbaar is: in alle gevallen zal sprake zijn van een ruimte, mogelijk een deel van een woonhuis of een schuur of keet, waarin de administratie wordt bijgehouden of bewaard en waar benodigdheden voor de landbouw in de zin van werktuigen, bestrijdingsmiddelen, kunstmest en dergelijke worden bewaard. Alleen bij buitenlandse bedrijven is denkbaar dat in Nederland uitsluitend percelen grond zonder gebouwen zijn gelegen: voor die situatie is in het bestaande tweede lid van artikel 1 van de Meststoffenwet dan ook een bijzondere voorziening getroffen, om zeker te stellen dat ook deze grond onder de reikwijdte van de voor Nederlandse bedrijven geldende verplichtingen uit de Meststoffenwet vallen.’

Hieruit volgt dat degene die op enig moment over een bedrijf beschikt, landbouwer is in de zin van de Msw. ‘Landbouwer’ en ‘bedrijf’ zijn als begrippen onlosmakelijk aan elkaar verbonden: een bedrijf wordt alleen door een landbouwer beheerd. En omgekeerd: de grond en gebouwen die een landbouwer gebruikt voor landbouw, vormen zijn bedrijf. Eventuele andere aanwezige grond, niet in gebruik voor landbouw, vormt geen onderdeel van het bedrijf in de zin van de Msw.

Uit de toelichting op de Msw valt verder op te maken dat een landbouwer *meerdere bedrijven* kan beheren.<sup>25</sup> De woorden ‘een geheel’ betekenen dus niet ‘het totaal’. Dit is van belang voor de regeling van bedrijfsoverdracht en de overdracht van productierechten.

Uit de definities is echter niet op te maken dat er bij elke vorm van teelt van gewassen of dierhouderij sprake is van een bedrijf. Er is geen minimale omvang bepaald; in welke zin dan ook. De aanduiding van grond en gebouwen als ‘productie-eenheden’ kan erop wijzen dat er een winsttoegmerk dient te zijn. Ook de definitie van ‘tot het bedrijf behorende landbouwgrond’ in art. 1 lid 1 Msw onder m wijst in die richting: ‘in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is’.

En ook art. 19 en 20 Msw gaan ervan uit dat landbouw buiten een bedrijf mogelijk is. Er geldt namelijk een verbod op het houden van meer varkens dan 3 varkenseenheden (art. 19 lid 2) en meer kippen en kalkoenen dan 250 pluimvee-eenheden (art. 20 lid 3) ‘anders dan op een bedrijf’.

Bovendien heeft ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven bepaald dat hobbymatige activiteiten niet gelden als ‘bedrijf’.<sup>26</sup> Echter, ook uit jurisprudentie van dit College kunnen geen duidelijke criteria worden afgeleid voor het bepalen wanneer sprake is van een bedrijf voor de Msw.

### 2.3. Registratie bedrijfsoverdracht en Msw

Voor de registratie van bedrijfsoverdrachten sluit RVO zich wat betreft de uitvoering van de Msw (én de GLB) aan bij de KvK (zie hiervoor, par. 1.2.2). Wijzigingen ten aanzien van de onderneming dienen allereerst bij de KvK te worden gemeld. Als sprake is van een wijziging van het KvK-nummer vanwege de overdracht, moet bij RVO een separate kennisgeving plaatsvinden (zie par. 1.2.3).

---

25. MvT, wetsvoorstel 30.004, nr. 3, 25-22005: ‘Voor de overgang van het productierecht naar een ander bedrijf is registratie van de kennisgeving van overgang vereist. Eerst na registratie kan het pluimveerecht op het andere bedrijf worden benut (artikel 58f, eerste en tweede lid). Dat geldt ook ingeval overgang van het productierecht geschiedt van ene naar het andere bedrijf van dezelfde eigenaar. Deze is in dat geval in de systematiek van de wet zowel vervreemder als verkrijger van de rechten en hij ageert dus vanuit beide belangen.’

26. Uitspraak van 12 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:116.

Wat betreft de Msw is bepaald dat wijzigingen uiterlijk 30 dagen na de datum van wijziging gemeld moeten worden.<sup>27</sup>

Voor de toepassing van de Msw geeft een bedrijfs-overdracht in beginsel een aantal complicaties. Deze worden grotendeels beleidsmatig door RVO opgelost. Dit is voor RVO niet bezwaarlijk, aangezien de naleving van de doelstellingen van de Meststoffenwet hierdoor niet in het gedrang komt. Het betreft echter uitvoeringsbeleid van RVO dat niet is vastgelegd in wet- of regelgeving, hetgeen aanleiding geeft voor discussies, interpretatieverschillen en (dus) bezwaar- en beroepsprocedures (zie hierna).

Zoals reeds vermeld, is in de Msw geen definitie te vinden van het begrip 'bedrijfsoverdracht'. De term komt in de Msw momenteel slechts op twee plaatsen voor:

- art. 21a: als mogelijke reden voor toewijzing van een hogere melkveefosfaatreferentie;
- art. 33: als mogelijke reden voor verlaging van het varkens- of pluimveerecht.

Daarbij vermeldt art. 33 lid 4 dat in elk geval de inbreng in een maatschap en het verkrijgen van de meerderheid van aandelen in een vennootschap als een bedrijfsoverdracht geldt. Dit laatstgenoemde voorbeeld past overigens niet in het huidige beleid van RVO, zoals we hierna zullen toelichten.

Een aantal verboden in de Msw is gericht op een *bedrijf*, zoals art. 7 inzake het gebruik van meststoffen en art. 19 en 20 inzake het houden van varkens c.q. pluimvee.

Andere (verbods)bepalingen zijn juist gericht op de *landbouwer*. Denk hierbij aan art. 21 inzake het produceren van fosfaat met melkvee. Een expliciete regeling omtrent de gevolgen van een bedrijfs-overdracht is dan ook gewenst. De verboden van art. 7, 19 en 20 gelden immers voor een bepaald kalenderjaar, ongeacht welke landbouwer het bedrijf beheert. En het verbod van art. 21 geldt voor elk bedrijf dat de landbouwer beheert.

