

Vergaderjaar 2017–2018

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 281**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2018

Per 1 januari 2018 is het fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouderij in werking getreden. Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken en een aantal actuele ontwikkelingen met betrekking tot het stelsel. Ik geef hiermee tevens invulling aan mijn toezeggingen om uw Kamer te informeren over het overleg met de banken aangaande knelgevallen, het toesturen van de WecR reflectie op de voeder-mestovereenkomsten en de nulmeting grondgebondenheid.

**Beschikkingen**

De beschikkingen voor de vaststelling van de fosfaatrechten zijn voor het overgrote deel in januari afgegeven. De ondernemers zijn met deze beschikkingen op de hoogte gesteld van de omvang van het op hun bedrijf rustende fosfaatrecht, gebaseerd op de peildatum en indien van toepassing, verrekend met het kortingspercentage. Tot op heden is er met ruim 22.000 beschikkingen voor zo'n 85 miljoen kilogram aan fosfaatrechten toegekend. De beschikkingen voor knelgevallen (geraamd op maximaal 600.000 kilogram fosfaat) komen hier nog bij. Ik kom verderop in deze brief terug op de knelgevallen.

Het aantal toegekende fosfaatrechten bevindt zich hiermee iets boven het fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij (84,9 miljoen kilogram). Dit heeft onder meer te maken met het feit dat fosfaatrechten ook zijn toegekend voor de productie van meststoffen door dieren buiten de melkveehouderij, die wel aan de definitie van melkvee voldoen. Daarnaast worden de rechten op forfaitaire basis toegekend. Voor het bepalen van de fosfaatproductie over 2018 zal het CBS gebruik maken van de werkelijke gegevens. De werkelijke productie kan lager uitvallen dan de productie volgens de forfaits, bijvoorbeeld door het vasthouden aan een lagere hoeveelheid fosfor in het mengvoer. Ik houd de vinger aan de pols. Indien er aanleiding is om te vermoeden dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij het sectorale plafond zal overstijgen, zal ik ingrijpen. Ik

vind het op dit moment echter te vroeg om op basis van de voorlopige cijfers de koers aan te passen.

### **Positie van de vleesveehouderij**

In de afgelopen periode is het effect van het fosfaatrechtenstelsel op de vleesveehouderij en meer in het bijzonder de zoogkoeienhouderij herhaaldelijk naar voren gebracht. De fosfaatproductie door de vleesveehouderij valt niet onder het fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij. In de vleesveehouderij is ook geen sprake geweest van groei waardoor het nationale fosfaatproductieplafond is overschreden. In deze sector valt een deel van het jongvee onder het fosfaatrechtenstelsel. Deze keuze is gemaakt om te voorkomen dat jongvee voor de melkveehouderij via de vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtenstelsel wordt gehouden. Dit heeft echter als consequentie dat ook bedrijven waarvan de dieren nooit in de melkveehouderij terecht komen, onder het fosfaatrechtenstelsel vallen. Zoogkoeienhouders die op de referentiedatum minder jongvee hadden dan gebruikelijk, of die willen uitbreiden, zullen met melkveehouders moeten concurreren op de markt voor fosfaatrechten, maar bevinden zich daarbij in een ongelijke positie. In de afgelopen maanden zijn deze problematiek en de mogelijke oplossingen onderwerp van overleg geweest tussen mijn ministerie en vertegenwoordigers van de houders van zoogkoeien, te weten LTO Nederland, Vleesvee NL, Stichting Zeldzame Huisdierrassen en enkele individuele zoogkoeienhouders. De oplossing die hieruit naar voren is gekomen, is tweeledig en bestaat enerzijds uit het bieden van meer duidelijkheid over welk jongvee onder de wettelijke definitie van melkvee valt en anderzijds uit het invoeren van een vrijstellingsregeling voor zoogkoeienhouders. De voorgestelde oplossing wordt gesteund door de genoemde sectorpartijen. Ik zal deze partijen bij de verdere uitwerking van de oplossing betrekken. Voordat kan worden overgegaan tot invoering moet nog wel afstemming met de Europese Commissie plaatsvinden.

