

Vergaderjaar 2016–2017

**34 532****Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten****Nr. 7****NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 oktober 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van verschillende fracties over het voorliggend wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Ik vertrouw er op met deze beantwoording bij te dragen aan een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel. Het is van belang dat dit wetsvoorstel op 1 januari 2017 in werking treedt.

**INHOUDSOPGAVE**

	<b>blz.</b>
I. ALGEMEEN	2
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
Hoofdstuk 2 Algemene achtergrond	16
2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water	16
2.2 Sturing op mestgebruik	18
2.3 Sturing op mestproductie	19
2.3.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij	20
2.3.2 Verantwoorde groei melkveehouderij	21
2.4 Sturing op mestoverschot	24
Hoofdstuk 3 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel	25
3.1 Het nationale mestproductieplafond	25
3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie	29
3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij	30
Hoofdstuk 4 Nieuw stelsel van fosfaatrechten	31
4.1 Doel van het stelsel	32
4.2 Reikwijdte	33
4.3 Productieverbod	35
4.3.1 Jaarplafond	36
4.3.2 Dagplafond	38
4.4 Toekenning van fosfaatrechten	38
4.5 Knelgevallen	45
4.6 Overdracht van fosfaatrechten	58
4.7 Verlaging van het productierecht	60

4.7.1 Afoming bij overdracht	60
4.7.2 Generieke afoming	64
4.7.3 Compensatie voor grondgebonden bedrijven	67
4.8 Fosfaatbank	73
4.9 Generieke afoming varkens- en pluimveerechten	79
4.10 Omzetting van productierechten	81
Hoofdstuk 5 Bedrijfs- en milieueffecten	82
5.1 Bedrijfseffecten	82
5.2 Regeldruk	83
5.2.1 Administratieve lasten	85
5.2.2 Nalevingskosten	86
5.3 Bedrijfseconomische effecten	87
5.4 Milieueffecten	88
Hoofdstuk 6 Uitvoering en handhaving	93
6.1 Uitvoering	93
6.2 Handhaving	94
6.3 Gevolgen voor de magistratuur	95
Hoofdstuk 7 Juridisch Kader	95
7.1 Europeesrechtelijke aspecten	95
7.1.1 Verhouding met de Kaderrichtlijn Water	96
7.1.2 Staatssteun	97
7.2 Eigendomsbescherming	98
II ARTIKELEN	99
Onderdeel D	99
Onderdeel G	100
Onderdeel M	100
Overig	100

## I. ALGEMEEN

*De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij zien het belang van onderhavig wetsvoorstel in kader van behoud van de huidige derogatie, de gemaakte afspraken met de Europese Commissie en voor de onderhandelingen ten behoeve van de toekomstige derogatie. De leden van de VVD-fractie constateren daarbij wel dat er in de afgelopen jaren door de sector al veel is ingezet op de verwerking en export van mest waardoor er veel mest buiten het Nederlandse milieu wordt geplaatst. Deze leden zien naar aanleiding van onderhavig voorstel reden tot het stellen van vragen.*

*De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. De genoemde leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen en verzoeken de regering daarop in te gaan.*

*De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. De leden van de SP-fractie zijn niet gelukkig met het voorstel.*

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Hierover hebben deze leden nog vragen.*

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij waarderen de snelheid waarmee de regering, in overleg met belangenhartigers uit de sector, aan dit complexe voorstel gewerkt heeft. Deze leden zien de noodzaak om tot wetgeving te komen, maar hebben nog enige vragen over deze wijze waarop dit in het voorstel tot uitwerking komt.*

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij vinden voorliggende wet pijnlijk, maar ook noodzakelijk om de fosfaatproductie onder het plafond te krijgen en de derogatie te behouden, na het wegvallen van de melkquotering in 2015. Zij vinden het belangrijk dat duidelijkheid ontstaat voor melkveehouders.*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Deze leden betreuren het dat de regering wederom de kans heeft laten liggen om een omslag te maken naar een duurzame melkveehouderij. Zij stellen dat er telkens lapmiddelen worden gebruikt waardoor er telkens nieuwe reparaties moeten worden gepleegd. Daarnaast vinden de leden van de GroenLinks-fractie dat de regering de melkveehouders al veel te lang in onnodige onzekerheid laat. Deze leden hebben daarom aanvullende vragen.*

*De leden van de SGP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat veel (jonge) melkveebedrijven midscheeps getroffen worden. Zij vinden dat volstrekt onvoldoende werk is/wordt gemaakt van een maatregelenpakket met verbetering van de regionale waterkwaliteit, een eventueel aangepaste derogatie en meer fosfaatruimte. Deze leden vinden ook dat geen recht wordt gedaan aan de eigendomsrechten van melkveehouders en de kritiek van Raad van State hieromtrent. Zij hebben daarom verschillende zeer kritische vragen.*

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dit is het zoveelste wetsvoorstel gericht op ad hoc reparatie van het mestbeleid om de gevolgen van het grote mestoverschot het hoofd te bieden. Deze leden willen over het wetsvoorstel enkele vragen stellen aan de regering.*

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat productie begrenzende maatregelen een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater. Kan de regering aangeven waarom productie begrenzende maatregelen een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater? Waarom wordt niet ingezet op andere maatregelen?*

De op grond van de Nitraatrichtlijn verplicht voorgeschreven maatregelen hebben betrekking op de gebruiksnorm voor dierlijke mest, de gebruiksnormen voor stikstof (dierlijke en andere mest) en op maatregelen die zien op een goede landbouwpraktijk. Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn moeten lidstaten in het kader van de actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen van het actieprogramma Nitraatrichtlijn niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te

bereiken. Met de aanvullende voorschriften inzake de verantwoorde afzet van dierlijke mest (het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij) alsmede de voorschriften die zien op de omvang van de mestproductie (het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee) geeft Nederland invulling aan de verplichting die volgt uit artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn. Onderhavig wetsvoorstel dient in dat licht eveneens aangemerkt te worden als een aanvullende maatregel ter ondersteuning van de gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften en levert daarmee ook een bijdrage aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater.

Voor het geheel aan maatregelen dat Nederland neemt om de milieudoelen voor grond- en oppervlaktewater te realiseren wordt verwezen naar het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Daarnaast volgt uit de derogatiebeschikking bij de Nitraatrichtlijn dat de fosfaatproductie in enige jaar het plafond van 172,9 miljoen kilogram niet mag overschrijden. Het is niet mogelijk dat plafond te borgen anders dan via productiebegrenzende maatregelen.

*Deze leden vragen of wel voldoende duidelijk is welke bijdrage de veehouderij in zowel positieve, als negatieve zin levert aan het grond- en oppervlaktewater. Zo ja, uit welke documenten en onderzoeken blijkt dit? Op basis van welke praktijkonderzoek blijkt dit? Kan de regering ook aangeven welke rol de natuurgebieden in deze hebben? De leden van de VVD-fractie zien hier graag een duidelijke verwijzing naar onderzoek, metingen en documenten.*

Het produceren van dierlijke mest levert geen directe belasting op van de bodem en het grond- en oppervlaktewater, behoudens de dierlijke mest die wordt geproduceerd tijdens beweiding. Het overgrote deel van de dierlijke mest die in Nederland wordt geproduceerd wordt opgevangen in of onder de stal en komt niet rechtstreeks op het land. De belasting van bodem, grond- en oppervlaktewater ontstaat daar waar sprake is van bemesting met dierlijke mest (alsook met kunstmest en overige organische meststoffen). Zoals in het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van de VVD aangegeven, dienen maatregelen die zien op regulering van de productie van dierlijke mest (het stelsel van varkens- en pluimveerechten, onderhavig wetsvoorstel) en maatregelen die zien op regulering van het overschot aan dierlijke mest (het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij) ter ondersteuning van de directe sturing op het gebruik van meststoffen via het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. De aanvullende maatregelen zijn in de Nederlandse situatie noodzakelijk om de druk op de mestmarkt en daarmee de druk op het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften te verlichten. Bij een te hoge druk op de mestmarkt kunnen de afzetkosten voor veehouders te hoog worden waardoor meer ondernemers dierlijke mest op ongeoorloofde wijze buiten het stelsel van gebruiksnormen afzetten.

Voor een overzicht van de bijdrage van de veehouderij aan de belasting van het milieu wordt verwezen naar de recent verschenen Balans van de Leefomgeving 2016 van het Planbureau voor de Leefomgeving<sup>1</sup>. Voor informatie over natuurgebieden wordt onder andere verwezen naar het

---

<sup>1</sup> Planbureau van de Leefomgeving, Balans van de Leefomgeving 2016: <http://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2016>.

Compendium voor de Leefomgeving<sup>2</sup> en het Trendmeetnet Verzuring van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu<sup>3</sup>.

*Kunnen de leden van de VVD-fractie naar aanleiding van de inleiding van de memorie van toelichting concluderen dat de introductie van fosfaatrechten een breder doel heeft? Is de regering van mening dat de introductie van fosfaatrechten nodig is voor een duurzame ontwikkeling van de veehouderij? Kan de regering toelichten waarom de huidige melkveehouderij niet duurzaam zou zijn? Kan de regering in dit verband ook ingaan op de negatieve gevolgen van de introductie van fosfaatrechten waardoor veel bedrijven genoodzaakt zijn om goedkoper te gaan produceren wat vervolgens gevolgen heeft voor de duurzaamheid?*

De introductie van fosfaatrechten is gericht op de beheersing van de productie van dierlijke mest door melkvee. Productiebegrenzende maatregelen moeten tevens een bijdrage leveren aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater. Fosfaatrechten hebben op zich geen breder doel, maar dragen wel bij aan de duurzame ontwikkeling van de veehouderij.

De Duurzame Zuivelketen heeft doelen geformuleerd op vier duurzaamheidsthema's: klimaatneutraal ontwikkelen, continu verbeteren dierenwelzijn, behoud van weidegang en behoud van biodiversiteit en milieu. Ik waardeer het dat de zuivelketen zelf het initiatief heeft genomen om te komen tot een verdere verduurzaming van de keten. Nog niet alle doelstellingen voor 2020 zijn in zicht. Met de introductie van fosfaatrechten worden de fosfaatproductie en de ammoniakemissie vanuit de melkveehouderij gereduceerd. Een reductie van het aantal stuks melkvee zal ook bijdragen aan de doelen voor broeikasgassen.

Voor veel melkveebedrijven heeft de introductie van de fosfaatrechten met als peildatum 2 juli 2015 tot gevolg dat zij hun melkveestapel moeten aanpassen, of van andere melkveebedrijven fosfaatrechten moeten verwerven. Deze aanpassingen of investeringen hebben invloed op de productiekosten van het melkveebedrijf en zijn nodig om te blijven voldoen aan de duurzaamheidseisen.

*Wat zijn voorzichtig ingeschatte gevolgen bij het doorvoeren van een fosfaatrechtenstelsel? De veestapel zal immers in omvang krimpen. Wat betekent dit voor de verwerkende industrie en alle aanverwante sectoren? Zowel financieel, als economisch (bijvoorbeeld werkgelegenheid). En wat zijn de gevolgen als de derogatie daarbij ook komt te vervallen? De leden van de VVD-fractie ontvangen graag de gevolgen voor zowel de veehouderij, als de aanverwante sectoren en verwerkende industrie.*

De noodzakelijke krimp van de melkveesector volgt op een periode van snelle groei van de melkveestapel vanaf 2014. De gevolgen op het niveau van het individuele melkveebedrijf kunnen fors zijn. Ook de toeleverende en verwerkende industrie hebben hun productiecapaciteit aangepast aan de toename van de Nederlandse melkveestapel in verband met de beëindiging van de melkquotering in 2015, maar ik heb geen signalen over grote financiële of economische problemen voor de verwerkende industrie en aanverwante sectoren.

<sup>2</sup> Compendium voor de Leefomgeving, Grondwaterkwaliteit onder bossen, 1990 en 2010: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0276-grondwaterkwaliteit-onder-bossen>.

<sup>3</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, TrendMeetnet Verzuring: [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/T/TrendMeetnet\\_Verzuring](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/T/TrendMeetnet_Verzuring).

Wageningen UR heeft in opdracht van de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland (LTO) onderzocht wat de gevolgen zijn van het eventueel wegvallen van de derogatie<sup>4</sup>. Bij voldoende beschikbaarheid van mestverwerkingscapaciteit zullen de totale mestafzetkosten voor de rundveesector met circa € 116 miljoen toenemen. Daar bovenop komen circa € 30 miljoen aan kosten voor extra stikstofkunstmest en € 9 miljoen aan kosten voor extra fosfaatkunstmest. Het vervallen van de derogatie resulteert in minder plaatsingsruimte voor dierlijke mest. Als het eventueel wegvallen van de derogatie moet worden gecompenseerd door een vermindering van de productie van dierlijke mest, dan is een reductie van 20% van het aantal graasdieren nodig, blijkt uit de studie van Wageningen UR.

NZO, LTO en andere sectorvertegenwoordigers onderstrepen bij herhaling het belang van behoud van derogatie.

*In het artikel van V-focus wordt gesteld dat fosfaatrechten niets bijdragen aan het milieu<sup>5</sup>. Door de invoering van fosfaatrechten zal (melk)vee verdwijnen uit de regio's waar ze wordt gehouden waardoor er minder mest in dit gebied is en de milieudruk lager wordt. Echter, in dit gebied is de milieudruk al relatief laag, zowel voor nitraat als fosfaat. Kan de regering hier een reactie op geven? Daar staat tegenover dat in regio's waar minder (melk)vee gehouden wordt de milieudruk hoger is. Hoe valt dit te verklaren? In de regio's met een hoge milieudruk en milieuknelpunten, bijvoorbeeld de brede kuststrook, zal er waarschijnlijk weinig veranderen. Worden in deze regio's specifieke maatregelen genomen om de fosfaat- en nitraatuitstoot terug te dringen? Zo ja, welke maatregelen zullen dit zijn? Is de regering van mening dat het goed is uit te gaan van landelijke gemiddelden? Zou het niet beter zijn om meer specifiek te kijken naar gebieden en daar passende maatregelen te nemen?*

De auteur van het artikel in V-focus constateert dat in de gebieden waar de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater het hoogst is het aantal koeien relatief laag is en dat in die gebieden waar de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat het laagst is er relatief veel koeien zijn. De auteur concludeert daaruit: «Milieu-beleidsmakers zijn bezig «landelijk gemiddelde problemen» op te lossen, en nemen daardoor maatregelen in gebieden waar de problemen niet zijn, zie de fosfaatrechten».

In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat de auteur van het artikel uitsluitend de productie van fosfaat door melkvee in verband brengt met de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat, terwijl naar de productie van de gehele veehouderij moet worden gekeken. In de tweede plaats suggereert de auteur dat er een direct verband zou moeten bestaan tussen de omvang van de productie van fosfaat door melkvee in een bepaald gebied en de belasting van het oppervlaktewater met fosfaat in datzelfde gebied. Die directe relatie is er echter niet. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD is al uiteengezet dat belasting van het oppervlaktewater pas ontstaat na gebruik van (dierlijke) meststoffen. Dit gebruik wordt gereguleerd met het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. Hierbij dient aangetekend te worden dat de druk om dierlijke mest binnen een zo klein mogelijke afstand van de productielocatie af te zetten, vanuit economische overwegingen groot is. In de derde plaats houdt de auteur geen rekening met de invloed van ruimtelijke, bodemfysische en bodemchemische kenmerken. Genoemde kenmerken zijn van een geheel andere aard in laag Nederland (West- en

<sup>4</sup> LEI, Effecten van derogatie op de kosten van mestafzet: <http://edepot.wur.nl/375204>.

<sup>5</sup> V-focus, 17 september 2016: <http://www.v-focus.nl/2016/09/waarom-fosfaatrechten-niets-gaan-bijdragen-aan-het-milieu/>.

Noord-Nederland) dan in hoog Nederland (Zuid- en Oost-Nederland) en kunnen ook op lokale schaal erg van elkaar verschillen.

De auteur schrijft in haar artikel «Binnen het mestbeleid wordt uitgegaan van landelijke gemiddelden, terwijl de verschillen tussen de regio's groot zijn». In het mestbeleid wordt daar waar mogelijk juist recht gedaan aan verschillen tussen regio's met differentiatie van stikstofgebruiksnormen naar bodemtype (zand, klei, veen en löss), differentiatie naar gewas en in sommige gevallen ras, opbrengstafhankelijke gebruiksnormen en gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen op basis van de fosfaattoestand per perceel.