Degene die in een kalenderjaar na de datum 15 mei een landbouwbedrijf overneemt, heeft in beginsel problemen in het kader van de Msw. Deze landbouwer kan geen gebruik maken van deze belangrijke peildatum voor de toepassing van de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht.<sup>28</sup>

Hij mag dan namelijk in zijn bedrijf geen meststoffen (meer)gebruiken. Daarnaast mag hij in zijn bedrijf geen dieren houden, tenzij hij voor de totale productie kan voldoen aan de mestverwerkingsplicht. In de handhavingspraktijk worden genoemde problemen min of meer opgelost door 'soepel' beleid van RVO.<sup>29</sup>

Inmiddels is een wetsvoorstel tot wijziging van de Msw in verband met de invoering van een stelsel

van fosfaatrechten in behandeling.<sup>30</sup> Het wetsvoorstel wijzigt art. 19 en 20 en verduidelijkt dat het productieverbod zich richt op de landbouwer. Interessant is verder het voorgestelde art. 23 dat bepaalt dat bij overname van (een deel van) een 'beëindigd bedrijf' tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 het fosfaatrecht van dat bedrijf bij de overnemer(s) kan worden vastgesteld. Ook dat benadrukt het belang van een duidelijke definitie van bedrijfsoverdracht.

## 2.4. Gevolgen bedrijfsoverdracht Msw

### 2.4.1. Een voorbeeld

We lichten het beleid van RVO bij de toepassing van de Msw op bedrijfsoverdracht toe met een voorbeeld.

#### Casus

Stel, boer Jansen exploiteert in het kader van een eenmanszaak een melkveebedrijf. Op 1 september 2016 gaat hij een overeenkomst van vennootschap onder firma (VOF) aan met buurman Gerritsen. Deze VOF wordt op 15 september 2016 bij de KvK ingeschreven en krijgt een (nieuw) KvK-nummer ten name van 'VOF Jansen-Gerritsen'. Tegelijk schrijft Jansen zijn eenmanszaak uit en geeft hij bij de KvK aan dat het bedrijf wordt voortgezet door de VOF. Vervolgens meldt hij bij RVO de overdracht van het bedrijf waarbij hij op het kennisgevingsformulier aankruist dat onder andere het UBN, alle percelen landbouwgrond, de aangevraagde derogatie en de zogenoemde melkveefosfaatreferentie over moeten gaan.

Het beleid van RVO gaat ervan uit dat op 1 september 2016 een nieuw bedrijf is ontstaan. Er wordt aan de VOF een relatienummer toegekend ten name van VOF Jansen-Gerritsen. Voor diverse onderdelen van de Msw betekent dat samengevat het volgende.

### 2.4.2. Stelsel van gebruiksnormen<sup>31</sup>

Het stelsel van gebruiksnormen beoogt het gebruik van alle type meststoffen door een landbouwer binnen zijn bedrijf te reguleren en te maximaliseren voor wat betreft de mineralen stikstof en fosfaat.

Het stelsel van gebruiksnormen kent drie normen:

- De gebruiksnorm dierlijke mest: deze norm beperkt de maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest die per hectare mag worden aangewend.
- De gebruiksnorm stikstof totaal: deze norm beperkt de maximale (totale) hoeveelheid werkzame stikstof die per gewas per hectare mag worden aangewend.
- De gebruiksnorm fosfaat totaal: deze norm be-

27. Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, Regeling van 4 november 2005, *Stcrt.* 2005, 226, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 17 december 2016, *Stcrt.* 2016, 69127.

28. Zie par. 2.4.2 en 2.4.3.

29. Zie par. 2.4.2 en 2.4.3.

30. *Kamerstukken I* 2016/17, 34 532.

31. Hoofdstuk III Msw.

perkt de maximale (totale) hoeveelheid fosfaat die per hectare mag worden aangewend.

Een landbouwer moet binnen zijn bedrijf aan elk van de drie normen voldoen. De gebruiksnorm dierlijke mest bepaalt de hoeveelheid stikstof die uit dierlijke mest binnen een bedrijf mag worden aangewend. Hoofddregel is dat deze norm 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar bedraagt. Voor het berekenen van de gebruiksrui- te telt de betaalde landbouwgrond mee. Het gaat om de landbouwgrond waarover een landbouwer op 15 mei de feitelijke beschikkingsmacht heeft en in het kader van de zogenoemde Basisregistratie Percelen bij RVO is gemeld.<sup>32</sup> Een aantal soorten landbouw- grond is overigens uitgezonderd; denk hierbij aan natuurterreinen.<sup>33</sup>

Op de genoemde norm van 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar is één uitzonde- ring geformuleerd: de zogenoemde derogatierege- ling. Als een landbouwer voor zijn bedrijf voldoet aan een aantal voorwaarden, mag uitgegaan wor- den van 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar. Genoemde 250 kilogram stikstof bedraagt 230 kilogram als de landbouwgrond is gelegen op zand- of lössgrond, gelegen in de provin- cies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant of Limburg.

Als het volledige bedrijf wordt overgedragen en als geheel wordt voortgezet, gaat in beginsel ook de aanspraak op deelname aan de derogatieregeling over naar de verkrijger van het bedrijf.

Het nieuwe bedrijf van de VOF heeft op basis van de Meststoffenwet in 2016 geen gebruiksrui- te voor meststoffen, omdat het na de peildatum 15 mei is ontstaan. Dat is een probleem als het nog wel de bedoeling is grond te bemesten. Indien echter een bedrijfsoverdracht is gemeld, gaat RVO er in begin- sel van uit dat beide bedrijven één geheel vormen. De gegevens van grond, productie, aan- en afvoer worden dus als het ware samengevoegd. Dit betreft uitvoeringsbeleid van RVO. De verwerver van het bedrijf, in casu de VOF, wordt alsdan verantwoor- delijk voor naleving van de bepalingen omtrent de gebruiksnormen voor het gehele kalenderjaar. Als betrokken partijen (vervreemder en verkrijger) dit niet wensen, zal RVO de letter van de wet toepas- sen. Dit betekent dat de verkrijger van het bedrijf geen mest meer kan aanwenden binnen het bedrijf en alle door de dieren geproduceerde mest moet af- voeren naar een ander bedrijf.

Het beleid dat RVO in het kader van een bedrijfs- overdracht toepast, is overigens naar onze mening niet in strijd met de doelstellingen van de Meststof- fenwet.