#### *Definitie jongvee*

Bij de introductie van het stelsel van fosfaatrechten is geconstateerd dat er onduidelijkheden zijn over de reikwijdte van het stelsel, waar het jongvee betreft. Het gaat daarbij om de afbakening ten aanzien van jongvee in de vleesveehouderij. Deze afbakening biedt ruimte voor interpretatie, waardoor het voor ondernemers niet altijd duidelijk is of zij voor hun jongvee fosfaatrechten nodig hebben. Bovendien bemoeilijkt deze interpretatieruimte de uitvoering en handhaving van het stelsel. Om aan deze situatie een eind te maken, heb ik in overleg met genoemde sectorpartijen besloten hierover op korte termijn duidelijkheid te bieden door een beleidsregel vast te stellen. Daardoor wordt duidelijk dat voor jongvee dat gehouden wordt buiten de melkveehouderij alleen fosfaatrechten nodig zijn als de dieren bedoeld zijn om een kalf te krijgen. Voor jongvee dat nooit zal afkalven en dus alleen gehouden wordt voor de productie van vlees (en niet voor het krijgen van een kalf) zijn geen rechten nodig. Vleesveehouders moeten dit in hun eigen bedrijfsadministratie aannemelijk kunnen maken en kunnen achteraf worden gecontroleerd op basis van de feitelijke situatie.

#### *Vrijstellingsregeling*

De verduidelijking van de definitie van jongvee bakent het probleem voor de zoogkoeienhouders af; voor jongvee dat alleen is bedoeld voor de productie van vlees zijn immers geen rechten nodig. Zoogkoeienhouders hebben met deze verduidelijking echter nog steeds fosfaatrechten nodig voor jongvee dat kalveren krijgt. Voor jongvee waarvan kan worden

gegarandeerd dat het niet in de melkveehouderij terechtkomt, is dit geen wenselijke situatie. Deze dieren dragen immers niet bij aan de fosfaatproductie in de melkveehouderij en zullen hier ook nooit aan bijdragen. Om dit probleem structureel op te lossen is een wetswijziging noodzakelijk. Omdat daar de nodige tijd mee gemoeid is, wil ik daarop vooruitlopend een vrijstellingsregeling vaststellen voor jongvee in de zoogkoeienhouderij. Met de genoemde vertegenwoordigers van de sector heb ik de contouren en voorwaarden van deze regeling besproken. In grote lijnen komt het erop neer dat ondernemers die gebruik willen maken van de vrijstellingsregeling, afstand moeten doen van de fosfaatrechten die zij eventueel hebben ontvangen. Daarnaast moeten zij ervoor zorgdragen dat van het bedrijf afgevoerde runderen niet worden aangewend voor de productie van melk in Nederland. Tot slot mogen deze ondernemers geen melkveetak, of jongvee opfok voor de melkveehouderij, op hun bedrijf hebben.

### *Implementatie*

De invoering van zowel de beleidsregel als de vrijstellingsregeling is afhankelijk van overleg met de Europese Commissie. Ik zal dat overleg zo snel mogelijk starten en streef naar invoering per 1 juli a.s. Ondernemers die na invoering gebruik willen gaan maken van de vrijstellingsregeling, doen er verstandig aan om eventueel aan hen toegekende fosfaatrechten niet te verhandelen. Zij zullen immers afstand moeten doen van deze rechten (ook de reeds verhandelde rechten) om voor de vrijstelling in aanmerking te komen.

Ik sluit niet uit dat er ondernemers zijn die rechten toegekend hebben gekregen in verband met op de peildatum aanwezige dieren waarvoor, gelet op de verduidelijking van de jongveedefinitie, geen rechten nodig waren. De toekenning van deze rechten zal, mede in het licht van de staatssteunkaders, opnieuw moeten worden bezien. Ondernemers moeten er rekening mee houden dat de toekenning van rechten wordt herzien, indien zij rechten hebben ontvangen in verband met jongvee dat niet bedoeld was om een kalf te krijgen. Ook dit zal afhankelijk zijn van het overleg met de Europese Commissie. De mate waarin herziening aan de orde is, zal kleiner zijn naarmate een groter aantal ondernemers deelneemt aan de vrijstelling en daartoe afstand doet van de aan hen toegekende rechten. Het overdragen van rechten kan een eventuele herziening niet voorkomen en kan nadelig uitwerken voor ondernemers. Om financiële problemen te voorkomen doen ondernemers er dan ook verstandig aan om deze rechten voorlopig niet te verhandelen.

### **Runderen van zeldzame rassen**

Uw Kamer heeft meerdere keren aandacht gevraagd voor de positie van zeldzame runderrassen in relatie tot het fosfaatrechtenstelsel. Het gros van de runderen van zeldzame rassen wordt gehouden voor de productie van vlees. De hierboven beschreven oplossing voor de vleesveehouderij brengt dan ook direct met zich mee dat houders van zeldzame rassen in deze sector hun bedrijfsvoering ongestoord kunnen voortzetten en zelfs kunnen groeien. Dat betekent dat de aanwas van zeldzame runderrassen in deze sector kan toenemen. Ik ben verheugd te kunnen melden dat hiermee de problematiek voor zeldzame runderrassen grotendeels wordt opgelost.