*De leden van de SP-fractie zijn ontevreden met de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan hun twee aangenomen moties (Kamerstuk 33 979, nr. 111 en Kamerstuk 33 979, nr. 79) over grondgebonden melkveehouders en biologische boeren. Eerder dit jaar nam de Kamer de motie van het lid Smaling (SP) aan die de regering verzoekt om met een regeling te komen waardoor nieuwe biologische melkveebedrijven, uitbreidende biologische melkveebedrijven en bedrijven die omschakelen naar biologische melkveehouderij, niet gedupeerd worden door het fosfaatrechtenstelsel. De andere aangenomen motie van de SP-fractie verzoekt de regering grondgebonden melkveehouders volledig te compenseren voor kortingen op hun fosfaatrechten en om grondgebonden bedrijven die op grondgebonden wijze uit willen uitbreiden hiertoe de ruimte te geven. De leden van de SP-fractie betreuren dat met voorliggend voorstel geen recht wordt gedaan aan de moties en aan de positie van grondgebonden en biologische boeren. Voorts maken deze leden bezwaar tegen de verhandelbaarheid van de fosfaatrechten. De afgelopen jaren is een haast onontwarbare kluwen van wetgeving rondom de melkveehouderij ontstaan. Dat is onwenselijk. De oplossing voor de melkveehouderij is volgens de leden van de SP-fractie echter heel simpel: maak de melkveehouderij grondgebonden. Deze leden hebben een nota geschreven met doeltreffende voorstellen hiertoe<sup>6 7</sup>.*

*Is de regering bereid deze nota over te nemen? Is de regering bereid om alle bedrijven met minder dan 2,5 koeien per hectare vrij te stellen van het fosfaatstelsel?*

De Tweede Kamer is per brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98), per brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108), met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel fosfaatrechten en ook tijdens het plenaire debat over de situatie in de melkveehouderij op 14 april van dit jaar uitvoerig geïnformeerd over mijn overwegingen om te komen tot het wetsvoorstel zoals dit nu in uw Kamer ter behandeling ligt. De voorstellen uit de initiatiefnota van de leden van de fractie van de SP – waaronder het voorstel om alle boeren met een veebezetting onder de 2,5 koe per hectare vrij te stellen van de verplichting om hun fosfaatproductie door melkvee te verantwoorden met fosfaatrechten – maken geen onderdeel van het stelsel van fosfaatrechten zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Doel van het stelsel van fosfaatrechten is de productie van fosfaat in de melkveehouderij – op het niveau van de sector – te begrenzen. Dan moeten ook de bedrijven met minder dan 2,5 koe per hectare onderdeel van het stelsel zijn. Het nu voorliggende wetsvoorstel voorziet er overigens in dat grondgebonden bedrijven in enige mate worden ontzien in de generieke afroaming.

<sup>6</sup> SP, «Extensieve melkveehouders ontzien en nieuwe megastallen blokkeren»: <https://www.sp.nl/nieuws/2015/11/extensieve-melkveehouders-ontzien-en-nieuwe-megastallen-blokkeren>.

<sup>7</sup> SP, Melk weer goed voor elk. Oplossingen na de mislukte melkliberalisering: <https://www.sp.nl/sites/default/files/melknota2015.pdf>

*Is de regering bereid om de staffel uit het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij aan te scherpen en/of te maximeren teneinde de mate van grondgebondenheid te vergroten?*

De algemene maatregel van bestuur verantwoorde groei melkveehouderij (artikel 70a van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) combineert het beschikken over voldoende grond op melkveebedrijven met het bieden van voldoende ontwikkelingsmogelijkheden aan deze bedrijven.

Daarnaast meen ik dat het niet gewenst is om wijzigingen aan te brengen in regelgeving die pas sinds 1 januari van dit jaar van kracht is. Ik zie dan ook geen reden om het wetsvoorstel aan te passen en af te wijken van de staffel in de algemene maatregel van bestuur.

*Is het maximum van 8% generieke afroming gebaseerd op juridische, milieu technische of politieke overwegingen?*

De bandbreedte was gebaseerd op de toen bekende voorlopige cijfers over overschrijding van het fosfaatproductieplafond. In mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) staat de volgende passage: «zoals eerder gezegd moet op basis van huidige cijfers de fosfaatproductie in de melkveehouderij met 4% worden gekrompen. Dat percentage wordt vermeerderd met de mate waarin grondgebonden bedrijven en knelgevallen worden gecompenseerd en verminderd met de hoeveelheid rechten die bij overdracht wordt afgeroomd in 2017. Het afromingspercentage op bedrijfsniveau zal naar verwachting hoger uitkomen dan 4% maar mag in elk geval niet hoger worden dan 8%. Vanzelfsprekend is het de inzet om dat percentage zo laag mogelijk vast te stellen.»

*De leden van de SP-fractie zijn niet te spreken over de warrige wetgevingstrajecten en de bestuurlijke chaos rondom de melkveehouderij. Het is een slechte zaak dat melkveehouders nog steeds niet weten waar ze aan toe zijn. Deze leden vinden het onwenselijk dat het afromingspercentage pas vanaf 1 juli 2017 wordt vastgesteld en boeren dan pas weten hoeveel koeien ze mogen houden. Ziet de regering kans om dit te vervroegen?*

Het is niet mogelijk het generieke afromingspercentage (ruim) voor 1 juli 2017 vast te stellen omdat de noodzakelijke cijfers nu nog niet bekend zijn. Op 1 juli 2017 zijn die cijfers er wel. Dan heeft de toewijzing van de fosfaatrechten plaatsgevonden, hebben de melkveehouders die vanwege een bijzondere omstandigheid recht hebben op meer fosfaatrechten zich gemeld en is bekend hoeveel rechten zijn overdragen in het eerste half jaar na inwerkingtreding en hoeveel rechten daarbij zijn afgeroomd.

*De leden van de CDA-fractie zijn ontzettend trots op de Nederlandse zuivelsector en alle gezins- en familiebedrijven die daarin werkzaam zijn. Deze leden horen op werkbezoeken, gesprekken in de landbouw, in hun directe omgeving over de zorgen die leven op het boerenerf. Zij zien ook een samenleving die praat over duurzaamheid en dierenwelzijn maar waar de consument het liefst gaat voor een lage prijs. De leden van de CDA-fractie zetten zich in om boeren in Nederland te houden, want als de boeren verdwijnen, betekent dat achteruitgang voor ons platteland en landschap en gaat er ook een complete secundaire sector verloren, zoals vrachtwagenchauffeurs, bouwbedrijven, stalinrichters, toebehorenleveranciers, loonwerkers, landbouwmachinehandel, vertegenwoordigers, voerleveranciers, accountants, adviseurs, monteurs etc. Deze leden staan een langetermijnvisie en -politiek voor die niet van de ene op de andere dag steeds maar weer verandert. Zij onderkennen het grote belang van de zuivelsector voor de Nederlandse economie en zijn ervan overtuigd dat de melkveehouderij toekomst heeft in Nederland. De Nederlandse melkvee-*



*houderij is wereldwijd bekend om zijn hoge kwaliteit van geproduceerd zuivel en haar innovatie. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de wereldwijde zuivelmarkt toeneemt en dat de Nederlandse melkveehouders hiervan zullen kunnen en moeten profiteren. Wij zien in Azië een enorm vertrouwen in de Nederlandse zuivelproducten. De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) stelt terecht dat bijna twee-derde van alle melk die we in Nederland verwerken, is bestemd voor export. Dat levert de Nederlandse economie veel geld op. Van elke euro die de BV Nederland in het buitenland verdient, komt bijna 10 cent van de zuivel.*

*Deze leden zijn van mening dat het huidige voorstel voor het invoeren van fosfaatrechten onrechtvaardig uitwerkt voor diverse familiebedrijven. Grondgebonden en/of biologische bedrijven kunnen onevenredig worden getroffen. Ook het familiebedrijf dat niet in aantal koeien is gegroeid of zelfs gekrompen is in de periode voor 2 juli 2015 wordt onevenredig getroffen. Zij hebben eigenlijk geen bijdrage geleverd aan de overschrijding van het fosfaatplafond en worden in het voorliggende voorstel wel gekort met een nog onbekend percentage. Daarnaast zijn diverse familiebedrijven verplichtingen aangegaan waar in het voorstel van fosfaatrechten onvoldoende rekening mee gehouden wordt. Graag een reflectie van de regering hierop.*

Met ingang van 2 juli 2015 is bekend gemaakt dat fosfaatrechten worden ingevoerd en dat de datum van de brief als peilmoment voor de toekenning zou gaan gelden. Hoewel bedrijven die in de periode voorafgaande aan het peilmoment waren gegroeid de overschrijding van het plafond mede hebben veroorzaakt, valt dit ze in juridische zin niet aan te rekenen. Tot de aankondiging op 2 juli 2015 stond het iedere melkveehouder vrij om te groeien binnen bestaande wettelijke kaders. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zijn de mogelijkheden verkend om voor de toekenning van fosfaatrechten terug te grijpen op een moment vóór 2 juli 2015, bij voorkeur een moment waarop de fosfaatproductie door melkvee het sectorplafond van 2002 niet overschreed. Ik heb de conclusie getrokken dat het juridisch niet houdbaar is om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015. Vóór de brief van 2 juli 2015 aan de Tweede Kamer was namelijk voor de sector onvoldoende voorzienbaar dat voor melkvee fosfaatrechten zouden worden ingevoerd. Teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 maakt aanzienlijke kans bij de rechter te stranden op de fair balance toets in het kader van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wat het risico met zich meebrengt dat dit kan leiden tot het verlies van de derogatie. Fosfaatrechten worden om die reden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op de peildatum van 2 juli 2015.

Voor op de peildatum onbenutte productieruimte worden geen fosfaatrechten toegekend. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het fosfaatproductieplafond reeds op de peildatum wordt overschreden. Toekennen van rechten voor onbenutte productieruimte vertaalt zich daarmee in een noodzakelijke afroaming op productieruimte die op 2 juli 2015 al wel werd benut. Dat vind ik onwenselijk. Daarnaast ontstaan grote uitvoeringsproblemen wanneer op de peildatum onbenutte productieruimte in beeld zou moeten worden gebracht. De kans dat daarmee veel extra rechten zouden moeten worden toegekend is reëel. Daarbij dient ook te worden opgemerkt dat groei op een bedrijf ook met het wetsvoorstel mogelijk blijft, mits daarvoor fosfaatrechten worden verworven.

*Door de politieke ontwikkelingen, zoals de wisseling van bewindspersonen op het Ministerie van Economische Zaken en het onvermogen van het huidige kabinet Rutte/Asscher om tijdig een evenwichtige wetgeving voor de melkveehouderij te bewerkstelligen dreigt de melkveehouderij om te komen in een opeenstapeling van regels en de benodigde verlenging van de derogatie te verliezen. De leden van de CDA-fractie willen de derogatie behouden. Om deze reden hebben deze leden er eerder op aan gedrongen dat de regering werk moest maken van een plan om voorbereid te zijn ten aanzien van onderbouwde waterkwaliteitscijfers en mogelijke maatregelen om met maatwerk de waterkwaliteit te verbeteren. Daarnaast is het van het enorm belang dat de Europese Commissie en andere Europese lidstaten overtuigd zijn van onze inspanningen en intenties ten aanzien van waterkwaliteit en het beperken van de groei van de mestproductie.*

*De leden van de CDA-fractie horen graag welke acties de regering nationaal en internationaal onderneemt of heeft ondernomen om hier werk van te maken. Wordt er nagedacht over hoe de Europese Commissie en andere lidstaten overtuigd kunnen worden van de grote stappen die Nederland zet om de waterkwaliteit te verbeteren en de melkproductie te verlagen?*

Cijfers over de ontwikkeling van waterkwaliteit zijn beschikbaar in verschillende monitoringsrapportages. In het kader van de Nitraatrichtlijn is met name de zogenaamde Nitraatrapportage relevant. Op 4 juli 2016 heeft uw Kamer deze rapportage met als titel «Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014), Resultaten van de monitoring voor de Nitraatrichtlijn» ontvangen (Kamerstuk 33 037, nr. 179). Deze rapportage is ook aan de Europese Commissie aangeboden. De Europese Commissie analyseert in de komende periode de Nitraatrapportages van alle lidstaten en zal hierover rapporteren in het Nitraatcomité. Nederland zal in de komende periode ook zelf, in het kader van de voorbereiding van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, de voortgang in het realiseren van de doelen uit de Nitraatrichtlijn in het Nitraatcomité presenteren.

*Biedt de bestaande wetgeving en voorgestelde aanpassing van de Meststoffenwet voldoende prikkels om minder rundvee aan te houden? Welk stimulerend en flankerend beleid ontwikkelt het kabinet nog? Welke voorwaarden heeft de Europese Commissie gesteld aan de derogatie die is verleend in het vijfde actieprogramma? Welke inspanningen heeft de regering gepleegd om derogatie te behouden en waarom zijn de acties benoemd in artikel 7 van de derogatiebeschikking geen limitatieve opsomming? Wat zijn de gevolgen als de derogatie niet behouden wordt voor Nederland? Heeft de regering al een scenario klaarliggen voor het geval dat de derogatie gedeeltelijk of in zijn geheel niet meer wordt toegewezen?*

Kern van het wetsvoorstel is een verbod om meer fosfaat met melkvee te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. De totale hoeveelheid fosfaatrechten wordt met dit wetsvoorstel onmiddellijk na inwerkingtreding verkleind door bij iedere overdracht 10% van de overgedragen rechten af te romen. Per 1 januari 2018 wordt door middel van een generieke afroming de fosfaatproductie door melkvee in overeenstemming gebracht met het productieplafond.

Voor antwoord op de vraag over flankerend beleid verwijs ik de leden van de fractie van het CDA naar de brief van 9 september jongstleden (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3489) naar aanleiding van vragen

van de leden Van Dekken en Leenders van de fractie van de PvdA over het nieuwe Europese steunpakket aan boeren.

In artikel 7 van de derogatiebeschikking<sup>8</sup> zijn de volgende voorwaarden opgenomen:

- «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».

Genoemde voorwaarden hebben betrekking op «maatregelen inzake mestproductie» en rusten op de lidstaat Nederland. Aan de derogatie zijn nog andere voorwaarden verbonden die bijvoorbeeld zien op de plicht voor Nederland om het effect van de derogatie te monitoren (artikel 8) en om controles uit te oefenen (artikel 9). De derogatie verbindt ook voorwaarden aan individuele ondernemers die van de derogatie gebruik wensen te maken. Te denken valt aan de eis dat 80% van het areaal dient te bestaan uit grasland, het verbod op het gebruik van fosfaatkunstmest en de verplichting om jaarlijks een bemestingsplan op te stellen (artikel 5).

Over het belang van de derogatie heb ik uw Kamer per brief van 3 maart 2016 geïnformeerd (Kamerstuk 33 979, nr. 108). Ik heb er vertrouwen in dat met onderhavig wetsvoorstel de Europese Commissie het vertrouwen gegeven kan worden dat het mestproductieplafond vanaf 1 januari 2018 wordt gerespecteerd. Ik zie dan ook geen aanleiding om een scenario klaar te hebben voor het geval de derogatie komt te vervallen of een volgende derogatie niet of slechts gedeeltelijk wordt toegewezen.

*Is de regering bereid om met de envelop van 23 miljoen euro bij te dragen aan deze opgave voor de melkveehouderij?*

Ik ben in overleg met de melkvee- en varkenssector over de invulling van de nationale envelop. Zodra ik het maatregelenpakket heb vastgesteld zal ik uw Kamer daarover informeren.

*Waarom was Nederland niet vertegenwoordigd bij de Europese bijeenkomst van Europese landbouwministers met betrekking tot de Brexit? Acht de regering het wel van belang om te investeren in de relatie met Europese collega's?*

Ik hecht veel belang aan goede relaties met mijn Europese collega's. We treffen elkaar zeer regelmatig in de Landbouw- en Visserijraad en daarnaast heb ik ook regelmatig bilateraal contact. Mijn Franse collega had ons uitgenodigd om op 2 september met elkaar van gedachten te wisselen over «de plaats en rol van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in het Europese project». Op dezelfde dag werd onderhavig wetsvoorstel besproken in de ministerraad, waardoor ik niet bij de bijeenkomst met mijn Europese collega's kon zijn.

*Ten behoeve van de controlerende taak van de Tweede Kamer vragen de leden van de CDA-fractie hoe de regering de Kamer meeneemt in haar voorbereidingen en onderhandelingen over het actieprogramma*

<sup>8</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (2014/291/EU).

*Nitraatrichtlijn. Welke openheid over de onderhandelingen met de Europese Commissie over het zesde actieprogramma en de derogatie worden gegeven? Bent u bereid om dit te verbeteren ten opzichte van de onderhandelingen over het vijfde actieprogramma?*

Zoals eerder toegezegd (Kamerstuk 33 979, nr. 108) zal de Tweede Kamer voor het einde van 2016 en voor 1 juli 2017 geïnformeerd worden over de voortgang van de gesprekken met de Europese Commissie over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2018–2021 en over derogatie. Ik streef daarbij naar maximale transparantie zolang die transparantie het onderhandelingsresultaat naar mijn inschatting niet ondermijnt of dreigt te ondermijnen of de tijdige verkrijging van een nieuwe derogatie dreigt te blokkeren.

Er vindt overleg plaats met vertegenwoordigers uit de sector en van maatschappelijke organisaties over de invulling van het maatregelenpakket voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.

*Voor de Nederlandse melkveehouders is het behouden van de derogatie erg belangrijk voor het behouden van vruchtbare weiden en om onnodige afzetkosten voor mest te voorkomen. Deze leden zien de noodzaak om met een begrenzing te komen om aan de voorwaarden van de derogatie te voldoen. Zij hebben echter nog veel vragen over of de wijze van generiek korten en afromen bij overdracht en of dit niet minder ingrijpend kan, over de juridische houdbaarheid van de wijze waarop eigendom in handen overgaat van de overheid en over het ontbreken van een einddatum of evaluatiemoment.*

*De leden van de CDA-fractie staan voor een betrouwbare overheid. Deze leden zijn van mening dat de regering de melkveehouderij regel op regel oplegt met referenties en verplichtingen, verkeerde verwachtingen heeft geschapen en onvoldoende tijdig met visie beslissingen heeft genomen.*

*Zij betreuren dit ten zeerste en zouden willen dat gestreefd wordt naar simpelere regelgeving op basis van grondgebondenheid, en vragen of de regering bereid is om in het kader van de onderhandelingen over het actieprogramma en de evaluatie van de Meststoffenwet voorstellen voor vereenvoudiging van de mestwetgeving te ontwikkelen, waarmee ook de motie van het lid Geurts (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 111) uitgevoerd wordt.*

De regering is het met de leden van de fractie van het CDA eens dat de overheid zich als een betrouwbare overheid dient te gedragen. Om die reden is de regering ook in een vroeg stadium helder geweest over wat de consequenties zouden zijn als de mestproductie boven de gestelde grenzen zouden uitkomen (zie bijvoorbeeld de brief van 12 december 2013; Kamerstuk 33 037, nr. 80). Omdat het de gezamenlijke bedrijven in de melkveehouderij niet gelukt is om de mestproductie binnen de gestelde grenzen te houden, ziet de overheid zich genoodzaakt om in te grijpen om de derogatie in stand te houden, juist vanwege het belang van de derogatie.