### 2.4.3. Mestverwerkingsplicht<sup>34</sup>

Veel veehouders moeten op basis van de Mest- stoffenwet een deel van de dierlijke mest die op het bedrijf wordt geproduceerd, laten verwerken. Hoofddregel is dat een bepaald percentage van het bedrijfsoverschot aan dierlijke mest verwerkt moet worden. Van een bedrijfsoverschot is sprake als op een bedrijf meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan op de tot het bedrijf behorende landbouwgrond mag worden aangewend.

Het bedrijfsoverschot wordt berekend door de hoeveelheid dierlijke mest (in fosfaat) die de dieren binnen het bedrijf, inclusief de dieren die worden geweid op natuurterrein, produceren in een kalen- derjaar, te verminderen met de hoeveelheid fosfaat overeenkomend met de fosfaatgebruiksrui- te behorende tot de voor de tot het bedrijf behorende op- pervlakte landbouwgrond, inclusief natuurterrein.

Als sprake is van een bedrijfsoverschot moet een deel worden verwerkt. Het percentage dat verwerkt moet worden, is afhankelijk van de regio waarin het bedrijf ligt en verschilt per jaar. De percentages worden jaarlijks vastgesteld via (wijziging van) de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.<sup>35</sup>

Het nieuwe bedrijf van de maatschap heeft in 2016 geen fosfaatruimte. Dus is in principe de gehele fos- faatproductie bedrijfsoverschot. En omdat het be- drijf zelf geen melkveefosfaatreferentie (zie hierna) heeft, is de productie in beginsel ook melkveefos- faatoverschot.

Dat betekent dat in principe 100% van de mestpro- ductie in 2016 verwerkt moet worden, als bedoeld in art. 1 lid 1 onder dd Msw. Bij overdracht van melkveefosfaatreferentie kan die hoeveelheid fos- faat in mindering worden gebracht. In het jaar van overdracht kunnen daardoor beide partijen daar- van profiteren. Daarnaast hanteert RVO ook hier het beleid dat bij overdracht het oude en het nieuwe bedrijf administratief als één geheel beschouwd worden. Het nieuwe bedrijf kan daardoor gebruik maken van de mestverwerking door het oude be- drijf. Het nieuwe bedrijf kan echter geen 'vervan- gende verwerkingsovereenkomst' (VVO) afsluiten met het oude bedrijf. Met een VVO neemt een an- der bedrijf de verwerkingsplicht over. Volgens RVO moet dat bedrijf dan nog wel feitelijk bestaan. Dit onderdeel van het beleid is volgens ons onnodig streng. Het beleid dat wordt gevoerd in het kader van het stelsel van gebruiksnormen zou naar onze mening ook van toepassing kunnen zijn op de on- derhavige problematiek.<sup>36</sup> Als door en/of voor een bedrijf feitelijk mest is verwerkt, zou ook degene die in hetzelfde kalenderjaar het bedrijf heeft over- genomen daarvan gebruik moeten kunnen maken. De doelstellingen van de Meststoffenwet worden immers daarmee geen geweld aangedaan.

32. Zie ook uitspraak CbB 12 februari 2013, ECLI:NL:CBB: 2013:BZ1753.

33. Hoofdstuk IV Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

34. Hoofdstuk V titel 6 Msw.

35. Art. 71 Msw.

36. Zie par. 2.4.3.

#### 2.4.4. Melkveefosfaatreferentie<sup>37</sup>

Voor elk bedrijf met melkvee dat in 2013 bestond is een melkveefosfaatreferentie vastgesteld. De melkveefosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee: het melkveefosfaatoverschot. De Meststoffenwet kent ook het 'bedrijfsoverschot' (art. 1, onderdeel cc). De melkveefosfaatreferentie onderscheidt zich van het bedrijfsoverschot doordat de melkveefosfaatreferentie uitsluitend ziet op het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau dat het gevolg is van de fosfaatproductie door melkvee. De melkveefosfaatreferentie is kort samengevat de hoeveelheid fosfaat die op een bedrijf door melkvee wordt geproduceerd, maar niet hoeft te worden verwerkt en in plaats daarvan in de Nederlandse landbouw mag worden gebruikt. In dit kader wordt verder niet ingegaan op de berekening van deze referentie. De melkveefosfaatreferentie is verleend aan een landbouwer. In de beschikking is vermeld op welk bedrijf de referentie betrekking heeft. De referentie is beperkt overdraagbaar op grond van art. 21a Meststoffenwet. Bij een bedrijfsoverdracht vervalt in beginsel deze referentie. Dit is een bewuste keuze van de wetgever.<sup>38</sup> De Meststoffenwet heeft hierop twee uitzonderingen geformuleerd. Allereerst kan de melkveefosfaatreferentie overgedragen worden aan een persoon met wie bloed- of aanverwantschap in de eerste, twee of derde graad bestaat. Vervolgens kan de melkveefosfaatreferentie overgaan naar degene die het bedrijf waarvoor deze referentie is afgegeven, bij erfopvolging verkrijgt. De tekst van art. 21a Meststoffenwet blokkeert formeel de overdracht van de melkveefosfaatreferentie tussen echtgenoten en geregistreerde partners. RVO acht het echter een onwenselijke situatie dat bij een overdracht aan een echtgeno(o)t(e) of een geregistreerd partner de referentie komt te vervallen. RVO heeft te kennen gegeven dat in het kader van een dergelijke overdracht de melkveefosfaatreferentie in de uitvoering van de regelgeving niet zal vervallen. Door het aangaan van de VOF met Gerritsen is sprake van een bedrijfsoverdracht. Gerritsen is geen bloed- of aanverwant in de eerste, tweede of derde graad waardoor een eventuele melkveefosfaatreferentie toegekend aan boer Jansen voor zijn bedrijf komt te vervallen.

#### 2.4.5. Grondgebonden groei melkveehouderij<sup>39</sup>

Het Uitvoeringsbesluit van de Msw (art. 70a), en na inwerkingtreding van het wetsvoorstel<sup>40</sup> de Msw

37. Art. 1 lid 1 onder mm Msw jo. art. 21a Msw.

38. Zie Hoofdstuk 3.4 van de Memorie van Toelichting Wet verantwoorde groei melkveehouderij, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 979, nr. 3.