Conform mijn toezegging aan uw Kamer heb ik bekeken wat de mogelijkheden zijn vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) voor ondersteuning van zeldzame runderrassen. Binnen het nu lopende POP3 (2014 tot en met 2020) is hiervoor geen nationale subsidieregeling

voorzien. Voor een dergelijke ondersteuning is dus een wijziging van het POP3 nodig. Deze wijziging zal moeten worden goedgekeurd door de Europese Commissie en daarmee niet eerder dan per 1 januari 2019 kunnen ingaan. Voor 2018 biedt het POP3 dus geen soelaas. Indien toch een subsidieregeling zou worden opengesteld, zou dit voor twee jaar kunnen (2019 en 2020). Daarbij geldt volgens het POP3 dan een maximaal subsidiebedrag van 200 euro per volwassen dier per jaar. Dekking zou gevonden kunnen worden in het overhevelen van een deel van de nog beschikbare middelen vanuit POP3 voor de vleesveesector (totaal 2,5 miljoen euro verdeeld over vijf jaar). Gelet op de financiële beperkingen en het feit dat een subsidieregeling voor 2018 geen soelaas biedt, acht ik dit geen kansrijke oplossing.

Binnen het fosfaatrechtenstelsel wordt rekening gehouden met het gegeven dat runderen van zeldzame rassen veelal minder melk en daarmee ook minder fosfaat produceren dan runderen van de overwegend gebruikte melkveerassen, zoals Holstein vee. Dieren die minder produceren vallen namelijk in een lager forfait, wat maakt dat hiervoor minder fosfaatrechten per dier nodig zijn. Melkveehouders die hun veestapel willen uitbreiden ten opzichte van de peildatum 2 juli 2015 (op basis waarvan ze rechten toegekend hebben gekregen) hebben dan ook minder rechten per dier nodig als zij dat met zeldzame runderrassen doen. De wet maakt verder geen onderscheid in rassen runderen.

### **Knelgevallen**

Tot op heden hebben zich in het kader van de knelgevallenvoorziening fosfaatrechten een kleine 800 ondernemers gemeld. De beoordeling van deze aanmeldingen vindt op dit moment plaats.

Tijdens het Algemeen Overleg over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn van 23 januari 2018 heb ik toegezegd u te informeren over de gesprekken met banken over knelgevallen (Kamerstuk 33 037, nr. 272). Dit in lijn met het advies van de commissie Kalden en de motie Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 244). De overleggen tussen mijn ministerie en de financiële instellingen hebben inmiddels plaatsgevonden. Centraal stond de vraag hoe de banken omgaan met ondernemers die grote investeringen hebben gedaan en nu dreigen om te vallen, omdat ze fosfaatrechten moeten bijkopen. Uit deze overleggen komt naar voren dat de banken in beginsel bereid zijn om financiering te verstrekken voor de aankoop van fosfaatrechten en een aanvraag voor een lening daartoe breed bezien. Ze beoordelen onder meer de bestaande financiële verplichtingen, de opbrengsten en de mogelijkheden om het bedrijf voort te zetten met een lagere stalbezetting (eventueel tijdelijk). Zolang er bedrijfseconomisch voldoende toekomstperspectief is, worden leningen verstrekt op basis van de te verwachten rentabiliteit. Hierbij is tevens de liquiditeitspositie van het bedrijf essentieel. Belangrijk bij de beoordeling door de banken is de vraag of een ondernemer de extra investeringen voor de benodigde rechten kan dragen. Leningen die slechts leiden tot uitstel van het moment van stoppen, met als gevolg meer schulden, zijn niet in het belang van de ondernemer en niet in het belang van de banken. Desgevraagd hebben de banken (los van elkaar) aangegeven dat zij verwachten dat de overgrote meerderheid van hun klantenbestand zo nodig zal kunnen worden geholpen bij de aankoop van fosfaatrechten of de mogelijkheid om (tijdelijk) zonder aankoop van fosfaatrechten (en dus met een lagere stalbezetting) het bedrijf te kunnen voortzetten. Dat neemt niet weg dat er ook gevallen zullen zijn waarbij niet wordt overgegaan tot het verstrekken van financiering. Het zal dan veelal gaan om bedrijven die ook voor de introductie van fosfaatrechten financieel al in zwaar weer verkeerden.