Hoewel de precieze inzet van Nederland voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn nog niet is vastgesteld, meen ik dat ontwikkelingen op het gebied van hoogwaardige meststoffen uit dierlijke en andere organische meststoffen een plek zouden moeten krijgen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en waar het gaat om hoogwaardige stikstofmeststoffen ook in het volgende derogatieverzoek (zie Kamerstuk 33 979, nr. 108).

Ik deel ook de wens om vereenvoudiging van het mestbeleid. Ik constateer echter dat de wensen in sector en samenleving ten aanzien van onder andere grondgebondenheid en beheersing van mestproductie

leiden tot regeldruk. Ik constateer ook dat veel van de wensen ten aanzien van het gebruik van meststoffen zien op bedrijfsspecifieke normering en daarmee vragen om maatwerk. Dit compliceert het beleid, de uitvoering, controle en handhaving in de praktijk.

*De leden van de CDA-fractie vragen of de inspanningen die de regering doet om bewerkte en verwerkte mest als kunstmestvervanger erkend te krijgen wel voldoende zijn. De Nederlandse veehouderij behoort tot de kopgroep in de wereld en doordat hier al mest wordt bewerkt en verwerkt ligt de Nederlandse situatie anders dan in andere Europese landen. Deze leden stellen vast dat het derde deel van de inzet bij de Europese Commissie, namelijk het pleiten voor toelating van innovatie producten van dierlijke mest, zoals beschreven in de brief van 3 maart 2016 niet terugkomt in de memorie van toelichting van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe het staat met de besprekingen over de verruiming van de toepassing van dierlijke mest als mineralenconcentraten in het kader van het circulaire economie pakket. Deze leden vragen welke acties hiervoor worden ondernomen en wat de verwachtingen zijn.*

De inzet die wordt beschreven in de brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) betreft de inzet voor de gesprekken met de Europese Commissie over de periode 2018–2021, de periode van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op het fosfaatplafond dat wordt genoemd in de derogatie die Nederland heeft verkregen op basis van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017).

Uw Kamer is over de besprekingen met betrekking tot de EU-Meststoffenverordening op 26 september 2016 geïnformeerd met het verslag van een schriftelijk overleg over de informele Landbouwwraad van 11, 12 en 13 september 2016 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 943).

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke manier de regering de derogatie ook na 2017 wil behouden. Wat wordt de inzet in Brussel? Welke garanties kan de regering geven dat met dit wetsvoorstel de derogatie behouden blijft? Deze leden vragen of de regering meent met dit voorstel de Europese Commissie en de andere lidstaten te kunnen overtuigen om Nederland opnieuw derogatie te verlenen. Zij constateren namelijk dat voor de sector het behoud van derogatie van zeer groot belang is. Welke alternatieven ziet de regering als het wetsvoorstel onvoldoende is om de derogatie te behouden?*

Op basis van de Nitraatrichtlijn zijn lidstaten die (voor delen van hun grondgebied) niet voldoen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn verplicht elke vier jaar een actieprogramma te maken dat onder andere het maatregelenpakket beschrijft waarmee – op termijn – de doelen van de Nitraatrichtlijn worden gerealiseerd. De verwachte effecten van het voorgenomen maatregelenpakket moeten wetenschappelijk zijn onderbouwd. Met de Europese Commissie moet worden overlegd of het actieprogramma een correcte implementatie is van de Nitraatrichtlijn. Onderdeel van het proces voor lidstaten die een derogatie ambiëren is dat de lidstaat in het Nitraatcomité, waarin alle lidstaten zitting hebben, presentaties geeft over de milieuresultaten, de mate waarin de doelen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zijn gerealiseerd en over het voorgenomen maatregelenpakket.

De Europese Commissie kan lidstaten, nadat overeenstemming is bereikt, een derogatiebeschikking verstrekken op basis van een wetenschappelijke onderbouwing waaruit blijkt dat de derogatie geen negatief effect heeft op

de waterkwaliteit. Over de voorwaarden die aan een derogatiebeschikking worden verbonden wordt onderhandeld tussen de lidstaat en de Europese Commissie. Het is aan de Europese Commissie om een eventuele derogatiebeschikking voor advies aan de lidstaten in het Nitraatcomité voor te leggen.

Het is de inzet van Nederland om de bestaande derogatie voor het gebruik van graasdiermest te verlengen. Als het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt, is dat geen absolute garantie dat Nederland de derogatie voor de periode 2018–2021 kan behouden omdat daarvoor, zoals hierboven beschreven, ook instemming van de Europese Commissie met het actieprogramma voor nodig is. Echter, zonder wettelijke borging van het fosfaatplafond, dat als voorwaarde aan de derogatie is verbonden, lijkt de kans dat Nederland de huidige derogatie in de komende periode kan voortzetten zeer klein.

In mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb ik aangegeven bereid te zijn om, er van uitgaande dat via het stelsel van verplichte mestverwerking zeker wordt gesteld dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, bij de Europese Commissie te bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaatproductie in absolute zin te begrenzen, dan wel te bespreken of mest die aantoonbaar buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht buiten de berekening van de voor het plafond relevante productie kan worden gehouden.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering ook een einddatum wil opnemen in de wet voor het stelsel van fosfaatrechten. Zo nee, waarom niet?*

Het productieplafond is al sinds 2006 als voorwaarde aan opeenvolgende derogaties verbonden. Er is op dit moment geen zicht op het vervallen van die voorwaarde. Derhalve is er nog geen reden om uit te gaan van de tijdelijkheid van het stelsel van fosfaatrechten.

Het opnemen van een einddatum in het wetsvoorstel heeft het effect dat op aangeschafte rechten fiscaal kan worden afgeschreven. De mogelijkheid tot fiscale afschrijving heeft een prijsopdrijvend effect. Ik acht dit onwenselijk.

Op rechten waarvoor een wettelijke einddatum ontbreekt is het niet mogelijk om af te schrijven. Uitgangspunt daarbij is dat het dan gaat om een niet slijtend bedrijfsmiddel. Op het moment dat duidelijk wordt dat de fosfaatrechten worden afgeschaft en daarmee de tijdelijkheid ontstaat, is het wel mogelijk om op voornoemde rechten af te schrijven. De op de fiscale balans opgenomen boekwaarde kan dan gedurende de resterende looptijd ten laste van het resultaat worden gebracht met in achtneming van de wettelijke bepalingen inzake afschrijvingsbeperkingen. Wanneer duidelijk wordt wanneer de fosfaatrechten zullen worden afgeschaft, zal dit door de Minister van Economische Zaken bekend worden gemaakt. Vervolgens zullen dan de afschrijvingsmogelijkheden worden opgenomen in de Landelijke Landbouwnormen. Deze normen worden jaarlijks vastgesteld door de Belastingdienst na overleg met het landbouwbedrijfsleven.

*De leden van de GroenLinks-fractie betreuren het dat de regering in Europees verband wil pleiten voor een verhoging van het fosfaatplafond. Deze leden zijn van mening dat we juist minder dieren en mest nodig hebben, in plaats van meer. Kan de regering nader toelichten waarom hij*

*denkt dat een verhoging van het fosfaatplafond geen extra milieuschade met zich meebrengt?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van GroenLinks naar de paragraaf getiteld «derogatie» in mijn brief aan uw Kamer van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering aangeeft dat fosfaatrechten (tevens) een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van milieudoelen voor grond- en oppervlaktewater. De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe. Kan de regering aangeven wat de onderbouwde, toegevoegde waarde van fosfaatrechten is bovenop het stelsel van gebruiksnormen, de generieke verwerkingsplicht, de aanvullende verwerkingsplicht voor de melkveehouderij en de grondgebondenheidseisen?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat al jaren duidelijk was dat het loslaten van de productieplafonds voor melk tot een enorme groei van de melkveestapel zou leiden, en dat het daarmee zou zorgen voor lage melkprijzen en voor een steeds groter groeiend mestoverschot, met alle grote nadelige gevolgen voor mens, dier en milieu van dien. Ook het voorliggende wetsvoorstel zal de fundamentele problemen in de melkveehouderij niet oplossen. Zonder een substantiële krimp van de Nederlandse en Europese veestapel zullen deze sector, de melkkoeien en kalveren, en het milieu nooit gezond worden. Graag een reactie.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de fractie van de PvdD naar mijn brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) waarin ik mijn toekomstbeeld van de melkveehouderij heb geschetst, in samenhang met onderhavig wetsvoorstel, de derogatie en het aan Nederland opgelegde productieplafond.

*Op welke wijze is de regering van plan om de veel te grote veestapel in Nederland in balans te brengen met de noodzakelijke doelen op het gebied van natuur, milieu, dierenwelzijn en volks- en diergezondheid?*

Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel per 1 januari 2017 wordt 90% van de melkveestapel begrensd in omvang. Groei is daarmee niet mogelijk. Behoudens de reductie van de fosfaatproductie door de melkveehouderij is verdere krimp in de ogen van het kabinet niet noodzakelijk om doelen op het gebied van natuur, milieu, dierenwelzijn en volks- en diergezondheid te realiseren. Binnen de veehouderij als geheel alsook binnen deelsectoren wordt hard gewerkt aan onder andere het verder terugdringen van de belasting van het milieu, aan verbetering van dierenwelzijn, bodemkwaliteit en klimaat, en energiebesparing. Dit gebeurt onder meer in het kader van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij 2023, een samenwerkingsverband van 10 partijen, die gezamenlijk werken aan de verduurzaming van de veehouderij. Daarnaast ziet het kabinet nog volop kansen voor technologische innovaties.

*Deze leden vinden het hoog tijd voor een grote koerswijziging in de veehouderij en in de melkveehouderij in het bijzonder. De regering zou een actieve, sturende rol daarin moeten nemen, waarmee zekerheid wordt geboden voor boeren en waarin maatschappelijke doelen zoals een schoon milieu en een goed dierenwelzijn voorop staan. Weidegang zou verplicht moeten worden voor alle koeien en kalveren in Nederland. Een Kamermeerderheid wil dat ook. De veestapel moet gehalveerd worden.*

*De invoer van veevoer zoals soja moet gestopt worden om klimaatverandering en biodiversiteitsverlies tegen te gaan. Zo kan de omslag gemaakt worden naar een daadwerkelijk grondgebonden sector, die uitgaat van het beschikbare grondoppervlak voor de productie van het veevoer en de afzet van de mest zodat kringlopen daadwerkelijk gesloten. Een sector waar de kalfjes kunnen opgroeien bij hun moeder, in plaats van al na enkele dagen weggehaald te worden. Een melkveehouderij waar koeien kunnen weiden wanneer ze willen, en waar productieverhoging niet leidt tot steeds kortere levensduur en steeds meer gebruik van antibiotica, maar waar dierenwelzijn- en gezondheid centraal staan. Een sector bovendien, die een goede prijs verdient voor een goed product. Graag een reactie.*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdD. Voor het standpunt van het kabinet over de overige in de vragen van de fractie van de PvdD genoemde onderwerpen verwijs ik naar de brief over de gevolgen van de stijging van de melkproductie voor het dierenwelzijn (Kamerstuk 33 979, nr. 99), de tweede stand van zakenbrief dierenwelzijn (Kamerstuk 28 286, nr. 859) en naar de kabinetsreactie op de initiatiefnota Wei voor de Koe (Kamerstukken 34 313, nr. 4 en 6).

## **Hoofdstuk 2 Algemene achtergrond**

### **2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water**

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de ontwikkelingen van de (melk)veesector om het nitraatverontreiniging terug te dringen, zoals de Nitraatrichtlijn vraagt.*

De melkveehouderijsector heeft al grote stappen voorwaarts gezet als het gaat om het terugdringen van de belasting van het grondwater met stikstof (nitraat). Eén van de voorwaarden die is verbonden aan de door de Europese Commissie sinds 2006 aan Nederland verstrekte derogaties is de verplichting om een monitoringsnetwerk van minimaal 300 derogatiebedrijven te handhaven en hier jaarlijks over te rapporteren. Het zogenaamde «derogatiernetwerk» maakt onderdeel uit van het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Nederland rapporteert jaarlijks aan de Europese Commissie over de resultaten van de monitoring. Uw Kamer ontvangt deze rapportage eveneens jaarlijks, laatstelijk de tiende derogatierapportage per brief van 4 juli 2016 (Kamerstuk 33 037, nr. 178).

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de gemiddelde nitraatconcentratie onder derogatiebedrijven uit het derogatiernetwerk weergegeven tussen 2006 en 2014.

**Tabel 1: Gemiddelde nitraatconcentratie (NO<sub>3</sub><sup>-</sup>) onder zand, löss, klei en veen bij derogatiebedrijven in 2006 en 2014 en de procentuele afname in deze periode.**

Grondsoort	2006	2014	Afname (in %)
Zand	51	40	22%
Löss	88	51	42%
Klei	30	15	50%
Veen	12,2	9,5	22%

*Waarom wordt er niet meer energie gestoken in de verwerking van mest?*



Het stelsel van verplichte mestverwerking is sinds 1 januari 2014 van kracht. Het stelsel zorgt ervoor dat dierlijke mest, die niet op het eigen bedrijf geplaatst kan worden, deels buiten de Nederlandse landbouw geplaatst moet worden. Dat betekent dat een product verwerkt wordt tot een product dat geen dierlijke mest meer is, of dat de mest geëxporteerd wordt. Sinds 2014 zijn de percentages voor verplichte mestverwerking stap voor stap verhoogd om zo de verwerking in Nederland te stimuleren. De verwerkingscapaciteit in Nederland neemt fors toe en sinds 2014 is de hoeveelheid mest die verwerkt wordt met 50% gestegen. De verwachting is dat deze in 2017 nog verder zal stijgen. Het kabinet is voornemens om de mestverwerkingspercentages voor 2017 zo vast te stellen, dat de som van de plaatsingsruimte en de verplichte mestverwerking gelijk is aan de mestproductie, zodat er gesproken kan worden over evenwicht op de mestmarkt. Het kabinet is van mening dat er hiermee voldoende stimulans is voor de verwerking van mest.

*Kan de regering aangeven of dit wetsvoorstel ook beoogt om het aantal dieren in Nederland te begrenzen, los van de milieumaatregelen?*

Doel van het stelsel van fosfaatrechten – zoals geformuleerd in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 532, nr. 3) – voor melkvee is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht. Als gevolg hiervan zal ook de omvang van het gehouden melkvee worden begrensd. Voor varkens en pluimvee bestaat deze begrenzing reeds als gevolg van de varkens- en pluimveerechten.

*De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij inzichtelijk kan maken hoeveel bedrijven in welke mate in de problemen zouden komen, indien de derogatie verloren wordt. Hoe groot acht zij die kans en welke maatregelen wil de regering nemen indien de derogatie verloren wordt?*

Op dit moment maken circa 19.800 bedrijven gebruik van de derogatie. Indien de derogatie komt te vervallen mogen deze bedrijven geen 230 of 250 kilogram stikstof per hectare uit dierlijke mest toedienen maar slechts 170 kilogram, conform de Nitraatrichtlijn.

De kosten die het gevolg zijn van verlies van de derogatie zijn door Wageningen UR berekend. Zie voor de verwijzing naar het rapport het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Er zijn geen gegevens over gevolgen op het niveau van individuele bedrijven.

Voor het antwoord op het tweede deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering ernaar streeft dat er minder mest wordt geproduceerd in de Nederlandse melkveehouderij. Deze leden vragen wat het effect hiervan werkelijk is op het Nederlandse milieu van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel.*

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Ondernemers die hun eigen mestproductie niet kunnen plaatsen op grond moeten dit laten verwerken en exporteren. Daarnaast wordt jaarlijks een grote hoeveelheid kunstmestfosfaat geïmporteerd. De leden van de CDA-fractie constateren dat een zogenaamd overschot aan dierlijk fosfaat wordt geëxporteerd en tegelijkertijd wordt er kunstmestfosfaat geïmporteerd. Men kan dus zeggen dat het voorgestelde systeem van fosfaat-*

*rechten een instrument is om het aantal dieren te reduceren en geen bijdrage levert aan verbetering van het milieu. Graag een reflectie van de regering hierop.*

Het gebruik van kunstmestfosfaat is in de afgelopen twee decennia sterk afgenomen, van 69 miljoen kilogram in 1994 tot 9 miljoen kilogram in 2014, een afname van 87%. Ook het gebruik van fosfaat uit dierlijke mest is sterk afgenomen, van 213 miljoen kilogram in 1994 tot 127 miljoen kilogram in 2014, een daling van 40%. Het aandeel fosfaat uit dierlijke mest in de bemesting is hierdoor gestegen van 75,5% in 1994 naar 93,3% in 2014.

Voor het overige verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Deze leden moeten er nog van overtuigd worden dat de voorliggende maatregel bijdraagt aan de waterkwaliteit, gezien de eisen die worden gesteld aan aanwending en verwerking van mest.*

*Kan de regering de directe dan wel indirecte bijdrage aan de waterkwaliteit van de invoering van fosfaatrechten inzichtelijk maken?*

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Voorkomt of versterkt de invoering van rechten de intensivering van de melkveehouderij, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Het instrument fosfaatrechten heeft niet als doel de intensivering van de melkveehouderij te beïnvloeden. De fosfaatbank dient op termijn wel een bijdrage te leveren aan de extensivering van de melkveehouderij.

*Deze leden vragen welke andere landen recent een derogatiebeschikkingen hebben gekregen en welke in onderhandeling zijn of binnenkort zullen zijn en hoe deze processen lopen.*

Meest recent is derogatie verleend aan Italië voor de regio's Lombardije en Piëmonte. In 2015 heeft België voor Vlaanderen een derogatie verkregen.