39. Hoofdstuk Xa Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

40. Voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet (Wet

zelf, stelt een grens aan het melkveefosfaatoverschot<sup>41</sup> dat een bedrijf mag hebben. Dat wordt bepaald door het melkveefosfaatoverschot in 2014, de productiegroei in het betreffende jaar ten opzichte van 2014 en het melkveefosfaatoverschot per hectare in het voorafgaande jaar.

In het voorbeeld heeft het nieuwe bedrijf van de VOF in 2016 geen beperking. In 2017 zal echter het melkveefosfaatoverschot niet hoger mogen zijn dan 50% van de productie. Er is geen expliciete wettelijke basis én geen uitvoeringsbeleid om ook wat dit betreft het nieuwe bedrijf te beschouwen als vervanger van het oude.

#### 2.4.6. Varkens- en pluimveerecht<sup>42</sup>

De Msw bevat in art. 25-32 een regeling voor overdracht van een productierecht van het ene bedrijf naar het andere. Een productierecht is momenteel het varkensrecht en het pluimveerecht die vereist zijn voor het houden van de betreffende diersoorten.<sup>43</sup>

Art. 33 gaat specifiek over een bedrijfsoverdracht waarbij ook een productierecht mee overgaat.

De kern van art. 16 is een verbod op overdracht aan een bedrijf dat geheel of gedeeltelijk is gelegen in een 'concentratiegebied'.<sup>44</sup> Tevens is sprake van een verbod op verplaatsing van dieren naar een locatie in een concentratiegebied. Strikt genomen betekent dat een overdracht van een productierecht naar een ander bedrijf niet mogelijk is als dat bedrijf een oppervlakte grond of een (voor welke diersoort dan ook) in gebruik zijnde stal in zo'n gebied heeft. De praktijk is niet zo strikt. Omdat varkens staldieren zijn, registreert RVO het productierecht op een specifieke stal. Een melding van vergroting van dat recht voor een stal in een concentratiegebied wordt dan niet verwerkt. Het geregistreerde productierecht op een stal in een concentratiegebied geeft dan tevens het maximum aan van het aantal dieren bij verplaatsing.

Overdracht van een productierecht is het gehele jaar mogelijk, met vermelding voor welk deel het reeds in het kalenderjaar is benut.

Bij de melding van een gehele bedrijfsoverdracht (zie par. 1.2.3) gaan alle geregistreerde productierechten automatisch mee over en worden dus door RVO op het relatienummer van de verkrijger van het bedrijf geregistreerd.<sup>45</sup>

grondgebonden groei melkveehouderij), *Kamerstukken I* 2016/17, 34 295.

41. Art. 1 lid 1 onder mm Msw.

42. Hoofdstuk V, titels 1-5 Msw.

43. Zie de verboden op het houden van varkens of pluimvee in art. 19 en 20 Msw.

44. De zogenaamde 'overschotgebieden', meteen hoge mestproductie ten opzichte van de beschikbare landbouwgrond in Oost- en Zuid-Nederland, zoals begrensd op de kaart bij het Uitvoeringsbesluit Msw.

45. Zie ook <http://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/mest-en-grond/mest/dierproductierechten>.



Bij een splitsing of afsplitsing gaan de rechten in principe mee met de stal waarop ze geregistreerd staan. De overdrager kan echter een andere verdeling aangeven.

Art. 32 Msw biedt de mogelijkheid van een korting bij de overgang van een productierecht van het ene bedrijf naar het andere bedrijf. In art. 33 Msw is bepaald dat een dergelijke korting ook kan worden toegepast op een overdracht van een geheel bedrijf. In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat onder een bedrijfsoverdracht mede moet worden verstaan de inbreng in een maatschap of het verkrijgen van de meerderheid van aandelen in een vennootschap. In beide gevallen moet dat bij AMvB worden bepaald en geldt een maximumkorting van 25% op de rechten die overgaan. Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt.

In par. 2.2 en 2.3 hebben we aangevoerd dat een landbouwer naar onze mening meerdere bedrijven kan hebben in het kader van de mestwetgeving. Bijvoorbeeld een varkensbedrijf in Groningen en een in Noord-Brabant. In het huidige beleid wordt dat niet erkend. Dat betekent dat in principe deze landbouwer geen varkensrecht zou kunnen aankopen voor zijn bedrijf in Groningen. En zou er een korting gelden bij overdracht van varkensrecht, maar niet bij overdracht van een bedrijf, dan zou deze varkenshouder bij verkoop van zijn bedrijf in Groningen ten onrechte een korting opgelegd krijgen.

#### 2.4.7. Fosfaatrechten<sup>46</sup>

Ten tijde van het redigeren van deze bijdrage is een wetsvoorstel tot wijziging van de Msw in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten in behandeling.<sup>47</sup> Voor de achtergrond van de introductie van dit nieuwe productierecht voor de melkveehouderij en een stelselbeschrijving wordt verwezen naar het artikel 'Het stelsel van fosfaatrechten – Noodzaak, nuttig of niet aan beginnen' van mr. M.I.J. Toonders en mr. dr. J.J.J. de Rooij, gepubliceerd in dit tijdschrift.<sup>48</sup>

In onze casus heeft Jansen zijn volledige bedrijf ingebracht in de VOF. Hij heeft dat in september 2016 gedaan.

Voor de toekenning van de fosfaatrechten betekent dit het volgende.

Op basis van art. 22a lid 4 van het wetsvoorstel tot wijziging van de Msw kan VOF Jansen-Gerritsen aanspraak maken op het fosfaatrecht dat voor boer Jansen bij continuering van zijn bedrijf zou zijn vastgesteld. De VOF moet dan melden en aantonen dat zij het bedrijf van boer Jansen heeft overgenom-

men in de periode tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 en dat het bedrijf van boer Jansen is beëindigd.

Wat onder een beëindigd bedrijf moet worden verstaan is niet gedefinieerd. Het lijkt te gaan om het feit dat de betreffende landbouwer moet zijn gestopt met het exploiteren van het bedrijf.