Uit het overleg met de banken concludeer ik dat aanvragen voor financiering van fosfaatrechten op individuele basis worden beoordeeld. Hierbij wordt rekening gehouden met de specifieke mogelijkheden die er voor deze bedrijven zijn. Op het gebied van financieringen beschik ik over borgstellingsinstrumentarium. Dit biedt in dit geval echter geen toegevoegde waarde, omdat juist cashflow essentieel is bij de beoordelingen. Op basis van de gesprekken met de banken zie ik dan ook geen verdere aanknopingspunten om te komen tot een andere financieringsaanpak ter ondersteuning van bedrijven die buiten de knelgevallenvoorziening vallen.

### **Fosfaatbank**

De verhandeling van fosfaatrechten komt gestaag op gang. Dat betekent dat langzaam maar rechten beschikbaar komen voor de fosfaatbank en dat er dus pas verderop in het jaar een substantiële hoeveelheid kilogrammen fosfaat kan worden toegewezen vanuit de fosfaatbank. Op dit moment wordt de regeling voor de opzet van de fosfaatbank voorbereid. Ik zal de sector in de gelegenheid stellen te reageren op de conceptregeling. Ik zet daarom in op openstelling per 1 september van dit jaar.

### **Reflectie voeder-mestovereenkomsten in relatie tot fosfaatrechten**

Tijdens het VAO Mestbeleid/zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn van 1 februari 2018 heb ik toegezegd de onderzoekers van Wageningen Economic Research (WecR) te vragen om een reflectie op de mogelijke invoering van voeder-mestovereenkomsten bij algemene maatregel van bestuur, in het licht van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel per 1 januari 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 47, item 4). Hierbij stuur ik u deze reflectie toe<sup>1</sup>. WecR geeft in haar reflectie aan dat onder het fosfaatrechtenstelsel nationaal geen uitbreiding meer mogelijk is van de melkveehouderij. Regionaal is uitbreiding theoretisch mogelijk, mits de melkveehouderij in andere regio's krimpt. Door toelating van voeder-mestovereenkomsten in het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij, zou de melkveehouderij op bedrijfsniveau kunnen worden uitgebreid, zonder vergroting van het bedrijfsareaal. Vooral grote bedrijven hebben baat bij deze overeenkomsten, omdat zij bij groei minder grond nodig hebben. De toelating van voeder-mestovereenkomsten draagt dan ook nauwelijks bij aan grondgebondenheid in de melkveehouderij. WecR geeft aan dat het fosfaatrechtenstelsel daar geen verandering in brengt. Dit geldt ook voor de eerder geconstateerde problemen met de uitvoerbaarheid van voeder-mestovereenkomsten. Deze problemen zien onder meer op het opzetten van een nieuw systeem waarmee de daadwerkelijke levering van ruwvoer aan melkveehouders wordt geborgd, en het uitvoeren van een hoeveelhedsbepaling in het streven naar evenwichtsbemesting. Ook de registratie van de betrokken percelen is een complicerend element in de handhaving.

Gezien de uitkomsten van deze reflectie zie ik geen aanleiding om mijn besluit van december jl. te heroverwegen. Dat houdt in dat ik geen gebruik maak van de mogelijkheid die het amendement Geurts-Dik Faber (Kamerstuk 34 295, nr. 14) biedt om met een algemene maatregel van bestuur voeder-mestovereenkomsten binnen het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij mogelijk te maken.

---

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

## **Nulmeting grondgebondenheid**

In het plenaire debat over de algemene maatregel van bestuur Verantwoorde groei melkveehouderij (AMvB grondgebondenheid) van 24 april 2015 is toegezegd om in overleg met Wageningen Economic Research te bepalen of jaarlijks de grondprijzen gemonitord kunnen worden (Handelingen II 2014/15, nr. 80, items 4 en 7). Ik bied u hierbij de nulmeting aan die een beschrijving en analyse van grondgebondenheid van de melkveehouderij én van de situatie op de agrarische grondmarkt (ontwikkeling grondprijzen, grondmobiliteit) inhoudt<sup>2</sup>. Deze meting ziet op het jaar 2015 en beschrijft de situatie voordat de AMvB van kracht was, en vormt het uitgangspunt voor de volgende metingen. De eerste meting over het jaar 2016 verwacht ik u rond de zomer van 2018 toe te kunnen sturen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten

---

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).