Op basis van mededelingen en presentaties in het Nitraatcomité is bekend dat besprekingen gaande zijn over het verlenen van nieuwe derogaties aan Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (voor Engeland, Wales en Schotland). Deze gesprekken vinden in beslotenheid plaats tussen de lidstaat en de diensten van de Europese Commissie.

Zodra overeenstemming is bereikt tussen Europese Commissie en een lidstaat over de conceptderogatiebeschikking, agendeert de Europese Commissie deze in het Nitraatcomité. Vanaf dat moment is de inhoud van de conceptbeschikking voor alle Europese lidstaten in te zien. Na een positief advies van het Nitraatcomité en nadat het Europees parlement gelegenheid heeft gehad om te reageren op de conceptbeschikking wordt de definitieve beschikking gepubliceerd in het officiële Europese publicatieblad.

## **2.2 Sturing op mestgebruik**

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen aan de regering of hij de conclusie deelt dat er teveel vertrouwen is gegeven aan de melkveehouderij, gezien de snelle overschrijding van het fosfaatplafond. Waren er al*

*eerder signalen bij het ministerie bekend dat enkel vertrouwen niet voldoende was?*

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is aangegeven dat groei van de melkveehouderij moest plaatsvinden binnen de milieuvriendelijke randvoorwaarden en dat bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond productiebepalende maatregelen aan de orde zouden zijn.

Op 1 juni 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 96) is uw Kamer geïnformeerd over de tweede prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de fosfaatproductie in 2014. Op basis van die prognose werd verwacht dat de totale fosfaatproductie in 2014 net onder het fosfaatplafond uit de derogatiebeschikking zou blijven maar dat de melkveehouderij haar eigen sectorplafond wel zou hebben overschreden. Op basis van deze toen nog voorlopige cijfers is geconcludeerd dat het in de rede lag in te grijpen en dat een wetsvoorstel voor invoering van productiebepalende maatregelen zou worden voorbereid. Op 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) is uw Kamer gemeld dat een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet zo snel als mogelijk in procedure zou worden gebracht.

*Deze leden zijn ook van mening dat de huidige algemene maatregel van bestuur Verantwoorde Groei Melkveehouderij, die nu wordt omgezet in een wet, onvoldoende bijdraagt aan de remming van de groei. Is de regering bereid om deze AMvB nog aan te passen in de richting van meer grondgebondenheid? Wat is de reactie van de regering op de ongerustheid bij boeren die al meer dan een jaar in onzekerheid zitten?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

### **2.3 Sturing op mestproductie**

*De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering inzage te geven in de ontwikkeling van het aantal gehouden geiten in Nederland en de bijbehorende mestproductie.*

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het aantal geiten weergegeven. Het Centraal Bureau voor de Statistiek onderscheidt de mestproductie van geiten niet apart maar uitsluitend tezamen met de mestproductie van schapen. De ontwikkeling van de mestproductie door geiten kan om die reden niet weergegeven worden.

**Tabel 2: Ontwikkeling van het aantal geiten sinds 2000 (bron: CBS Statline)**

Jaar	Aantal geiten
2000	179.000
2005	292.000
2010	353.000
2011	380.000
2012	397.000
2013	413.000
2014	431.000
2015	470.000

### **2.3.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij**

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een uitgebreide analyse kan geven van de verschillen tussen fosfaatrechten en de reeds bestaande pluimvee- en varkensrechten, zowel wetstechnisch, juridisch, fiscaal en administratief- en kostentechnisch.*

Bij de vormgeving van het stelsel van fosfaatrechten is waar mogelijk aangesloten bij de systematiek die reeds voor pluimvee- en varkensrechten bestaat. Administratief- en kostentechnisch zijn er geen noemenswaardige verschillen. Op onderdelen wijkt het voorstel voor fosfaatrechten wel af van het stelsel zoals dat voor varkens en pluimvee bestaat. Het belangrijkste verschil is dat het fosfaatrechtenstelsel de mogelijkheid bevat om de productie van dierlijke meststoffen te bepalen met gebruikmaking van een door de Minister van Economische Zaken aangewezen methode. Daardoor wordt fosfaatefficiëntie op bedrijfsniveau vertaald in het stelsel.

Ook de drempel waarboven een bedrijf wordt geacht bedrijfsmatig dieren te houden is specifiek gekozen voor de melkveehouderij (100 kilogram fosfaat). De afroaming bij overdracht van rechten is specifiek gericht op fosfaatrechten en bestaat in deze vorm niet voor varkens- en pluimveerechten. Fiscaal is van belang dat voor fosfaatrechten geen einddatum is bepaald. Concreet betekent dit dat op aangeschafte rechten fiscaal niet kan worden afgeschreven. Voor additionele informatie hierover wordt verwezen naar de landelijke landbouwnormen waarin normen zijn opgenomen waarmee de jaarwinst van het bedrijf kan worden bepaald.

*Op 1 januari 2014 is het stelsel van verplichte mestverwerking van start gegaan. In 2017 is een evenwicht op de mestmarkt beoogd. Waarom wordt nu een beleidswijziging voorgesteld terwijl de effecten van de aanpassing van de Meststoffenwet nog niet helemaal geïmplementeerd is? Waarom kiest de regering voor de introductie van fosfaatrechten en de daar uit voortkomende negatieve gevolgen voor de sector?*

Het stelsel van verplichte mestverwerking ziet op de verantwoorde afzet van het overschot aan dierlijke mest op landbouwbedrijven. Doel van dit stelsel is het verlichten van de druk op de mestmarkt en daarmee op het stelsel van gebruiksnormen. Onderhavig wetsvoorstel ziet op de beperking van de productie van fosfaat in dierlijke mest door melkvee. Deze productiebeperkende maatregel is noodzakelijk om te borgen dat Nederland op een zo kort mogelijke termijn weer voldoet aan de voorwaarde uit de derogatie. Beide stelsels hebben daarmee duidelijk een ander doel.

*Waarom heeft de regering ervoor gekozen de mogelijkheid te introduceren voor het afroemen van pluimvee en varkensrechten? Waarom is dit gedaan voordat er overleg met de sectoren heeft plaatsgevonden? Vindt de regering het de juiste vorm om bij de introductie van fosfaatrechten de mogelijkheid voor afroaming van andere sectoren in te voegen? Veel veehouders uit andere sectoren zullen de introductie van deze wet niet nauwgezet volgen. Deze ondernemers worden nu voor het blok gezet. Wat is de reactie van de regering daarop?*

In 2015 heeft niet alleen de melkveehouderij maar hebben ook – zij het in veel mindere mate – de pluimveehouderij en varkenshouderij hun respectievelijke sectorale productieplafonds overschreden. Het beste zou zijn als de sectoren er zelf voor kunnen zorgen dat de fosfaatproductie weer onder de respectievelijke sectorplafonds wordt gebracht. Over de maatregelen die de pluimveehouderij en varkenshouderij kunnen nemen om de fosfaatproductie te reduceren, vindt overleg plaats. Het wetsvoorstel bevat echter een voorziening die het mogelijk maakt om, als de sectorale plafonds overschreden blijven worden, rechten generiek af te

romen. Daarmee is sprake van gelijke behandeling van de verschillende sectoren. Ik wijs er daarbij op dat de voorwaarde die is gesteld voor derogatie de productie van fosfaat door alle veehouderijsectoren treft. Daartoe zullen ook de varkens- en pluimveehouderij de fosfaatproductie moeten beperken tot het afgesproken sectorplafond. Indien dat onverhoopt niet lukt, kan het niet zo zijn dat de melkveehouderij daarvan de dupe wordt.

In mijn brief van 8 september (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik aan uw Kamer gemeld dat ik uiterlijk medio 2017, op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de fosfaatproductie in 2016, zal bepalen of de overheid aanvullende maatregelen moet nemen om zeker te stellen en te borgen dat de varkens- en pluimveesector onder hun sectorale fosfaatplafond produceren.

*Is het betreffende haakje in de wet om ook pluimveerechten en varkensrechten generiek af te romen? Of betekent dit haakje ook dat er in plaats van dierrechten overgegaan wordt naar fosfaatrechten?*

Het voorgestelde artikel 33Ab, eerste lid, van de Meststoffenwet biedt de mogelijkheid om ook varkens- en pluimveerechten generiek af te romen.

*De leden van de CDA-fractie vragen of met het opnemen van de mogelijkheid om pluimvee- en varkensrechten generiek te korten niet vooruit wordt gelopen op de evaluatie van de Meststoffenwet. Zo nee, waarom niet?*

Met het opnemen van een voorziening die het mogelijk maakt om pluimvee- en varkensrechten bij algemene maatregel van bestuur generiek te korten wordt niet vooruitgelopen op de evaluatie van de Meststoffenwet. Voor de motivatie om deze voorziening op te nemen wordt verwezen naar paragraaf 4.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3) en naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

### **2.3.2 Verantwoorde groei melkveehouderij**

*De leden van de VVD-fractie vragen of met de introductie van het stelsel van fosfaatrechten de grondgebonden groei niet overbodig is geworden. Zo nee, waarom niet?*

Nee. De regels inzake grondgebonden groei zorgen ervoor dat individuele melkveebedrijven die zich ontwikkelen dat in voldoende mate grondgebonden doen. Daarmee is echter niet gegarandeerd dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij niet boven een bepaald niveau stijgt. Dat laatste is wat het stelsel van fosfaatrechten beoogt.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat bedrijven die grondgebonden boeren en niet hun volledige ruimte benutten, in het voorstel van de regering, generiek gekort worden en daarnaast geen gebruik kunnen maken van hun eventuele latente rechten. Heeft de regering in beeld hoeveel bedrijven dit betreft en welke financiële gevolgen dit voor deze bedrijven heeft?*

Het is mijn voornemen om bedrijven die op basis van de forfaitaire fosfaatproductie op 2 juli 2015 en de plaatsingsruimte op eigen grond in 2015 grondgebonden waren – over melkveefosfaatruimte beschikten – te ontzien bij de aangekondigde generieke korting per 1 januari 2018. Mijn streven is dit type bedrijven volledig te ontzien maar, zoals ik heb aangeven in mijn brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141), is het op dit moment niet mogelijk om zekerheid te bieden dat

grondgebonden bedrijven volledig gecompenseerd worden voor de generieke afroming. De berekening die hier aan ten grondslag ligt is namelijk afhankelijk van een aantal factoren, die in samenhang moeten worden gezien. Voor een beschrijving van deze factoren wordt verwezen naar voornoemde brief. Hoeveel bedrijven in 2015 over melkveefosfaatruimte beschikten is nog niet definitief bekend. Welke financiële gevolgen de generieke afroming op bedrijven met melkveefosfaatruimte zal hebben is vanwege bovenstaande niet te voorspellen. Voor de volledigheid wil ik er bij deze op wijzen dat er in het kader van onderhavig wetsvoorstel geen sprake is van latente rechten, zoals door de leden van de fractie van het CDA wordt gesuggereerd.

*Deze leden wijzen er tevens op dat grondgebondenheid niet alleen bepaald mag en kan worden op basis van de gecombineerde opgave. Er zijn diverse veehouders die samenwerking gezocht hebben met akkerbouwers, jongvee opfokbedrijven of andere grondeigenaren. Deze veehouders hebben geïnvesteerd in duurzame grondrelaties. De leden van de CDA-fractie hebben al vaker gepleit voor een regeling inzake de zogenaamde voer/mest regeling. Graag zouden zij van de regering vernemen hoe deze voer/mest regeling onderdeel kan gaan uitmaken van de Meststoffenwet c.q. de Wet grondgebonden groei melkveehouderij.*

De regels voor grondgebonden groei in de melkveehouderij verlangen van melkveeouders die groeien dat zij zélf beschikken over een zekere minimale hoeveelheid grond om te voorkomen dat melkveebedrijven zich grondloos kunnen ontwikkelen. Dit is van belang voor de maatschappelijke acceptatie van melkveebedrijven en kan bijdragen aan de bevordering van weidegang.

Uitgangspunt is dat voor elk perceel duidelijk moet zijn bij welk bedrijf het in het desbetreffende jaar hoort. Dat is niet alleen relevant voor de verantwoording in het kader van de Meststoffenwet. Het is onwenselijk als een perceel in één jaar voor de verantwoording van gebruiksnormen hoort bij een akkerbouwbedrijf en voor de verantwoording van het stelsel van grondgebonden groei bij een melkveebedrijf. Er zijn ook relaties met andere stelsels, bijvoorbeeld met de betalingsrechten in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Als voer-mest contracten tussen een melkveehouder en een andere landbouwer deel gaan uitmaken van de regels voor grondgebonden groei in de melkveehouderij, zoals ook het amendement Geurts (Kamerstuk 34 295, nr. 9) beoogt, leidt dit tot meer regeldruk voor bedrijven en lasten voor de overheid. Het betekent namelijk dat de overheid gegevens over voerstromen zal moeten gaan registreren en controleren die tot nog toe niet geregistreerd en gecontroleerd werden. Verder bestaat het risico dat toestaan van voer-mestcontracten binnen het stelsel van grondgebonden groei melkveehouderij een extra stimulans vormt voor landbouwers die zelf eigenlijk niet meer actief zijn om landbouwgrond aan te houden terwijl het feitelijke gebruik wordt uitgeoefend door anderen. Hierdoor vindt bedrijfsbeëindiging niet meer plaats. De herverdeling van landbouwgrond over actieve boeren in Nederland zou zo afgeremd worden omdat oudere boeren een extra prikkel hebben om niet te stoppen. Tot slot meen ik dat het erkennen van voer-mestcontracten in het kader van de grondgebonden groei weinig zal bijdragen aan het doel van het verder sluiten van kringlopen ten opzichte van de huidige situatie. Enerzijds omdat ook nu al dierlijke mest veelal nabij het veehouderijbedrijf afgezet wordt omdat transport van dierlijke mest over grote afstand financieel onaantrekkelijk is. Anderzijds omdat niet te verwachten valt dat het aandeel voedergrassen in de totale Nederlandse landbouwproductie fors zal stijgen als niet ook het rendement op die gewassen stijgt.

*Deze leden vragen hoe melkveehouders die hebben geïnvesteerd in stallen of grond worden tegemoetgekomen nu zij onverwacht dit eigendom niet ten volle kunnen benutten.*

Omdat het fosfaatproductieplafond wordt overschreden, is geconcludeerd dat bij de erkenning van knelgevallen geen rekening kan worden gehouden met onbenutte productieruimte op de peildatum. De milieuranvoorwaarden, de gevolgen die een dergelijke beslissing zou hebben voor de generieke korting alsmede de uitvoeringsproblemen die ontstaan wanneer onbenutte productieruimte in beeld moet worden gebracht, maken een dergelijke conclusie onvermijdelijk. De introductie van fosfaatrechten hoeft de volledige benutting van stallen of grond niet in de weg te staan. Voor melkvee dat in deze stallen wordt gehouden zijn na inwerkingtreding van het wetsvoorstel wel fosfaatrechten noodzakelijk. Om onder het productieplafond te kunnen blijven is onvermijdelijk dat groei die door het ene bedrijf wordt gerealiseerd wordt gecompenseerd door het beëindigen van productie elders.

*De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de Wet verantwoorde groei melkveehouderij nog verantwoord genoemd kan worden. Als het echt verantwoord was, waarom zitten we dan nu knel met het fosfaatplafond? Acht de regering het verantwoord om de melkveesector onbeperkt te laten groeien, de melkveehouders in een rat race naar meer productie te zetten en heb vervolgens af te romen? Waarom? Had dit niet voorkomen kunnen worden? Hoe kijkt de regering terug op het oorspronkelijke voorstel, het uitkleden ervan naar aanleiding van onenigheden binnen de regering(spartijen) en de behandeling van die wet?*

De wet verantwoorde groei melkveehouderij is verantwoord in de zin dat wordt geborgd dat groei in de melkveehouderij ten opzichte van het referentiejaar 2013 alleen mag plaatsvinden als het extra fosfaat kan worden geplaatst op grond die bij het bedrijf hoort en/of wordt verwerkt. Bij de aankondiging van het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij in december 2013 is ook gesteld dat als het fosfaatproductieplafond in enig jaar zou worden overschreden, productiebegrenzende maatregelen aan de orde zouden zijn (Kamerstuk 33 037, nr. 80).

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of zij bereid is alle wetten en bepalingen gericht op het verminderen van het mestoverschot in de melkveehouderij, te weten de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, de Wet grondgebonden groei melkveehouderij en het onderhavige wetsvoorstel in één overzichtelijk wetsvoorstel te vervatten, zodat het duidelijker wordt voor melkveehouders aan welke verplichtingen zij moeten voldoen.*

De Wet verantwoorde groei melkveehouderij is op 1 januari 2016 in werking getreden en daarmee onderdeel van de Meststoffenwet geworden. De geconsolideerde versie van de Meststoffenwet is beschikbaar via [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl). Het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij en het onderhavige wetsvoorstel zijn op aparte data ingediend. Beide wetsvoorstellen strekken tot wijziging van de Meststoffenwet en maken daar na inwerkingtreding integraal onderdeel van uit. Het samenvoegen van beide wetsvoorstellen leidt niet tot een integraal overzicht van alle verplichtingen waar een melkveehouder aan moet voldoen, omdat er in de Meststoffenwet reeds verplichtingen voor melkveehouders zijn opgenomen. Bij aanvaarding van de wetsvoorstellen volgt uit de geconsolideerde versie van de bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde regels welke verplichtingen voor melkveehouders gelden.