Volgens RVO moet namelijk sprake zijn van uitschrijving van de onderneming van boer Jansen uit het handelsregister. Het was naar onze mening correcter geweest om te hebben bepaald dat het bedrijf moet zijn overgenomen van een landbouwer die de uitoefening van de landbouw volledig heeft beëindigd en in dat kader zijn onderneming heeft uitgeschreven uit het handelsregister en dit ook als zodanig heeft gemeld bij RVO waardoor het daaraan gekoppelde relatienummer ook komt te vervallen. Het bedrijf wordt immers niet beëindigd maar de productie-eenheden worden echter voortaan door een andere landbouwer gebruikt.

Boer Jansen had er ook voor kunnen kiezen om zélf de fosfaatrechten in 2018 aan te vragen. Dit was mogelijk geweest door niet het gehele bedrijf in te brengen in de VOF, maar zelf nog een bedrijf in de zin van de Msw te blijven exploiteren. Dit betekent dus (onder andere) dat sprake moet zijn van handhaving van inschrijving van de onderneming in het handelsregister.

Fosfaatrechten worden (landelijk) overdraagbaar.

In het wetsvoorstel is art. 32a opgenomen. In dit artikel is bepaald dat de vergroting van het fosfaatrecht bij een overgang van rechten 90% bedraagt. Oftewel: bij een overgang van fosfaatrechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf is sprake van een korting van 10%.

Deze korting wordt niet toegepast voor een overgang van het fosfaatrecht:

- a. door erfopvolging,
- b. naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de eerste, tweede of derde graad<sup>49</sup>, of
- c. naar een bedrijf waarvan dit fosfaatrecht, uitgedrukt in hetzelfde aantal kilogrammen fosfaat, eerder gedurende het kalenderjaar is ontvangen ('lease').

In het kader van het stelsel van fosfaatrechten vloeit derhalve in de toekomst bij een overgang een korting direct voort uit de wet zelf (in plaats van bij algemene maatregel van bestuur).

Volgens informatie verstrekt door RVO ziet het voorgestelde art. 32a zowel op een overgang van fosfaatrechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf als op een overdracht van fosfaatrechten in het kader van een bedrijfsoverdracht. Hierbij plaatsen wij echter de volgende kanttekening. Eerder hebben we al melding gemaakt van art. 33 Meststoffenwet (zie par. 3.2.6).

46. Wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten, *Kamerstukken I 2016/17*, 34 532.

47. *Kamerstukken I 2016/17*, 34 532.

48. M.I.J. Toonders & J.J.J. de Rooij, 'Het stelsel van fosfaatrechten – Noodzaak, nuttig of niet aan beginnen', *TvAR 2016/10*.

49. RVO heeft kenbaar gemaakt dat zij een overgang naar een echtgeno(o)t(e) of geregistreerd partner hetzelfde zal behandelen (vergelijkbaar met beleid omtrent de melkveefosfaatreferentie; zie par. 2.4.4).

Volledigheidshalve vermelden wij hierbij de tekst van het artikel:

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat ingeval van een bedrijfs-overdracht het op het bedrijf rustende productierecht wordt verlaagd met een bij de maatregel vastgesteld percentage.
2. Het in het eerste lid bedoelde percentage is ten hoogste 25%.
3. Voor verschillende groepen van gevallen kan het percentage verschillend worden vastgesteld.
4. Onder bedrijfsoverdracht wordt mede begrepen de inbreng van een bedrijf in een maatschap en de verkrijging van een meerderheid van de aandelen in een vennootschap.
5. Dit artikel is niet van toepassing op een overdracht aan een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat, of op de inbreng in een maatschap met een zodanige persoon, en evenmin op een verkrijging van een bedrijf onder algemene titel.'

Art. 33 gaat specifiek over bedrijfsoverdrachten en wordt op een andere wijze benaderd dan een overgang van productierechten van het ene bedrijf naar het andere bedrijf. Naar onze mening ziet art. 32a wet systematisch niet op bedrijfsoverdrachten en vloeit een korting op fosfaatrechten niet direct voort uit de Msw. Wellicht zullen toekomstige (gerechtelijke) procedures hieromtrent duidelijkheid moeten verschaffen. De registratie van een overgang en overdracht van fosfaatrechten betreft immers een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

### 3. Bedrijfsoverdracht en Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

#### 3.1. Definities

Wat betreft het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid beperken we ons, zoals reeds vermeld, tot het stelsel van betalingsrechten. Voor meer informatie over dit stelsel verwijzen wij kortheidshalve naar het artikel 'Inkomensondersteuning in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020', gepubliceerd in dit tijdschrift.<sup>50</sup>

In het kader van het stelsel van betalingsrechten spelen de begrippen 'bedrijf' en 'landbouwer' (eveneens) een belangrijke rol. De definitie van het begrip 'bedrijf' luidt als volgt<sup>51</sup>: 'alle eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd'.

Een landbouwer is in dit kader: 'een natuurlijk persoon of rechtspersoon dan wel een groep van natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de

rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, van wie het bedrijf zich bevindt binnen het territoriale toepassingsgebied van de verdragen als omschreven in artikel 52 VEU in samenhang met de artikelen 359 en 355 VWEU, en die een landbouwactiviteit uitoefent'.<sup>52</sup>

Zoals reeds opgemerkt, ontbreekt in de Meststoffenwet een definitie van het begrip 'bedrijfs-overdracht'. Een dergelijke definitie kent het stelsel van betalingsrechten wél.

Allereerst is in Verordening (EU) nr. 1307/2014 bepaald dat onder 'overdracht' wordt verstaan 'verhuur of verkoop of feitelijke of verwachte vererving van grond of betalingsrechten of elke andere definitieve overdracht daarvan'.<sup>53</sup>

Onder verkoop wordt (samengevat) verstaan de verkoop of elke andere definitieve overdracht van de eigendom van grond of betalingsrechten.<sup>54</sup> (Ver)huur is een (ver)huurovereenkomst en daarmee vergelijkbare tijdelijke transactie.<sup>55</sup>

In een uitvoeringsverordening wordt vervolgens 'overdracht van bedrijven' gedefinieerd<sup>56</sup>: 'de verkoop, verhuring of welke soortgelijke transactie ook van de betrokken productie-eenheden'.

Uit voorgaande blijkt ons inziens dat de juridische titel van het gebruik van de productie-eenheden niet relevant is. De aanwezigheid van het (exclusieve) gebruiksrecht is van belang. Hierop zullen we in deze bijdrage nog nader ingaan.

#### 3.2. Gevolgen bedrijfsoverdracht stelsel betalingsrechten

De vraag is nu wat de gevolgen zijn van een bedrijfsoverdracht in het kader van het stelsel van betalingsrechten. Eerlijk gezegd zijn deze qua systematiek niet erg spannend. Waar vooral op gelet moet worden, is het moment waarop de bedrijfs-overdracht plaatsvindt.

In de kennisgeving van de overdracht aan RVO kan worden aangegeven wat er met de betalingsrechten moet gebeuren. Als wordt gemeld dat alle betalingsrechten worden overgedragen, gaan alle rechten over naar het bedrijf van de overnemende landbouwer.

Een landbouwer die aanspraak maakt op uitbetaling van betalingsrechten, de vergroeningsbetaling en eventueel de extra betaling 'jonge landbouwers'<sup>57</sup>, maakt voor de aanvraag tot uitbetaling gebruik van de verzamelaanvraag in de Gecombineerde Opgave. Deze aanvraag moet in de periode

52. Art. 4 lid 1 onderdeel a Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

53. Art. 4 lid 1 onderdeel n Vo (EU) nr. 1307/2013. Art. 4 lid 1 onderdeel a Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

54. Art. 4 lid 1 onder l Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

55. Art. 4 lid 1 onder m Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

56. Art. 8 lid 1 onder a Vo (EU) nr. 809/2014, *PbEU* L 227.

57. Zie E. Zonderland-Knijff & H.A. Verbakel-van Bommel, 'Subsidiereregelingen jonge landbouwers', *TvAR* 2016/9.

50. *TvAR* 2014/12.

51. Art. 4 lid 1 onderdeel b Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

van 1 maart tot en met 15 mei worden ingediend.<sup>58</sup> Om voor de subsidie in aanmerking te komen, is het in beginsel voldoende dat de landbouwer op de referentiedatum 15 mei van het betreffende jaar waarin de aanvraag wordt ingediend, feitelijk over subsidiabele hectaren beschikt. Per betalingsrecht moet sprake zijn van gebruik van één subsidiabele hectare landbouwgrond.<sup>59</sup> Elk betalingsrecht geeft vervolgens recht op de jaarlijkse betaling van het in het kader van dat betalingsrecht vastgestelde bedrag.

Een bedrijfsoverdracht moet, zoals reeds vermeld, bij RVO gemeld worden met het daartoe voorge-schreven kennisformulier (formulier 'melding overdracht').

Als een bedrijf in zijn geheel aan een andere landbouwer wordt overgedragen, is het mogelijk dat het recht op uitbetaling aan de 'overnemer' wordt toegekend, tenzij de oorspronkelijke aanvrager dit niet wenst. Er moet dan wel zijn voldaan aan een aantal voorwaarden.

Allereerst moet de kennisgeving van de overdracht plaatsvinden uiterlijk op de laatste dag van de zogenoemde kortingsperiode. In 2017 is dit 9 juni. Daarnaast moet de overnemer alle subsidievoorwaarden (blijven) vervullen. In het kader van de basisbetalingsregeling betekent dit derhalve dat het gehele kalenderjaar sprake moet zijn van subsidiabele hectaren en voor de vergroeningspremie moet uitvoering worden gegeven aan de vergroeningsmaatregelen.

Als een bedrijfsoverdracht plaatsvindt ná genoemde periode behoudt de oorspronkelijke aanvrager zijn aanspraak op uitbetaling van de betalingsrechten en bijbehorende vergroeningspremie. Hij moet er echter wel voor zorgen dat het gehele resterende kalenderjaar (door de overnemende landbouwer) wordt voldaan aan de subsidievoorwaarden (zie hiervoor). Er is weliswaar sprake van één referentiedatum, maar de aanvragende landbouwer blijft gedurende het betrokken kalenderjaar voor alle in de aanvraag opgegeven ('aangekruiste') percelen landbouwgrond aansprakelijk in geval van niet-naleving van de subsidievoorwaarden. In de praktijk betekent dit dat de overdragende landbouwer ervoor moet zorgen dat wordt voldaan aan de subsidievoorwaarden in de periode vóór de overdrachtsdatum. De overnemende landbouwer moet dat doen vanaf de overdrachtsdatum. Men wordt als het ware verantwoordelijk voor elkaars handelen en/of nalaten. Het risico wordt financieel gedragen door de partij die aanspraak kan maken op de uitbetaling van de subsidie.

Als een bedrijf wordt overgedragen op bijvoorbeeld 1 juli van een kalenderjaar en de overnemer gaat de landbouwgrond, die is aangewend voor uitbetaling van betalingsrechten, volledig onttrekken aan de landbouw of daarop een niet-subsidiabel gewas

telen, wordt niet (meer) voldaan aan de subsidievoorwaarden. De verlening van de subsidie aan de vervreemder van het bedrijf kan dan niet meer plaatsvinden en/of reeds uitbetaalde gelden worden teruggevorderd.

Overigens geldt dit niet alleen voor de uitbetaling van de betalingsrechten en de vergroeningspremie. Landbouwsteun, waaronder de betaling op basis van basisbetalingsrechten en vergroeningspremie, kan worden verlaagd of voor de toekomst zelfs worden uitgesloten bij niet-naleving van de voorschriften inzake de zogenoemde randvoorwaarden (cross compliance).<sup>60</sup> Een verlaging of uitsluiting wordt niet alleen opgelegd wanneer de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer die de aanvraag heeft ingediend, maar ook als de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat kan worden toegerekend aan de landbouwer aan wie het bedrijf, waaronder de subsidiabele landbouwgrond, is overgedragen. Hieromtrent verwijzen wij naar het arrest van het Hof van Justitie EU (Eerste Kamer) van 13 december 2012, gepubliceerd in dit tijdschrift met een noot van mr. F.H. Damen.<sup>61</sup> Dit arrest heeft nog betrekking op inmiddels ingetrokken Europese Verordeningen, maar vergelijkbare bepalingen vinden we terug in de vigerende verordeningen, meer in het bijzonder art. 97 lid 2 Verordening (EU) nr. 1306/2013. In dit artikel is expliciet bepaald dat ingeval de grond in het betrokken kalenderjaar wordt overgedragen, een administratieve sanctie ook van toepassing is wanneer de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan wie of door wie de landbouwgrond is overgedragen. In dit kader wordt onder 'overdracht' verstaan enigerlei soort transactie op grond waarvan de overdragende landbouwer (de oorspronkelijke aanvrager) de beschikking over de landbouwgrond verliest.