## 2.4 Sturing op mestoverschot

*De leden van de VVD-fractie constateren dat in het huidige mestbeleid elke 4 jaar grondmonsters moeten worden genomen om de PAL- en de Pw-waarde vast te stellen. Wat hebben de PAL-waarde en de Pw-waarde te maken met de opneembare fosfaat voor de plant? Klopt het dat het mestbeleid op deze waarden is afgestemd? Waarom wordt er niet gekeken naar de PPAE-waarde? Wordt het mestbeleid wel op de juiste waarde gestoeld?*

Met de wijziging van de Meststoffenwet per 1 januari 2010 (Kamerstuk 31 945, nr. 2 en nr. 3) zijn de fosfaatgebruiksnormen gedifferentieerd naar de fosfaattoestand van de bodem. Op basis van adviezen van de Technische Commissie Bodembescherming en van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet is daarbij besloten de vaststelling van de fosfaattoestand van de bodem te baseren op het Pw-getal voor bouwland en het Pal-getal voor grasland.

Verschillende laboratoria die fosfaattoestand van de bodem bepalen doen onderzoek naar de mogelijkheden om de fosfaattoestand van de bodem mede te bepalen op basis van de zogenaamde  $\text{CaCl}_2$ -analyse (P- $\text{CaCl}_2$ ), ook wel bekend als de PPAE-methode.

In het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt nagegaan of de combinatie van PAL-waarde en P- $\text{CaCl}_2$ -waarde kan worden gebruikt als uitgangspunt voor het bepalen van de fosfaattoestand van de bodem.

*De leden van de D66-fractie waarderen de inspanningen van de regering om hoogwaardige producten uit dierlijke mest als zodanig in Brussel erkend te krijgen, en aan te sturen op mestverwerking. Deze leden vragen echter welke relevantie dit heeft voor het wetsvoorstel. Het fosfaatrechtenstelsel komt er immers omdat er geen sprake is van een overschotplafond, maar van een productieplafond.*

In Nederland wordt meer mest geproduceerd dan verantwoord binnen het stelsel van gebruiksnormen kan worden aangewend. Het stelsel van verplichte mestverwerking ziet er op dat het mestoverschot wordt verwerkt, dat wil zeggen buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Op het moment dat via het stelsel van verplichte mestverwerking is verzekerd dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, is het naar mijn mening niet nodig om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaatproductie in absolute zin te begrenzen (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

*Wel vragen zij zich af in hoeverre het fosfaatrechtenstelsel en toenemende mestverwerking verdere intensivering van de melkveehouderij in de hand zou kunnen werken. Sluit de regering dat als gevolg uit? Zo nee, waarom niet?*

Het fosfaatrechtenstelsel ziet er op dat de fosfaatproductie wordt verminderd. Daarvoor zal de veestapel moeten worden verkleind. Uitgaand van een gelijkblijvend areaal in de melkveehouderij, zal er dus geen sprake zijn van intensivering.

Het stelsel van mestverwerking reguleert het mestoverschot, dat wil zeggen de hoeveelheid mest die niet verantwoord binnen het stelsel van gebruiksnormen kan worden aangewend.



## Hoofdstuk 3 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel

### 3.1 Het nationale mestproductieplafond

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven welke stappen er zijn gezet om de onderbouwing voor de Nederlandse derogatie vorm te geven. Welke onderzoeken liggen hieraan ten grondslag?*

De huidige derogatie is evenals voorgaande derogaties gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde modeldoorrekeningen van de verwachte effecten van gewas-mestcombinaties op de nitraatuitspoeling. De doorrekeningen die in het verleden zijn uitgevoerd ten behoeve van onderbouwing van Nederlandse derogatieverzoeken zijn naar verwachting ook voor het toekomstige derogatieverzoek bruikbaar. Daarnaast zijn de meetresultaten van de verplichte monitoring van de effecten van de derogatie op de waterkwaliteit van belang. Het rapport met de meest recente monitoringsresultaten is op 4 juli 2016 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 037, nr. 178). Zodra de precieze inzet voor de derogatie bepaald is, zal bezien worden of, en zo ja welke aanvullende onderbouwing nodig is.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zich met toezicht en handhaving richt op naleven van wet- en regelgeving door ondernemers. In hoeverre is de NVWA betrokken geweest bij de totstandkoming van de fosfaatrechten? Heeft de NVWA een advies met betrekking tot de fosfaatrechten uitgebracht? Zo ja, kan dit advies naar de Kamer worden gestuurd? Deze leden vragen wanneer het onderzoek van de NVWA over de overschrijding van de fosfaatproductie in de pluimveehouderij verwacht kan worden. Is het mogelijk om dit onderzoek zo spoedig mogelijk en uiterlijk één week voor de plenaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel naar de Kamer te sturen?*

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft bij de totstandkoming van het wetsvoorstel geparticipeerd in de werkgroep ter voorbereiding van het wetsvoorstel fosfaatrechten en haar expertise op het gebied van de handhaafbaarheid ingebracht. Ik heb mij bij de totstandkoming van het wetsvoorstel door de NVWA laten adviseren over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het fosfaatrechtenstelsel.

De NVWA doet geen onderzoek naar de overschrijding van de fosfaatproductie in de sector pluimveehouderij aangezien de NVWA risicogericht individuele bedrijven controleert. Bij die controle wordt ook gekeken of het gemiddelde aantal gehouden dieren past binnen de dierrechten van het bedrijf.

*De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de inzet richting de Europese Commissie omtrent de mogelijkheid om (een deel van) de export van fosfaat niet mee te hoeven tellen voor het fosfaatplafond dan wel het fosfaatplafond te verhogen. Het viel deze leden op dat in de recente Kamerbrief over de definitieve fosfaatproductiecijfers voor 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 140) met geen woord gesproken wordt over deze inzet en er zondermeer van uit wordt gegaan dat de fosfaatproductie verder beperkt moet worden. Heeft de regering volop ingezet op de mogelijkheid om (een deel van) de export van fosfaat niet mee te hoeven tellen voor het fosfaatplafond? Welke concrete acties heeft de regering het afgelopen jaar richting de Europese Commissie ondernomen? Wat is de stand van zaken van het overleg met de Europese Commissie hierover? Zet de regering daarbij specifiek ook in op de fosfaat die naar fosfaatarme*

*landen geëxporteerd wordt? Landen in bijvoorbeeld Oost-Europa hebben juist fosfaat nodig om hun productie te verhogen. Dat is ook een Europees belang.*

In de brief die is gestuurd bij aanbieding van het wetsvoorstel aan uw Kamer (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik gezegd dat ik, als via het stelsel van verplichte mestverwerking is verzekerd dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, bij de Europese Commissie zal bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaatproductie in absolute zin te begrenzen. Een eerdere Kamerbrief bevatte al een gelijklopende passage (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

*De leden van de SGP-fractie vinden dat de regering geen probleem hoeft te maken van een tijdelijke extra verhoging van de fosfaatproductie door een groeizaam seizoen en relatief hoge fosfaatgehalten in het ruwvoer. Deelt de regering de mening van deze leden dat je geen structureel beleid moet voeren ten aanzien van incidentele overschrijdingen die door incidentele onderschrijdingen gecompenseerd worden? Is de regering voornemens om bij de invulling van het fosfaatrechtensysteem en de generieke korting in ieder geval geen rekening te houden met dergelijke tijdelijke pieken in de productie? Deze leden achten verhoging van de fosfaatruimte hard nodig om onder meer grondgebonden bedrijven niet de pas af te snijden en veel knelgevallen en een generieke afroming te voorkomen.*

In mijn brief van 30 juni 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 140) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de definitieve fosfaatproductie van de veehouderij in 2015. De melkveehouderij had in 2015 het eigen sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat met 7,8 miljoen kilogram overschreden. Tussen 2014 en 2015 heeft er een stijging van 7,1 miljoen kilogram plaatsgevonden. Hiervan is 3 miljoen kilogram toe te schrijven aan een groei van het aantal stuks melkvee. De overige 4,1 miljoen kilogram is het gevolg van hogere excretiefactoren per dier. Deze hogere excretiefactoren worden veroorzaakt door het grote aandeel ruwvoer (kuilvoer) uit 2014 met relatief hoge fosfaatgehalten als gevolg van het feit dat 2014 een uitzonderlijk groeizaam jaar was.

Ik ben mij bewust van de invloed die weersomstandigheden kunnen hebben op de uiteindelijke excretie bij rundvee. Echter, niet te ontkennen valt dat de stijging van de mestproductie in de melkveehouderij ook veroorzaakt wordt door een forse stijging van het aantal stuks melkvee. Ook zonder uitzonderlijk groeizaam weer zou het productieplafond in 2015 zijn overschreden. Daarnaast was de prognose dat de melkveestapel zonder productiebegrenzende maatregelen nog verder zou toenemen. Ingrijpen was daarmee onvermijdelijk.

De toekenning van fosfaatrechten gebeurt op basis van excretieforfaits. Forfaits zijn meerjarige gemiddelden. Fluctuaties in fosfaatgehalten als gevolg van weersomstandigheden worden daar in uitgemiddeld.

Zoals ik in mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb aangegeven zal het definitieve afromingspercentage vanaf 1 juli 2017 worden vastgesteld. Daarbij wordt onder meer uitgegaan van de dan beschikbare meest actuele gegevens over de feitelijke fosfaatproductie.

Met betrekking tot het schrappen van het mestproductieplafond als voorwaarde dan wel het salderen van de productie met mest die in het kader van de verplichte mestverwerking buiten de Nederlandse landbouw is afgezet heb ik in voornoemde brief mijn inzet geschetst.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat de Europese Commissie een derogatiebeschikking kan verstrekken op basis van onder meer een wetenschappelijke onderbouwing waaruit blijkt dat de derogatie geen negatief effect heeft op de waterkwaliteit. Volgens de Nitraatrichtlijn hebben lidstaten het recht om een hogere gebruiksnorm dan 170 kilogram dierlijke mest per hectare toe te passen als zij aan de hand van objectieve criteria, als lange groeiperiodes en hoge stikstofopname, kunnen laten zien dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de gewenste vermindering van waterverontreiniging (artikel 1 Nitraatrichtlijn). Deze leden hebben in dit verband enkele vragen. Geven de laatste derogatierapportages aanleiding om te veronderstellen dat bedrijven met derogatie slechter scoren dan vergelijkbare bedrijven zonder derogatie? Zij gaan ervan uit dat (in het verleden) vergelijkend onderzoek is gedaan naar de uitspoeling op grasland met derogatie en op grasland zonder derogatie. Wat waren de resultaten hiervan? Laten deze resultaten zien dat de uitspoeling op grasland/bedrijven met derogatie niet hoger is dan de uitspoeling op grasland/bedrijven zonder derogatie?*

Uit de recente monitoringrapportages in het kader van de derogatie (zie het rapport «Landbouwpraktijken en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie in 2014», bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 178) blijkt dat de gemiddelde nitraatconcentratie die gemeten wordt in water uitspoelend uit de wortelzone op derogatiebedrijven in Nederland lager is dan 50 milligram nitraat per liter (de grenswaarde die genoemd wordt in de Nitraatrichtlijn). In het klei- en veengebied liggen deze waarden ruim onder deze grenswaarde (en zelfs lager dan 25 milligram nitraat per liter), in de zandgebieden rond 40 milligram nitraat per liter en in het lössgebied net iets boven 50 milligram nitraat per liter. In het zandgebied is de gemiddelde gemeten nitraatconcentratie in het water uitspoelend uit de wortelzone op derogatiebedrijven gemiddeld hoger in het zandgebied in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg, en lager in de overige provincies. Uit monitoringsrapportages voorafgaand aan het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn kwam dit beeld al naar voren en dit was ook reden dat met ingang van 2014 de derogatienorm voor stikstof op zandgronden in deze provincies en op lössgrond met 20 kilogram stikstof is verlaagd naar 230 kilogram per hectare. Uit de laatste Nitraatrichtlijnrapportage («Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014). Resultaten van de monitoring voor de Nitraatrichtlijn», bijlage bij kamerstuk 33 037, nr. 179) valt op te maken dat overschrijdingen van de waarde van 50 milligram nitraat per liter vaker voorkomen onder akkerbouwbedrijven en intensieve veehouderijbedrijven dan onder melkveebedrijven.

Bij de onderbouwing van de verschillende derogatieverzoeken zijn wel resultaten van metingen gebruikt, maar de onderbouwing is vooral gebaseerd op een wetenschappelijk gevalideerd model. Er is geen proefveldonderzoek uitgevoerd waarin velden met 170 kilogram stikstof zijn vergeleken met 250 kilogram stikstof per hectare per jaar. De resultaten van de monitoring op landbouwbedrijven in het kader van de implementatie van de Nitraatrichtlijn en de derogatie waar hierboven naar werd verwezen laten echter duidelijk zien dat de derogatie in de praktijk bijna nergens leidt tot te hoge nitraatconcentraties in het water dat uitspoelt uit de wortelzone.

*De leden van de SGP-fractie vragen ook of intrekking van de derogatie niet juist negatieve effecten heeft voor het milieu. Heeft de regering al in beeld gebracht wat de milieutechnische consequenties zijn van eventuele intrekking van de derogatie? Zou dat niet leiden tot veel meer gebruik van kunstmest? Zou dat niet leiden tot omzetting van grasland in het voor uitspoeling veel gevoeligere maïsland? Vergroot dat niet de druk op inzet*

*van mest op akkerland, dat ook gevoeliger is voor uitspoeling dan grasland? Is het milieu niet juist de dupe van intrekking van de derogatie? Is het niet veel beter om bijvoorbeeld in te zetten op derogatie voor alleen grasland (en dan voor alle grasland)? Wordt dit bij de Europese Commissie voor het voetlicht gebracht?*

Intrekken van de derogatie zou betekenen dat melkveehouders die nu gebruik maken van de derogatie het dierlijke mestgebruik zouden moeten beperken tot 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar. Omdat de gebruiksnormen voor de totale stikstofgift (dierlijke en andere mest) hierdoor niet wijzigen, ligt het inderdaad voor de hand te veronderstellen dat meer stikstofkunstmest gebruikt zal gaan worden. Dat leidt mogelijk tot iets minder stikstofverliezen door bemesting (inclusief minder nitraatuitspoeling), maar in de totale milieufweging van opties moet ook worden meegenomen dat de productie van stikstofkunstmest negatieve milieueffecten (uitputting fossiele brandstoffen, broeikasgassen) heeft.

Intrekken zou ook betekenen dat de voorwaarden van de derogatie, waaronder de voorwaarde van 80% grasland, niet meer gelden. Dat kan er inderdaad toe leiden dat melkveehouders besluiten om een deel van het grasland op het bedrijf om te zetten in maïsland. En inderdaad is de kans op nitraatuitspoeling op maïsland in het algemeen groter dan op grasland.

Minder afzet van dierlijke mest op melkveebedrijven leidt ertoe dat meer dierlijke mest buiten de melkveehouderij moet worden afgezet. Mogelijk neemt hierdoor de afzet van dierlijke mest op andere landbouwbedrijven toe. Te verwachten valt dat die toename beperkt zal zijn omdat de gebruiksnorm voor dierlijke mest ook nu al op veel percelen geheel benut wordt. Voor zover die toename op bouwland wordt afgezet, is de kans op optreden van nitraatuitspoeling groter dan op grasland. Door de kleinere afzetruimte op melkveebedrijven neemt ook de fraudedruk toe, wat negatief kan uitwerken op milieuverliezen als deze druk niet wordt weerstaan. Al met al is het dus inderdaad waarschijnlijk dat verlies van de derogatie ook negatieve effecten heeft voor het milieu.

Daarom zet ik ook in op verlenging van de bestaande derogatie voor het gebruik van graasdiermest zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108). Ik zet in op voortzetting van de huidige derogatie gebaseerd op bedrijfsniveau. Een derogatie op bedrijfsniveau is in termen van regeldruk voor bedrijven en uitvoerings- en handhavingslasten voor de overheid zeer te verkiezen boven een derogatie die gebaseerd is op individuele percelen.

*De voorgestelde fosfaatwet is gebaseerd op de noodzaak om het fosfaatplafond in het kader van de huidige derogatiebeschikking te handhaven. Die beschikking loopt in 2017 af. Het is de vraag of de derogatie dan wel het fosfaatplafond in 2018 terugkomen. De leden van de SGP-fractie hebben hier enkele vragen over. Kan de regering garanderen dat er duidelijkheid is over saldering van het plafond en derogatie alvorens gestemd moet worden over het voorliggende wetsvoorstel? Gaat de regering ervoor zorgen dat voor de definitieve invoering van het fosfaatrechtensysteem een garantie van de Europese Commissie is gekregen omtrent de derogatie? Wat doet de regering met de fosfaatwet en het rechtensysteem als de derogatie niet binnengehaald wordt dan wel het fosfaatplafond afgeschaft of aangepast wordt?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

### 3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering om prognoses te geven van de verwachte fosfaatproductie voor pluimvee, varkens en melkvee in 2016–2018 bij het invoeren van fosfaatrechten en bij het niet invoeren. Deze leden vragen in hoeverre het hoge fosforgehalte van het ruwvoer in 2014 doorwerkt in de cijfers van 2015.*

Op 2 juli 2015 is het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee aangekondigd. Melkveehouders zijn zich hier sindsdien – ieder op hun eigen wijze – op aan het voorbereiden. Het maken van een prognose van de fosfaatproductie door melkvee, als ware het stelsel van fosfaatrechten niet aangekondigd, is om die reden niet te maken. Op het moment dat het fosfaatrechtenstelsel per 1 januari 2017 van kracht wordt dienen ondernemers de fosfaatproductie op hun bedrijf in 2017 in overeenstemming te brengen met het op hun bedrijf rustende fosfaatrecht. De fosfaatproductie door melkvee kan in 2017 niet hoger zijn dan het niveau van 2 juli 2015. Per 1 januari 2018 wordt een generieke korting doorgevoerd waarmee wordt geborgd dat de fosfaatproductie door melkvee weer op het niveau van het sectorplafond ligt (84,9 miljoen kilogram).