Reden om landbouwers te adviseren bij het sluiten van een overeenkomst van (bedrijfs)overdracht onderling (nadere) afspraken te maken omtrent de wijze van gebruik van de subsidiabele landbouwgronden. Daarnaast is het raadzaam om te bepalen voor wiens rekening eventuele verlagingen en/of uitsluitingen van subsidie komen.

### 3.3. Tijdstip van bedrijfsoverdracht

Gezien het voorgaande is het tevens van belang te bepalen wanneer een bedrijfsoverdracht plaatsvindt. Het tijdstip is onder andere van belang om vast te kunnen stellen aan wie de subsidie door RVO kan worden uitbetaald.

Zoals reeds hiervoor door ons is opgemerkt, is de juridische titel van het gebruik van de eenheden die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en tot het bedrijf behoren, niet relevant in het kader van

58. Art. 4.2 Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, *Stcrt.* 2014, 36127, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 6 maart 2017, *Stcrt.* 2017, 13791.

59. Art. 32 lid 2 en 3 Vo (EU) nr. 1307/2013, *PbEU* L 347.

60. Art. 97 Vo (EU) nr. 1306/2013, *PbEU* L 347.

61. Arrest van het Hof van Justitie EU (Eerste Kamer) van 13 december 2012, zaak C11/12, *TvAR* 2013, 5713.

het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het gaat erom dat de landbouwer kan aantonen dat hij het beheer voert over deze eenheden. Oftewel: het feitelijk en exclusieve gebruik is naar ons oordeel van doorslaggevend belang. Het moment van bedrijfs-overdracht betreft dan ook het moment dat het feitelijk gebruik overgaat van de ene landbouwer naar de andere landbouwer.

De datum waarop een akte wordt getekend waarin een overeenkomst van overdracht is vastgelegd, is dus niet bepalend voor de vraag of op dat moment de bedrijfsoverdracht plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor de datum van passeren van een akte van levering. Het moment waarop de eigendom overgaat, hoeft niet in alle gevallen het tijdstip van bedrijfs-overdracht te zijn in het kader van de regelgeving omtrent het stelsel van betalingsrechten.

De inhoud van de akte van overeenkomst van overdracht kan uiteraard wel van belang zijn voor het bepalen van het moment van bedrijfsoverdracht. In de akte is veelal vastgelegd welke datum de ingang van overname van feitelijk gebruik is. Een (kleine) waarschuwing is hier op zijn plaats.

Ervaring leert namelijk dat vooral bij akten van overeenkomsten van personenvennootschappen (maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap) om praktische (administratieve en fiscale) redenen vaak de data 1 januari of 1 mei wordt gekozen als ingangsdatum (aanvang boekjaar). Dit is ook het geval als de overeenkomst ná 15 mei van dat jaar wordt gesloten. De inschrijving van de onderneming of wijziging van deze inschrijving sluit aan bij deze datum. Formeel beschouwd zou dit in het kader van een subsidieaanvraag tot problemen kunnen leiden. Een voorbeeld maakt een en ander duidelijk.

#### Casus

Vader exploiteert een eenmanszaak. Hij staat als zodanig geregistreerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Hij is voornemens met zijn dochter een overeenkomst van vennootschap onder firma te sluiten. Partijen bereiken hieromtrent in juli overeenstemming. De adviseur van partij en legt de overeenkomst vast in een onderhandse akte. Eén van de afspraken is dat het bedrijf van de vennootschap wordt geacht vanaf 1 januari van dat kalenderjaar voor gezamenlijke rekening en risico te zijn gedreven.<sup>62</sup> De adviseur legt vast dat de overeenkomst op 1 januari is ingegaan.

Afgezien dat dit feitelijk een onjuiste vastlegging is van de afspraken, zou dit (formeel beschouwd) ook tot problemen kunnen leiden voor subsidieaanvragen die voor 1 juli zijn ingediend, waaronder de aanvraag tot uitbetaling van betalingsrechten.

Deze aanvraag is in de periode 1 april-15 mei door vader ingediend. De aangemelde subsidiabele hectaren zijn gemeld als in gebruik bij vader op 15 mei (peildatum). Uit de akte van overeenkomst van

vennootschap, en mogelijk zelfs inschrijving van de vennootschap in het handelsregister, zou echter kunnen worden afgeleid dat een onjuiste aanvraag is gedaan. Er is immers vastgelegd dat op 15 mei al sprake was van een vennootschap onder firma. Deze zou de percelen landbouwgrond al op 15 mei feitelijk in gebruik hebben gehad. De vennootschap heeft echter geen aanvraag ingediend.

Strikt formeel gesproken, kan derhalve gesteld worden dat de eenmanszaak (vader) een aanvraag heeft ingediend, maar feitelijk niet de grond (exclusief) op 15 mei in gebruik had. Vastgelegd is immers dat het gebruik reeds op 15 mei was ingebracht in de vennootschap onder firma. Deze landbouwer/entiteit heeft echter geen subsidieaanvraag ingediend. Zowel vader/eenmanszaak als de vennootschap zouden alsdan de gelden mis kunnen lopen.

Naar wij hebben begrepen, gaat RVO hiermee tot op heden soepel om, maar het is de vraag of een landbouwer dit risico wenst te lopen. Een specifiekere vastlegging van de feitelijke ingangsdatum is raadzaam. Als partijen om praktische redenen 1 januari of 1 mei als moment van overdracht wensen, is het aan te raden om te kiezen voor het volgende kalenderjaar.<sup>63</sup>

## 4. Enkele conclusies en aanbevelingen

### 4.1. 'Bedrijf' en 'landbouwer' versus 'onderneming' en 'ondernemer'

Onze eerste conclusie is dat de definities van de begrippen 'bedrijf' en 'landbouwer' in de zin van de Msw en GLB redelijk gelijkkluidend zijn (qua strekking), maar dat deze definities minder goed aansluiten bij de definitie van de begrippen 'onderneming' en 'ondernemer' in de zin van de Handelsregisterwet 2007.