In mijn brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik aangegeven welke maatregelen de varkens- en de pluimveesector gaan nemen om te garanderen dat de fosfaatproductie in genoemde sectoren in 2017 weer onder de voor hen geldende sectorplafonds komen.

Voor het antwoord op de vraag over het hoge fosforgehalte van het ruwvoer wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie de SGP.

*Deze leden vragen hoeveel mest in de afgelopen jaren is verwerkt en in welke mate dit bijdraagt aan een evenwicht op de Nederlandse mestmarkt.*

De meest recente cijfers uit de inventarisatie mestverwerking laten zien dat er in 2015 46,6 miljoen kilogram fosfaat is verwerkt en geëxporteerd, waarvan 31,1 miljoen kilogram fosfaat afkomstig is van mestverwerkers. Dit is een groei ten opzicht van 2014 met 10,9 miljoen kilogram fosfaat. De mestverwerkingsplicht draagt bij aan evenwicht op de mestmarkt door het verschil tussen de productie van dierlijke mest en de plaatsingsruimte van dierlijke mest wordt verwerkt.

*In hoeverre is pluimveemest gezien de duurzame verwerking en afzet buiten de landbouw een bedreiging voor de waterkwaliteit?*

Pluimveemest wordt voor circa 90% buiten de Nederlandse landbouw afgezet waarmee de druk op de nationale mestmarkt en daarmee op het stelsel van gebruiksnormen wordt verlicht. Pluimveemest vormt daarmee een geringe bedreiging voor de waterkwaliteit in Nederland.

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering of de veronderstelling juist is dat met het niet meetellen van de export van fosfaatkorrels naar landen met fosfaat schaarste en het niet meetellen van tijdelijke productiepieken door natuurlijke fluctuaties er niet of nauwelijks sprake is van actuele overschrijding van het fosfaatplafond. In dat geval zou een generieke korting in ieder geval achterwege kunnen blijven.*

Het is mijn inzet in de onderhandelingen met de Europese Commissie over het mestbeleid voor de periode 2018–2022 om het mestproductieplafond als voorwaarde te schrappen dan wel mest die in het kader van de

verplichte mestverwerking buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet te salderen met het productieplafond. Daarvan is op dit moment nog geen sprake. Fosfaatkorrels die naar landen worden geëxporteerd met fosfaatschaarste tellen vooralsnog dus mee in de productiecijfers.

Vanaf de inwerkingtreding van het stelsel zullen fosfaatrechten worden toegekend aan bedrijven op basis van werkelijke dieraantallen op 2 juli 2015 en de in de Meststoffenwet opgenomen excretieforfaits. Deze forfaits zijn per 1 januari 2015 geactualiseerd op basis van de meest recente gemiddelde werkelijke excreties door melkvee. Fluctuaties door jaarinvloeden hebben door het gebruik van gegevens over meerdere jaren weinig tot geen invloed op de hoogte van de excretieforfaits. Bij het vaststellen van de hoogte van de generieke afroaming zal gebruik gemaakt worden van de meest actuele gegevens over de fosfaatproductie door melkvee. Voorop staat dat Nederland aan de Europese Commissie overtuigend moet aantonen dat de genomen maatregelen er voor zorgen dat de fosfaatproductie binnen het plafond blijft.

### **3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij**

*De leden van de VVD-fractie constateren op pagina 13 in de memorie van toelichting bij de ontwikkelingen in de omvang van de melkveehouderij een beschuldigende vinger richting de melkveehouderij. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat de melkveehouderij zich heeft ontwikkeld binnen de wetten en regels die Nederland heeft gesteld? Is de regering het met deze leden eens dat het frustreren van innovatie (oplossingen zijn voorhanden, maar worden niet als zodanig erkent) de melkveehouderij nu op slot zet en dat dit ten koste gaat van de (export)positie van de melkveehouderij?*

Per brief van 12 december 2013 heeft het kabinet het mestbeleid voor de periode na 2015 geschetst, de periode na het vervallen van de melkquotering. Er was ruimte voor economische ontwikkeling. Ik ben het dan ook met de leden van de fractie van de VVD eens dat de Nederlandse melkveehouderij binnen de vigerende wet- en regelgeving de ruimte had om te groeien. Echter, aan groei was wel een voorwaarde verbonden, namelijk dat deze zou plaatsvinden binnen de geldende milieuraandvoorwaarden. Het nationale mestproductieplafond is zo'n voorwaarde.

Op dezelfde dag als genoemde Kamerbrief kondigden LTO Nederland en de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO) aan maatregelen te zullen introduceren die er toe moesten leiden dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij onder het niveau van 2002 (84,9 miljoen kilogram) zou blijven. Met andere woorden, maatregelen waarmee geborgd werd dat de melkveehouderij binnen de milieuraandvoorwaarden zou opereren. De maatregelen behelsden de introductie van een early warning systeem, verlaging van de fosfaatgehalten in het voer en verplicht gebruik van de KringloopWijzer door melkveehouders bij een dreigende overschrijding van het fosfaatproductieplafond. De ontwikkelingen nadien hebben aangetoond dat de door de zuivelketen aangekondigde maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken en dat individuele ondernemers zich in hun toekomstplannen vooral hebben laten leiden door individuele (economische) belangen, niet door het collectieve belang van het mestproductieplafond.

De constatering van de leden van de fractie van de VVD dat innovatie wordt gefrustreerd en dat daardoor de melkveehouderij op slot moet herken ik niet. De productiebegrenzende maatregelen zijn noodzakelijk omdat de melkveehouderij in 2015 het mestproductieplafond heeft overschreden. Met de introductie van fosfaatrechten gaat de veehouderij

niet op slot maar worden voorwaarden verbonden aan de productie van fosfaat door melkvee.

*De leden van de CDA-fractie vragen wat de laatste cijfers zijn over de ontwikkeling van het aantal melkkoeien en jongvee in 2016. Kan de regering inzichtelijk maken welk effect de inzet van FrieslandCampina om hun leden minder melk te laten leveren in combinatie met de Europese regeling zal ressorteren voor het verminderen van de fosfaatproductie in de nabije toekomst? Waarom doen de andere zuivelondernemingen naar de mening van de regering niet mee?*

De laatste cijfers over de ontwikkeling van het aantal melkkoeien en jongvee op 1 september jongstleden (tussen haakjes op 1 augustus jongstleden) zijn: melkkoeien 1.782.617 (1.778.925); jongvee 1–2 jaar 556.755 (558.347); jongvee 0–1 jaar 588.867 (597.715).

Leden van FrieslandCampina nemen zonder vooraf een aanvraag in te dienen deel aan de melkproductievermindering van hun zuivelfabriek. Daardoor is pas achteraf bekend om welke hoeveelheid melk het gaat, afkomstig van melkveehouders die de productievermindering al of niet combineren met een aanvraag voor middelen die door de Europese Commissie beschikbaar zijn gesteld. Voor de EU-aanvraag is circa 80 miljoen kilogram aangemeld aan te verminderen productie in het vierde kwartaal van 2016. Deze lagere melkproductie kan volledig worden gerealiseerd door in het vierde kwartaal van 2016 het melken van circa 40.000 koeien te stoppen. Een blijvende verkleining van de melkveestapel met 40.000 koeien sorteert een effect van circa 1,6 miljoen kilogram fosfaat.

#### **Hoofdstuk 4 Nieuw stelsel van fosfaatrechten**

*De leden van de SGP-fractie hechten grote waarde aan het opnemen van een einddatum in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vinden dat er met het oog op de inzet van de regering om het fosfaatplafond van tafel dan wel aangepast te krijgen en ontwikkelingen met betrekking tot de waterkwaliteit een concreet moment moet zijn om het fosfaatrechtenstelsel te heroverwegen. Zij vinden het opnemen van een concrete einddatum ook belangrijk om bedrijven de mogelijkheid te geven rechten fiscaal af te schrijven en om de prijzen voor fosfaatrechten te drukken. Hoe kijkt de regering hier tegenaan?*

*Deze leden constateren dat de regering in de toelichting op het wetsvoorstel zoals dat naar de Raad van State was gestuurd (paragraaf 4.11) nog aangaf dat toegewerkt moet worden naar het op termijn afschaffen van het fosfaatrechtenstelsel. Zij constateren tevens dat deze passage in de voorliggende memorie van toelichting niet is terug te vinden. Deze leden horen graag waarom niet. Blijft de regering voorstander van het op termijn afschaffen van het fosfaatrechtenstelsel en zet zij zich daarvoor in? Hoort hier tenminste niet een concreet moment van heroverweging bij? Wegen de kosten van afschrijving voor de belasting op tegen de inkomsten bij verkoop? De prijs voor fosfaatrechten wordt bepaald door het aanbod op de markt en niet door de afschrijfbaarheid. Kan fiscale afschrijving niet juist overdracht stimuleren en zo bijdragen aan de afoming en het beperken van de generieke korting? Aankoop van fosfaatrechten zal in veel gevallen gefinancierd worden met vreemd vermogen dat vervolgens in korte tijd afgelost zal moeten worden. Het is economisch wenselijk dat aflossing betaald kan worden uit het vermogen dat vrij komt uit het afschrijvingspotentieel. Deelt de regering deze mening? Is de regering alles afwegend bereid alsnog een*

*einddatum of tenminste een datum van heroverweging in het wetsvoorstel op te nemen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie.

#### **4.1 Doel van het stelsel**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat het doel van de wet, zoals omschreven in paragraaf 4.1 in de memorie van toelichting, nadrukkelijk is om de fosfaatproductie onder het nationale productieplafond krijgen. De regering geeft echter aan dat de afroming bij overdracht niet ophoudt wanneer de totale fosfaatproductie onder het fosfaatplafond is gebracht. Hoe is het tweede doel, na het bereiken van het primaire doel van de wet namelijk het nationale productieplafond, te duiden met de eisen tot inmenging in het eigendomsrecht? En waarom is de regering van mening dat hier, anders dan het advies van de Raad van State aangeeft, geen 1 EP-toets nodig is? Waarom is hier geen sprake van inmenging in het eigendomsrecht bij dit tweede doel?*

Afoming bij overdracht dient een tweeledig doel: voorkomen van speculatie en realiseren van milieu- en maatschappelijke doelen. In eerste instantie betreft dit bijdragen aan het bereiken van het productieplafond. Zodra dat bereikt is, worden de ingenomen rechten uitgegeven om andere gewenste milieu- en maatschappelijke doelen te stimuleren.

Bij de afoming bij overdracht gaat het niet om een inmenging van het eigendomsrecht zoals dat door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt beschermd. Overdracht van rechten geschiedt op vrijwillige basis, de korting van 10% vindt enkel plaats wanneer een bedrijf besluit afstand te doen van fosfaatrechten. Van groot belang hierbij is dat op de fosfaatrechten zelf, ondanks dat hier mogelijk voor is betaald, geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. Het innemen van de fosfaatrechten zelf resulteert daarmee dus niet in een inmenging op het eigendomsrecht en daarom is ook geen 1 EP-toets noodzakelijk. Dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over een soortgelijk vraagstuk dat speelde bij het innemen van varkensrechten (Lohuis en anderen, no. 37265/10). Bij het *verplicht* innemen van fosfaatrechten dient uiteraard wel rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het eigendom waarvoor deze fosfaatrechten een noodzakelijke voorwaarde zijn. Bij de *vrijwillige* overdracht van rechten zijn die gevolgen echter voor rekening van het bedrijf dat zelf heeft besloten fosfaatrechten van de hand te doen.

*De leden van de CDA-fractie kunnen zich grotendeels vinden in het beschreven doel onder 4.1. Echter, deze leden stellen vast dat ook andere doelen worden nagestreefd in de voorliggende wet, zoals dierenwelzijn en grondgebondenheid, waarvan de leden van de CDA-fractie zich gezien de grote opgave en enorme impact van de invoering van het stelsel op de gezinsbedrijven in de melkveehouderij afvragen of het nastreven van deze doelen niet ten kosten gaat van het belang om de effecten van de invoering van het stelsel te verzachten ten behoeve van de continuering van gezonde melkveebedrijven. Deze leden vragen de regering of de continuering van de vele gezinsbedrijven in de melkveehouderij geen doel zou moeten zijn van de voorliggende wet. En zo ja, waarom er dan niet voor gekozen wordt om de generieke korting over meerdere jaren te spreiden. En waarom is het beleid niet meer gericht op knelgevallen en flankerend beleid bij melkveehouders die ernstig in de problemen dreigen te komen?*



Het is in het belang van de gehele veehouderij dat Nederland de derogatie behoudt en voor de periode van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn een nieuwe derogatie krijgt. De derogatie biedt aan vrijwel alle melkveehouders de mogelijkheid om meer dierlijke mest te gebruiken dan is voorgeschreven in de Nitraatrichtlijn. Dat is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt gunstig, zowel voor gezinsbedrijven als voor niet-gezinsbedrijven. Er hoeft namelijk minder dierlijke mest van het bedrijf afgevoerd en verwerkt te worden en minder kunstmest aangevoerd te worden. Vanuit milieuoogpunt heeft de derogatie ook voordelen. Het beperkt het gebruik van natuurlijke hulpbronnen (fosfaaterts) en energie (voor de productie van stikstofkunstmest) en vergroot de aanvoer van organische stof naar de bodem. Een eventueel verlies van de derogatie zal een grote financiële impact hebben op de sector.

Om de derogatie te behouden en kans te blijven maken op een nieuwe derogatie dient Nederland op een zo kort mogelijk termijn de nationale fosfaatproductie weer onder het productieplafond te krijgen. Dat betekent dat het spreiden van de generieke korting over meerdere jaren niet tot de mogelijkheden behoort.

Tevens zij verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de CDA fractie zijn van mening dat in lijn met doel van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel, namelijk de fosfaatproductie terugbrengen onder het fosfaatplafond, er een einddatum of evaluatiedatum moet komen waarop wordt gekeken hoe verder te gaan met het voorgestelde stelsel wanneer dit doel is bereikt. Deze leden vragen de regering een einddatum of evaluatiemoment op te nemen in de wet. Zij vinden het onbegrijpelijk dat hoofdstuk 4.11 en hoofdstuk 7.3 over fiscale aspecten na het advies van de Raad van Staten zijn geschrapt. Zou de regering de reden hierover nader kunnen toelichten, zo vragen de leden van de CDA-fractie. In het geschrapte hoofdstuk 4.11 stond nog dat de regering wel streeft naar een einddatum maar dat nog niet kan worden voorzien wanneer. Dat verklaart niet waarom een evaluatiemoment nodig is om op basis van nieuwe ontwikkelingen het stelsel tegen het licht te houden. Daarbij is het opnemen van een einddatum of evaluatiemoment nodig om het mogelijk te maken om de aankoop van fosfaatrechten fiscaal aftrekbaar te maken. Zonder deze fiscale aftrekbaarheid zouden er vanwege de hogere financieringsbehoefte minder rechten worden overgedragen, wat tegen het doel van de wet indruist. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom fiscale aftrekbaarheid van de aankoop van fosfaatrechten onwenselijk is. Is het niet zo dat het praktischer is als net zoals bij productierechten voor varkens en pluimvee fosfaatrechten fiscaal aftrekbaar zijn? Zou dit verschil in rechten eventuele omzetting mogelijk niet in de weg zitten?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie. Het verschil tussen enerzijds varkens- en pluimveerechten en fosfaatrechten hoeft een eventuele omzetting niet in de weg te zitten.

#### **4.2 Reikwijdte**

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een duidelijke definitie kan geven van de verschillende categorieën vee. Wordt een zoogkoeienbedrijf wel of niet onderdeel van het fosfaatrechtenstelsel? Dat geldt ook voor vleesveebedrijf, vleeskalverhouderij en natuurorganisaties die graasdieren in natuurgebieden houden.*

De definitie van «melkvee» volgt uit de Meststoffenwet en is per 1 januari 2015 geïntroduceerd in het kader van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij (artikel 1, eerste lid, onderdeel kk):

1. melk- en kalfkoeien, te weten koeien (*bos taurus*) die ten minste eenmaal hebben gekalfd en die voor de melkproductie of de fokkerij worden gehouden met inbegrip van koeien die drooggezet zijn alsmede koeien die worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken;
2. jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij, en vrouwelijke opfokkalveren voor de vleesveehouderij tot 1 jaar en
3. jongvee ouder dan 1 jaar, te weten alle runderen van 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren;

Onder jongvee (diercategorieën 101 en 102 uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) vallen de volgende dieren:

- Vrouwelijk en mannelijk jongvee jonger dan een jaar voor de melkveehouderij
- Vrouwelijke opfokkalveren voor de vleesveehouderij tot 1 jaar
- Kalveren van weide- en zoogkoeien die gehouden worden voor de melkveehouderij
- Vrouwelijke kalveren van weide- en zoogkoeien die gehouden worden als opfokkalf voor de vleesveehouderij.
- Vrouwelijk en mannelijk jongvee ouder dan een jaar voor de melkveehouderij
- Overig vleesvee, met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren

Fosfaatrechten zijn niet nodig voor het houden van:

- Weide en zoogkoeien, dit zijn koeien die ten minste eenmaal hebben gekalfd en geen melkkoe of kalfkoe zijn (diercategorie 120)
- Witvleeskalveren van ca. 14 dagen tot ca. 8 maanden (diercategorie 112)
- Startkalveren voor rosévees of roodvees (diercategorie 115)
- Rosevleeskalveren van ca. 3 maanden tot ca. 8 maanden (diercategorie 116)
- Rosevleeskalveren van ca. 14 dagen tot ca. 8 maanden (diercategorie 117)
- Roodvleesstieren van ca. 3 maanden tot de slacht, dit is inclusief ossen en vrouwelijke dieren die op deze wijze worden gemest. (diercategorie 122)
- Fokstieren, dit zijn stieren van 2 jaar en ouder (diercategorie 104)

*Waarom is er niet gekozen voor een andere referentiedatum, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag over de referentiedatum van de leden van de fractie van het CDA.

*Zou een keuze in referentiedatum, bijvoorbeeld ook voor gemiddelde eerste helft 2015, niet recht doen aan melkveehouders die net op die dag hun vee bij een ander weiden of net een aantal stuks vee hadden verkocht?*

Door de keuze voor de referentiedatum van 2 juli 2015 kunnen individuele bedrijven worden benadeeld. Daarom is een beperkte knelgevallenvoorziening in het wetsvoorstel opgenomen. Een ruimhartige knelgevallenvoorziening of een keuze voor een andere of additionele referentiedatum- of periode heeft als nadeel dat het de generieke afoming verder vergroot.

*Deze leden vragen de regering om te bekijken of de melkveehouderij en vleesveehouderij gescheiden kunnen worden in het registratiesysteem en bij de melkveehouderij wel fosfaatrechten in te voeren en in de vleesveehouderij niet. Zo nee, waarom niet? Welk aantal vleesveedieren staat geregistreerd onder diercategorie 101 en 102? Welk effect zal de invoering van fosfaatrechten hebben voor de Nederlandse vleesveehouderij?*

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel richt het nieuwe stelsel zich, gezien de geconstateerde groei van de melkveehouderij en gezien de noodzaak om te borgen dat de fosfaatproductie weer onder het mestproductieplafond komt, op die bedrijven die dieren houden die benodigd zijn voor de productie van melk, waarbij aansluiting is gezocht bij de bestaande diercategorieën in de Meststoffenwet, zoals opgenomen in bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De reikwijdte van dit nieuwe stelsel wordt gelijk getrokken met de reikwijdte van het stelsel voor de verantwoorde groei van de melkveehouderij. Als aangrijpingspunt voor het nieuwe stelsel is dus nadrukkelijk gekozen voor diercategorieën, niet voor bedrijfstypen. Dit is noodzakelijk om te borgen dat de mestproductie van melkvee tijdig onder het mestproductieplafond komt.

Het effect van de invoering van het stelsel van fosfaatrechten is dat alle bedrijven die melkvee houden vanaf de inwerkingtreding jaarlijks de fosfaatproductie van dit melkvee moeten verantwoorden met fosfaatrechten. Dit geldt dus ook voor melkvee dat gehouden wordt op een bedrijf waar overwegend vleesvee wordt gehouden.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de reikwijdte zo heeft gekozen dat ook voor het houden van een groot deel van het vleesvee fosfaatrechten nodig zijn. Vleesveehouders hadden hier niet op gerekend en zijn onaangenaam verrast. De sector vleesvee is echter niet verantwoordelijk voor de groei van de fosfaatproductie. Is de regering bereid het wetsvoorstel zo aan te passen dat (een groot deel van) het vleesvee buiten het fosfaatrechtensstelsel gehouden wordt?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD en naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA. Overigens zij er op gewezen dat, anders dan de leden van de fractie van de SGP beweren, niet voor een groot deel van het vleesvee fosfaatrechten gehouden moeten worden. Voor de diercategorieën 104, 112, 115, 116, 117 en 122 uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zijn geen fosfaatrechten nodig.

### **4.3 Productieverbod**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat als melkveehouders over een fosfaatproductie heen gaan een sanctie volgt. Wat is deze sanctie? Hoe is deze vastgelegd? Wie is bevoegd om deze sanctie op te leggen?*

Er zal strafrechtelijke handhaving plaatsvinden waarbij meerdere sancties mogelijk zijn. Hierbij is het van belang of een melkveehouder de regels opzettelijk overtreedt. In dat geval is sprake van een misdrijf en kan een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 82.000 (vijfde categorie) worden opgelegd. Indien er geen opzet aanwezig is, is er sprake van een overtreding en kan hechtenis van maximaal één jaar, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 20.500 (vierde categorie) worden opgelegd.

In artikel II van het wetsvoorstel wordt een wijziging van de Wet op de economische delicten voorgesteld waarmee overtreding van de voorge-

stelde artikelen 21b, eerste lid (verbod om meer dierlijke meststoffen door melkvee te produceren dan het geldende fosfaatrecht) en 22a, derde lid, van de Meststoffenwet (het houden van meer melkvee dan toegestaan) strafbaar wordt gesteld. Met dit voorstel wordt aangesloten bij artikel 1a, onder 1o, van de Wet op de economische delicten waarin overtreding van het verbod om varkens of pluimvee te houden zonder varkensrechten of pluimveerechten strafbaar is gesteld. De sancties bij overtreding van de regels ten aanzien van fosfaatrechten zullen dezelfde zijn als bij overtreding van de regels ten aanzien van varkensrechten en pluimveerechten.

De strafrechter is bevoegd deze sanctie op te leggen.

#### **4.3.1 Jaarplafond**

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op wat de stand van zaken is met betrekking tot het intensieve overleg tussen Ministerie van Economische Zaken en de zuivelketen over de KringloopWijzer?*

*Op basis van specifieke bedrijfsverantwoording kan er extra ruimte voor een ondernemer komen. Een ondernemer die actief stuurt op fosfaatproductie zal gestimuleerd worden. Wat is de reden dat het Ministerie van Economische Zaken nog geen duidelijkheid geeft aan de voorwaarden of invulling van deze specifieke bedrijfsverantwoording? De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat de ontwikkeling van een instrument aan de sector is. Echter, het ministerie moet wel aangeven wat de voorwaarden/criteria zijn waaraan getoetst wordt en of het instrument gebruikt kan worden onder welke voorwaarden. Wanneer wordt de ministeriële regeling duidelijk?*

*De leden van de CDA-fractie constateren dat voorliggend wetsvoorstel uitgaat van toebedeling van fosfaatrechten op basis van forfaitaire normen. Deze leden vinden dat de regering nogal ruim uitgevallen voorwaarden denkt te moeten stellen aan de KringloopWijzer. Kan aangegeven worden hoe het bedrijfsleven aannemelijk kan maken dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, zoals in memorie van toelichting wordt gesteld?*

Voorwaarde voor aanwijzing van de KringloopWijzer om fosfaatrechten bedrijfsspecifiek te kunnen verantwoorden is dat de systematiek en rekenregels van de KringloopWijzer onafhankelijk en wetenschappelijk worden getoetst, dat de KringloopWijzer privaats geborgd wordt en dat er duidelijke criteria zijn op basis waarvan vastgesteld kan worden welke bedrijven wel en welke bedrijven niet op een verantwoorde wijze hun mineralenkringloop kunnen verantwoorden met de KringloopWijzer (Kamerstuk 34 532, nr. 3).

De KringloopWijzer is ontwikkeld als managementinstrument. Het vergt een behoorlijke inspanning om deze ook geschikt te maken als verantwoordinginstrument. Momenteel wordt daarom nog niet aan de voorwaarden voldaan. In goed overleg werkt de zuivelketen verder aan het voldoen aan de voorwaarden.

De wetenschappelijke validatie van de rekenregels van de KringloopWijzer wordt momenteel getoetst door de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Het resultaat wordt dit jaar verwacht.

Met name rond de borging is nog werk te doen. De zuivelketen werkt hard aan het vervolmaken van de centrale database KringloopWijzer, een essentieel onderdeel in de borging.

Verder wordt er intensief met de zuivelketen gesproken over het opzetten van een private borging waarbij de sector op basis van zelfregulering via een onafhankelijke instantie de kwaliteit van de KringloopWijzer-gegevens borgt. Aangezien deze private borging nog niet bestaat zal er zeker enige tijd overheen gaan voor deze op een goede manier is ingericht.

Naar verwachting zal de KringloopWijzer in ieder geval niet eerder dan na de afoming van de fosfaatrechten in 2018 aangewezen kunnen worden als instrument voor bedrijfsspecifieke afrekening van fosfaatrechten.

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij bijdraagt aan het onderzoek naar bedrijfsspecifieke verantwoording en realiseren van de borging van een dergelijk systeem.*

De doorontwikkeling van de KringloopWijzer vindt plaats in het kader van de topsector Agri&Food, roadmap Duurzame veehouderij en project Duurzame Zuivelketen. De borging van de KringloopWijzer krijgt in dit project nadrukkelijk aandacht. Daarnaast lopen er in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn drie pilots op het gebied van bedrijfsspecifieke gebruiksnormen op basis van de KringloopWijzer. In deze pilots wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de borging van de KringloopWijzer. Twee van deze pilots worden medegefinancierd in het kader van de topsector Agri & Food, roadmap Robuuste plantaardige productie en project Meerwaarde mest en mineralen.

Uit de Nationale Enveloppe 2015 van € 30 miljoen is € 3 miljoen toegekend aan de KringloopWijzer, onder andere voor de opzet van de centrale database KringloopWijzer (Kamerstuk 28 973, nr. 169).

*Op welke termijn verwacht de regering dat de KringloopWijzer voldoende geborgd is en aangewezen kan worden? Wat zijn de elementen die aanwijzing op dit moment nog onmogelijk maken, en wat wordt eraan gedaan om dit op te lossen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Is de regering voornemens om de KringloopWijzer gelijktijdig met de invoering van het fosfaatrechtenstelsel verplicht te stellen?*

Ik ben niet voornemens om de KringloopWijzer verplicht te stellen voor fosfaatrechten. Ondernemers die geen gebruik willen maken van de KringloopWijzer kunnen hun fosfaatproductie verantwoorden door gebruik te maken van excretieforfaits.

*De leden van de D66-fractie lezen dat het, volgens de regering, nog niet mogelijk is op een juiste wijze met zekerheid de mineralenkringloop op een bedrijf vast te stellen. Als gevolg daarvan wordt bedrijfsspecifieke verantwoording nog niet mogelijk gemaakt. Deze leden willen graag weten waarom de veel gebruikte KringloopWijzer daar niet tijdig voor gereed of geverifieerd zou kunnen zijn? Wat zijn verder de onderwerpen van gesprek in het overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken en de zuivelketen over de wijze waarop op verantwoorde wijze de mineralenkringloop verantwoord kan worden?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen op welke termijn de regering verwacht dat de KringloopWijzer voldoende geborgd is om invulling te geven aan de bedrijfsspecifieke verantwoording. Beoogt de regering de KringloopWijzer gelijktijdig met de invoering van de wet in 2017 te borgen? Wanneer ontstaat hierover duidelijkheid?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

#### **4.3.2 Dagplafond**

*Waarom wordt het dagplafond geïntroduceerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Het instellen van een dagplafond is een extra slot op de deur. Waarom wordt hiervoor gekozen? Is het in het kader van dierenwelzijn, diergezondheid en integriteit verantwoord om op dagbasis te sturen op een fosfaatproductie? In hoeverre wordt er rekening gehouden met het feit dat we in de veehouderij werken met levende dieren? Op basis van een dagplafond zullen boeren genoodzaakt kunnen zijn om aan de onderkant van een gemiddelde fosfaatproductie te sturen wat ten koste gaat van de bedrijfsvoering. Wat is de reactie van de regering hierop? Als een ondernemer over zijn dagproductie heengaait, is deze ondernemer dan genoodzaakt een dier af te voeren naar de slacht? Zo nee, hoe gaat de regering dit voorkomen?*

De bevoegdheid tot oplegging van een dagplafond biedt de mogelijkheid om met name bedrijven die stelselmatig hun fosfaatrecht overschrijden en zich niets gelegen laten liggen aan eerder opgelegde sancties als het ware «onder curatele» te stellen.

Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Hoe vaak is in de pluimvee- en varkenssector een dagplafond opgelegd? En waarom is dit dagplafond opgelegd?*

Er is aan twee varkensbedrijven een dagplafond opgelegd omdat zij (jarenlang) meerdere malen het uitbreidingsverbod hebben overtreden.

#### **4.4 Toekenning van fosfaatrechten**

*De leden van de VVD-fractie constateren dat bedrijven via RVO.nl de informatie krijgen over het aantal vastgestelde fosfaatrechten. Hoe kan het zo zijn dat er ondernemers zijn die een niet ingevulde site van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) hebben, waarbij bijvoorbeeld het aantal hectare grond en het aantal dieren niet zijn ingevuld? Bent u het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze ondernemers op achterstand staan omdat zij hun gegevens niet kunnen controleren? Hoeveel ondernemers betreft dit? En wat gaat de regering doen om deze ondernemers tegemoet te treden?*

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is in augustus van dit jaar begonnen met het aanschrijven van alle bedrijven met melkvee met het verzoek de gegevens te controleren die van belang zijn voor vaststelling van de fosfaatrechten. Ondernemers kunnen in «Mijn Dossier» de gegevens inzien en wijzigen, voorzien van de benodigde bewijsvoering om de wijzigingen te kunnen staven. Bedrijven die van mening zijn dat zij op 2 juli 2015 op hun bedrijf melkvee hebben gehouden en dus ten onrechte geen brief hebben ontvangen kunnen dit ook via «Mijn Dossier» kenbaar maken.

Bij 2.366 ondernemers die op 2 juli 2015 melkvee hebben gehouden zijn er geen gegevens teruggelegd in de servicemelding (brief en «Mijn Dossier»). Het gaat hierbij grotendeels om bedrijven waarvan bekend is dat er na 2 juli 2015 een bedrijfsoverdracht heeft plaatsgevonden. De betreffende ondernemers hebben een brief ontvangen waarin zij hierover geïnformeerd zijn en gevraagd zijn om de juiste gegevens door te geven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, rekening houdend met de wijzigingen die hebben plaatsgevonden als gevolg van de bedrijfsoverdracht die heeft plaatsgevonden. De gegevens die de ondernemers aanleveren worden beoordeeld en gebruikt bij het vaststellen van de fosfaatrechten.

Bij 2.897 ondernemers is slechts een gedeelte van de gegevens teruggelegd omdat:

- er geen Gecombineerde Opgave 2015 van het bedrijf bekend is;
- er geen melkleveringsgegevens bekend zijn;
- er sprake was van een bedrijfsoverdracht in 2015 of 2016
- de verschillende registraties niet met elkaar overeenkomen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als volgens het I&R-rund er melkvee op een bedrijf stond geregistreerd maar dit bedrijf op de Gecombineerde Opgave geen dieren heeft opgegeven;
- er niet met zekerheid bepaald kan worden of de gehouden dieren onder de definitie van melkvee vallen of niet.

Ondernemers die geen servicebrief ontvangen hebben of waarbij slechts een gedeelte van de gegevens zijn teruggelegd staan niet op achterstand. De servicebrief is er juist voor bedoeld om ondernemers waarbij geregistreerde gegevens ontbreken of onvolledig zijn tegemoet te treden en om ervoor te zorgen dat alle ondernemers bij de inwerkingtreding van het stelsel een correcte hoeveelheid fosfaatrechten en een correcte melkveefosfaatruimte toegewezen krijgen.

*Kan de regering een uitgebreide toelichting geven op het begrip «houders van dieren»?*

Voor een toelichting op het begrip houders van dieren verwijs ik naar paragraaf 4.4. van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Ik wijs er op dat ik bij dit begrip niet afwijk van de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

*Kan de regering uitgebreid ingaan op onderstaande situatie?*

*Een biologische boer schaart zijn vee voor vier maanden uit in een natuurgebied en had op moment van de peildatum daardoor minder vee. In dit geval worden de fosfaatrechten toegekend aan de feitelijke houder van de dieren (de natuurbeheerder) en niet de eigenaar (biologische melkveehouder). Daarbij krijgt de natuurbeheerder ook een financiële vergoeding van de biologische boer. Waarom is er in deze situatie niet gekozen om een natuurbeheerder uit te sluiten van het verkrijgen van fosfaatrechten? Waarom is er in deze situatie niet voor gekozen bij uitscharing van vee de rechten naar rato te verdelen? Bijvoorbeeld 4/12e deel natuurbeheerder en 8/12e deel voor de boer? Wat zijn de gevolgen voor de (biologische) boeren die hun vee hebben uitgeschaard? Om hoeveel bedrijven gaat het volgens de opgave van RVO?*

In het kader van de Meststoffenwet is het aangrijppingspunt de houder van de voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren. Het is van ondergeschikt belang of de houder ook de eigenaar van de dieren is. In het geval van uitgeschaarde dieren gaat het voor wat betreft de toekenning van de fosfaatrechten dus niet om wie de eigenaar was van

het melkvee op de peildatum van 2 juli 2015, maar om de feitelijke houder van de dieren, wie feitelijk de dieren in zijn stal onderbracht, op zijn land weidde, de verzorging op zich nam en op wiens bedrijf het gehouden melkvee fosfaat (dierlijke mest) produceerde. Dit betekent automatisch dat er geen bedrijven uitgesloten kunnen worden van het verkrijgen van fosfaatrechten. Bedrijven die na de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten melkvee inscharen zullen de fosfaatproductie van deze ingeschaarde dieren moeten verantwoorden met fosfaatrechten.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kan op basis van de registraties niet precies bepalen hoeveel bedrijven op 2 juli 2015 hun dieren hebben uitgeschaard. Om te bepalen of er sprake is van uitscharen zal er bij elk individueel bedrijf bekeken moeten worden of er dieren op naam van een ander bedrijf zijn geregistreerd en na verloop van tijd weer op naam van het eerste bedrijf zijn geregistreerd. Een dergelijke actie vergt dermate veel capaciteit dat er sprake is van een vrijwel onmogelijke opgave om dit precies in beeld te brengen. Bedrijven hebben de mogelijkheid om onderling rechten over te dragen om te komen tot een verdeling die passend is bij hun situatie (4/12<sup>e</sup> – 8/12<sup>e</sup> in het voorbeeld van deze vraag).