Bij het begrip 'bedrijf' zoals opgenomen in de Msw en GLB gaat het om het geheel van productie-eenheden (onroerende zaken). Bij het begrip 'onderneming' in de zin van de Handelsregisterwet 2007 gaat het om de organisatorische eenheid en de activiteiten van (rechts)personen.

Bij het begrip 'landbouwer' in het kader van de Msw en de GLB gaat het om de aanduiding van de (rechts)persoon of het samenwerkingsverband die het bedrijf exploiteert c.q. beheert. Bij het begrip 'ondernemer' gaat het om diegene aan wie de onderneming toebehoort.

De registratie van ondernemingen en ondernemers in het handelsregister heeft naar onze mening veeleer betrekking op 'landbouwers' dan op 'bedrijven'. Immers, bij het begrip bedrijf uit de Msw en de GLB gaat het om het geheel van productie-eenheden (onroerende zaken) en het feitelijk gebruik hiervan. Bij de registratie van ondernemingen en onderne-

62. Met een beroep op het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 22 maart 2001, nr. CPP2001/793M.

63. Let echter ook op andere belangen; zoals de fiscale gevolgen van tijdstip van overdracht.

mers in het handelsregister wordt dit aspect niet meegenomen.

Dit verschil heeft gevolgen voor de registratie en verwerking van een bedrijfsoverdracht. De overdracht van een gehele onderneming betekent bij de KvK dat het bestaande nummer in het handelsregister wordt beëindigd en de onderneming 'via' een ander nummer wordt voortgezet.

Voor Msw en GLB is een gehele bedrijfsoverdracht het overnemen van het feitelijk gebruik van de betreffende eenheid van productiemiddelen (onroerende zaken) door een andere landbouwer.

Tevens merken we op dat uit de definitie zoals opgenomen in de Msw kan worden afgeleid dat een landbouwer meerdere (landbouw)bedrijven zou moeten kunnen exploiteren.

Het zou dan ook wenselijk zijn dat de KvK het mogelijk maakt met een subnummering meerdere bedrijven binnen een onderneming te registreren.

#### 4.2. Beleid van RVO

RVO hanteert het (uitvoerings)beleid dat het begrip 'bedrijf' voor Msw en GLB gelijk wordt gesteld aan het begrip 'onderneming' in de zin van de Handelsregisterwet 2007. Van een bedrijfsoverdracht is daarom voor RVO (alleen) sprake als het bedrijf onder een ander KvK-nummer wordt voortgezet.

Dat beleid biedt een aantal praktische voordelen in de toepassing van Msw en GLB, maar ook enkele complicaties en nadelen. Ons belangrijkste bezwaar tegen het beleid is dat het niet wettelijk is vastgelegd. Het is 'slechts' zichtbaar via de website [www.rvo.nl](http://www.rvo.nl).

Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid. Juist omdat bij niet-naleving van de regels uit de Msw de sanctiëring op grond van de Msw zeer grote (financiële) gevolgen kan hebben voor een bedrijf, is het wenselijk dat er rechtszekerheid ontstaat omtrent de vraag of en wanneer (tijdstip) sprake is van een bedrijfsoverdracht in het kader van de Msw.

Wij achten het wenselijk dat het beleid expliciet wordt vastgelegd, en dan bij voorkeur in toepasselijke wet- en regelgeving (algemeen verbindend voorschrift).

In het kader van de Msw houdt dit in dat er definities moeten worden opgenomen die de koppeling mogelijk maken met de registratie(s) in het handelsregister. Het gaat er hierbij om dat daar waar het gaat om de definities 'bedrijf' en 'landbouwer' er vanuit de Msw een rechtsgeldige aansluiting ten aanzien van het handelsregister ontstaat. Er dient hierbij voldoende ingegaan te worden op de verschillen in de definities van 'bedrijf', 'landbouwer', 'ondernemer' en 'onderneming'. Voor de GLB ligt dit gecompliceerder aangezien de definiëring voortvloeit uit de Europese regelgeving. (Mede) reden om ons te beperken tot de Msw.

#### 4.3. Definitie bedrijfsoverdracht in Msw

In de Msw missen we een expliciete definitie van het begrip 'bedrijfsoverdracht'. Zoals reeds in par. 4.2 aangegeven, is deze wat ons betreft echter onontbeerlijk.

Naar onze mening is sprake van een bedrijfsoverdracht als een andere landbouwer, dus andere (rechts)persoon of groep van (rechts)personen, de feitelijke beschikkingsmacht heeft gekregen ten aanzien van (het geheel van de productie-eenheden die behoren tot) het bedrijf.

RVO stelt dat de registratie in het handelsregister leidend is; een juiste koppeling tussen de Msw en het handelsregister, zoals in par. 4.2 uiteen is gezet, is van groot belang.

In veel praktijksituaties zal een wijziging van feitelijk gebruik van productie-eenheden behorende tot een bedrijf tevens leiden tot wijziging van de registratie in het handelsregister. Het is echter mogelijk dat sprake is van een wijziging van het KvK-nummer, terwijl de feitelijke beschikkingsmacht over het geheel van de productie-eenheden van het bedrijf niet is gewijzigd. Denk hierbij aan de situatie dat een groep van (rechts)personen besluit de rechtsvorm van hun samenwerking te wijzigen. Wat betreft het feitelijke gebruik verandert er echter niets. Verdedigbaar is dat alsdan geen sprake is van een bedrijfsoverdracht in de zin van de Msw (en de GLB). Hiervoor zou derhalve alsdan een voorziening moeten worden getroffen.

#### 4.4. Gevolgen bedrijfsoverdracht

Zoals uit deze bijdrage blijkt, heeft een bedrijfsoverdracht gevolgen voor de naleving en uitvoering van de Msw en de GLB, meer in het bijzonder het stelsel van betalingsrechten. Vooral met betrekking tot onderdelen van de Msw hanteert RVO (uitvoerings)beleid dat niet (expliciet) is vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel. Een aantal voorbeelden daaromtrent hebben we beschreven in par. 2.4 van deze bijdrage.

Het door RVO gevoerde beleid is niet breed gecommuniceerd en niet op een behoorlijke wijze bekend gemaakt. Het spreekt ons inziens voor zich dat dit wel wenselijk is. Dit bevordert immers de rechtszekerheid; iets waartegen niemand bezwaar kan hebben...