*Op welke wijze wordt er omgegaan met een ondernemer die zijn jongvee extern laat opfokken? Om hoeveel bedrijven gaat dit?*

*Wat zijn de consequenties van het voorliggend wetsvoorstel voor deze bedrijven die een ander bedrijf zijn jongvee extern heeft laten opfokken, en met deze wet voor bijvoorbeeld 80 stuks jongvee fosfaatrechten moet aankopen? Als een bank dit in de huidige marktomstandigheden niet wil financieren, wat betekent dit voor dit jongvee?*

*Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze onduidelijkheid, maar ook de hoge kosten die aan dit wetsvoorstel verbonden zijn, ondernemers ongewild moeten laten inboeten op diergezondheid (met name veroorzaakt als jongvee extern is opgefokt en nu weg moet omdat er onvoldoende fosfaatrechten op het bedrijf aanwezig zijn)?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op de Gecombineerde Opgave van 2015 hebben 2.676 bedrijven aangegeven geen melkkoeien te hebben maar wel jongvee voor de opfok (exclusief vrouwelijk jongvee voor de vleesveehouderij). Ik ben het niet eens met de leden van de fractie van de VVD dat onderhavig wetsvoorstel een negatief effect zal hebben op diergezondheid.

*De hoeveelheid geproduceerd fosfaat is afhankelijk van een aantal externe factoren. Op welke wijze wordt er gestuurd dat indien het fosfaatplafond behaald is, er structureel onder het fosfaatplafond geproduceerd wordt? Kunnen er incidenteel extra rechten worden toegekend of vindt dit bedrijfsspecifiek plaats?*

Ik heb in mijn brief aan uw Kamer van 3 maart 2016 aangegeven voornemens te zijn om, vanaf het moment dat geborgd is dat de nationale fosfaatproductie weer onder het fosfaatproductieplafond is gekomen, fosfaatrechten die worden afgeroomd bij overdracht via een fosfaatbank weer toe te delen. De fosfaatbank zal worden beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De fosfaatbank zal aan bedrijven ontheffing verlenen van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren, waarbij de omvang van de te verlenen ontheffingen nooit groter kan zijn dan de hoeveelheid fosfaatrechten die in de fosfaatbank wordt



beheerd, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Ontheffingen zullen bedrijfsgebonden en niet overdraagbaar worden. Aan ontheffingen worden nadere voorwaarden verbonden, die gerelateerd zijn aan milieu- of maatschappelijke doelen.

*Kan de regering een overzicht geven van het aantal melkveebedrijven geregistreerd bij RVO? Kunt u aangeven hoeveel bedrijven er volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn? Kan de regering ook aangeven hoeveel opfokbedrijven er zijn? Welke andere bedrijven (categorieën en aantal) kunnen aanspraak maken op fosfaatrechten? Om hoeveel natuurorganisaties gaat het?*

In het kader van de Meststoffenwet is uitsluitend van belang is of op een bedrijf enige vorm van landbouw bedreven wordt. Daarom maakt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in de registraties geen onderscheid naar bijvoorbeeld melkveebedrijven, opfokbedrijven of natuurorganisaties. Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert eigen definities voor het classificeren van bedrijven. De indeling in bedrijfstypen vindt plaats op basis van het zwaartepunt van de productie.

Een bedrijf behoort tot een bepaald bedrijfstype als tweederde of meer van het totale Standaard Opbrengst van het bedrijf – een gestandaardiseerde maat voor de economische omvang van agrarische bedrijven, gebaseerd op de opbrengst die gemiddeld op jaarbasis per gewas of diercategorie wordt behaald – afkomstig is van tot dat bedrijfstype behorende landbouwactiviteiten. Op basis van deze classificatie waren er in 2015 volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek 16.700 melkveebedrijven, 6.170 overige rundveebedrijven en 1.350 overige graasdierbedrijven. Daarnaast onderscheidt het Centraal Bureau voor de Statistiek echter ook nog veeteeltcombinaties met vooral graasdieren (310) en akkerbouw/graaasdiercombinaties (830).

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot het overschot was op 2 juli 2015 voor de melkveehouderij. In hoeverre is dat te wijten aan het hoge fosfaatgehalte van het ruwvoer? Hoe gaat berekend worden welke korting van het aantal rechten nodig is om het niveau van 2 juli 2015 onder het fosfaatplafond te brengen?*

In mijn brief van 30 juni jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 140) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de fosfaatproductiecijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek over 2015. De CBS-cijfers zijn gebaseerd op gegevens over dieraantallen uit de Gecombineerde Opgave (omvang veestapel 1 april 2015) en gegevens over feitelijke fosfaatgehalten in het voer.

Het wetsvoorstel voorziet er in dat fosfaatrechten worden toegekend op basis van de omvang van de veestapel op 2 juli 2015 en op basis van de geldende excretieforfaits.

De hoeveelheid fosfaatrechten die per 1 januari 2017 wordt toegekend kan pas definitief worden vastgesteld als de zienswijzen op de servicebrief van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn verwerkt.

Over de wijze waarop de korting bepaald zal worden heb ik uw Kamer per brief van 8 september jongstleden nader geïnformeerd (Kamerstuk 33 979, nr. 141).

*In de huidige mestadministratie is het weiden van vee op de grond van een ander (uitscharen) en het laten grazen van vee van een andere veehouder, ook wel opfokken genoemd, op eigen grond (inscharen) administratief mogelijk. In het voorliggende voorstel worden fosfaatrechten toegekend aan degene die op 2 juli 2015 de dieren houdt. De houder is niet noodzakelijk de economische eigenaar van de dieren. Deze*

*leden zijn van mening dat de economische eigenaar van het vee de fosfaatrechten toebedeeld zouden moeten krijgen. Is de regering bereid een aanpassing te bewerkstelligen waarbij de economische eigenaar van de dieren voor die dieren die zijn uitgeschaard op de peildatum fosfaatrechten krijgt toegekend? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in bovengenoemde situatie de houder van de dieren de betreffende fosfaatrechten van de economische eigenaar krijgt voor de periode dat het vee uitgeschaard is. Deze leden realiseren zich dat door de wetwijziging de opfokker fosfaatrechten nodig heeft om vee te kunnen houden op zijn bedrijf. De benodigde fosfaatrechten kunnen gekoppeld aan het dier mee naar de opfokker en op zeker moment weer mee terug naar de economische eigenaar. Zij zijn van mening dat er, op deze manier, geen sprake is van extra fosfaatrechten creatie of behoefte. Deze leden zijn daarbij van mening dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het begrip «houden van dieren», dat wordt gebruikt in de verbodsbepaling, het feitelijke houden van dieren», zoals de Hoge Raad in zijn arrest van 2 juni 1998 (NJ 1998/714) heeft uitgemaakt met betrekking tot het destijds van kracht zijnde stelsel van productierechten blijft in tact. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet?*

Fosfaatrechten worden toegewezen aan de houder van dieren, omdat uit het I&R-rund is af te leiden wie op 2 juli 2015 melkvee hield. Er is geen register waaruit is af te leiden wie de economische eigenaar van de betrokken dieren is. Een tweede reden om fosfaatrechten toe te delen aan de houder is het gegeven dat ook de meststoffenboekhouding is gericht op het bedrijf waar het melkvee wordt gehouden. De houder van de dieren legt verantwoording af over de fosfaatproductie. Als gevolg van het voorgaande is de regering niet in staat om rechten toe te delen aan de economische eigenaar. De verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad maakt die afweging niet anders.

*Kan de regering meer duidelijkheid geven over het toekennen van fosfaatrechten aan vleesveehouders? Wordt het uitgangspunt gehanteerd dat vleesvee en vleesveebedrijven buiten het fosfaatrechtensysteem blijven? Hoe worden rechten vastgesteld op deze bedrijven? Hoe wordt bepaald dat het productiedoel melk of productiedoel vlees is? Hoe is omzetting van productiedoel vlees naar melk voorkomen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD en naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de CDA-fractie vragen of bij de vaststelling van de uitgangssituatie eigendomsgronden in het buitenland worden meegenomen. Zo niet, waarom niet?*

In dit wetsvoorstel is aangehaakt op de reeds geldende bepalingen van de Meststoffenwet. Relevant is de definitie van de zogenaamde «tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond». Het gaat hier om de in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond aldus artikel 1, lid 1, sub m van de Meststoffenwet.

*De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat er melkveehouders met voorkennis zouden zijn die op 2 juli meer koeien geregistreerd hadden staan dan een paar dagen daarvoor. In hoeverre gaat vooraf aan de verdeling van fosfaatrechten gekeken worden of er reden bestaat te vermoeden dat de stand op de peildatum gemanipuleerd is ten behoeve van het verkrijgen van meer rechten?*

De gegevens van het I&R-rund zijn leidend voor het vaststellen van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft inmiddels een risicoanalyse uitgevoerd op opvallende mutaties. De uitkomsten geven geen aanleiding om nader onderzoek uit te voeren.

*Indien blijkt dat dit het geval is, welke consequentie wordt daaruit getrokken ten aanzien van het betreffende bedrijf?*

Bij de vaststelling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten wordt gebruik gemaakt van de gegevens in het I&R-rund. Ik heb de bevoegdheid van deze gegevens af te wijken als blijkt dat die gegevens evident onjuist zijn. In die gevallen kan een lager aantal fosfaatrechten aan een bedrijf worden toegekend. De feitelijke omstandigheden zijn bij vermoedens van fraude doorslaggevend.

*De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij de bepaling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten wordt uitgegaan van het feitelijke houderschap op de peildatum van 2 juli 2015. Genoemde leden wijzen op de inschatting dat 20% van de melkveehouders melkvee of jongvee op de peildatum had uitgeschaard naar grond van derden. Deze melkveehouders worden hard geraakt door deze maatregel. Zo kan een klein melkveebedrijf dat jongvee opfokt met fluctuerende dieren aantallen te maken hebben, bijvoorbeeld wanneer net voor de peildatum dieren zijn verkocht. Een ander voorbeeld is een bedrijf met 80 koeien, dat op 30 juni 6 afgekalfde vaarzen heeft verkocht. De schadepost voor dit familiebedrijf wordt 24.000 euro.*

*Kan de regering nader ingaan op deze voorbeelden? Erkent de regering dat hiermee onder meer grondgebonden bedrijven hard geraakt kunnen worden, terwijl intensieve bedrijven met een sterke groei hun dieren kunnen behouden? Worden bedrijven die niet hebben bijgedragen aan het overschrijden van het fosfaatplafond hiermee niet onevenredig geraakt? Waarom is niet gekozen voor een referentiedatum in het verleden, waardoor anticiperend gedrag niet beloond wordt?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA en naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Klopt het dat op en rond 2 juli 2015 een bovengemiddeld aantal veemu-  
taties is doorgegeven, waarmee geanticipeerd is op de peildatum?  
Waarom is niet gekozen voor het uitgangspunt van het gemiddelde aantal  
dieren over 2014 of het eerste halfjaar in 2015?*

Uit analyses van de Rijksdienst voor Ondernemer Nederland blijkt, op en rond 2 juli 2015, geen sprake van een bovengemiddeld aantal veemu-  
taties.

Voor het antwoord waarom voor de peildatum van 2 juli 2015 is gekozen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*Is de regering bereid met oplossingen te komen voor bedrijven die dieren hebben uitgeschaard, bijvoorbeeld door middel van een verklaring van de ondernemer dat de dieren tijdelijk niet op het bedrijf aanwezig waren?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering aangeeft dat op basis van advies van de Landsadvocaat de conclusie is getrokken dat het juridisch niet houdbaar is om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015. Is de regering bereid het advies van de Landsadvocaat naar de Kamer te sturen?*

Het is staand kabinetsbeleid dat adviezen van de Landsadvocaat niet worden gedeeld. Voor de reden waarom voor de voorgestelde peildatum is gekozen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*Het is voor de leden van de SGP-fractie niet duidelijk waarom een keuze voor een representatieve referentiedatum of -periode voor 2 juli 2015 voor de toekenning van fosfaatrechten juridisch niet houdbaar zou zijn. Bij de introductie van het varkensrechtenstelsel (juli 1997) gold 1996 als referentieperiode, of zelfs 1995 als 1996 geen representatief beeld gaf. Daarnaast gold een knelgevallenregeling op basis van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij, met afwijkende regels voor het vaststellen van de hoogte van het varkensrecht als sprake zou zijn van onbillijkheden van overwegende aard. Waarom was een keuze voor een referentieperiode in het verleden toen wel mogelijk, en zou dat nu niet het geval zijn?*

*Is het juridisch mogelijk om naast de referentiedatum van 2 juli 2015 melkveehouders ook de mogelijkheid te geven om te kiezen voor een referentieperiode, bijvoorbeeld het eerste half jaar van 2015 of langer? Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat melkveehouders die hun jongvee in 2015 enkele maanden in de zomerperiode uit geschaard hadden bij een andere landbouwer geen rechten toegekend krijgen voor dit jongvee. Deze rechten vallen toe aan de beherende landbouwer. De enkelvoudige keuze voor de referentiedatum van 2 juli 2015 geeft in dezen geen representatief beeld, omdat dit jongvee het grootste deel van het jaar wel in beheer van de eigenaar was. Deze leden vinden dat de regering deze melkveehouders niet aan hun lot over mag laten. Het is de verantwoordelijkheid van de regering om te zorgen voor representatieve toekenning van fosfaatrechten. Wil de regering ervoor zorgen dat melkveehouders die in 2015 een (deel van) hun jongvee uit geschaard hadden een representatief deel van de fosfaatrechten voor dit jongvee toegekend krijgen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de SGP-fractie krijgen signalen dat er melkveehouders zijn die na 2 juli 2015 koeien hebben aangekocht, maar in het registratiesysteem (I&R) de datum van 2 juli aangehouden hebben. Dat zou oneigenlijk gebruik van de referentiedatum van 2 juli 2015 zijn. Hoe beoordeelt de regering dit?*

Bij de vaststelling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten wordt gebruik gemaakt van de gegevens in het I&R-rund. Het I&R-systeem verplicht ondernemers om mutaties binnen drie werkdagen door te voeren in het systeem. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft inmiddels een risicoanalyse uitgevoerd op opvallende mutaties. De

uitkomsten van dit onderzoek geven geen aanleiding om nader onderzoek uit te voeren. In alle gevallen heb ik de bevoegdheid van de I&R-gegevens af te wijken als blijkt dat die gegevens evident onjuist zijn zodat een lager aantal fosfaatrechten aan een bedrijf kan worden toegekend. De feitelijke omstandigheden zijn bij vermoedens van fraude doorslaggevend.

#### **4.5 Knelgevallen**

*De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een beperkte knelgevallenregeling. Kan de regering verduidelijken of de minimaal 5% minder kilogram fosfaat voor alle knelgevallen geldt?*

De minimaal 5% geldt voor alle knelgevallen, zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 23, vijfde lid.

*Kan de regering aangeven waarom zij na een eerdere brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108 ) toch besloten heeft de knelgevallenregeling verder te versoberen? Wat zijn de motieven hiervoor geweest? Hoeveel startende bedrijven zijn er in de periode 1 januari 2013 tot 1 juli 2015 geweest conform de registratie bij RVO of bij de verschillende zuivelbedrijven?*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag van de leden van de fractie van de VVD verwijs ik naar de passage hierover in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3).

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland houdt geen registratie bij van startende bedrijven. Of zuivelbedrijven een dergelijke registratie bijhouden is mij niet bekend.

*Ondernemers moeten een enorme administratie bijhouden en deze wordt gedeeld met RVO. Waarom is het op dit moment nog steeds niet duidelijk waar de generieke korting op uit zal komen?*

De hoogte van de generieke korting is van verschillende factoren afhankelijk. Factoren die in samenhang beschouwd dienen te worden. Ik heb uw Kamer hierover per brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) geïnformeerd en verwijs dan ook naar die brief.

*Waarom maakt de regering onderscheid tussen grondgebonden bedrijven en niet-grondgebonden bedrijven, waarbij de laatste categorie hun mest voor 100% verwerkt? Wat is de legitimatie van dit onderscheid? Wat is de legitimatie voor het onderscheid tussen grondgebonden bedrijven en niet-grondgebonden bedrijven? De Raad van State maakt ook op dit punt een aantal kritische opmerkingen en verwijst naar de fair balance. De leden van de VVD-fractie vragen hier een uitgebreide toelichting op van de regering.*

De rechtvaardiging voor het onderscheid tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven is gelegen in de constatering dat grondgebonden bedrijven de door het melkvee geproduceerde hoeveelheid fosfaat binnen de daarvoor geldende gebruiksnormen op eigen landbouwgrond kunnen plaatsen. Extensieve bedrijven leveren daarmee geen bijdrage aan het overschot aan fosfaat dat in Nederland door de veehouderij wordt geproduceerd en dragen daardoor ook niet bij aan de druk op de nationale mestmarkt en de naleving van het stelsel van gebruiksnormen. Ten aanzien van de fair balance dient in dit verband te worden opgemerkt dat, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State opmerkt, aan het bevoegd gezag een «wide margin of appreciation»

toekomst als het gaat om in het algemeen belang beperkingen stellen aan eigendomsrechten en aan keuzes die aan deze beperkingen ten grondslag liggen. Als gevolg van de eerder genoemde overwegingen is de verwachting dan ook niet dat bij het ontzien van grondgebonden bedrijven schending van de fair balance zal worden aangenomen. Daarbij wordt overigens nog ten overvloede opmerkt dat bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur waarin de generieke korting wordt opgenomen, nadrukkelijk oog zal zijn voor de 1 EP-toets. Daarbij zal uiteraard ook expliciet aandacht worden geschonken aan een onderscheid tussen bedrijven met en bedrijven zonder latente productieruimte.

*Op welke wijze is in dit wetsvoorstel geborgd dat zelfstandige bedrijven die een andere rechtsvorm krijgen niet gekort worden op fosfaatrechten?*

Zolang sprake blijft van hetzelfde bedrijf, zoals gedefinieerd in de Meststoffenwet, zal geen korting plaatsvinden op fosfaatrechten. Ten overvloede geldt dat zodra rechten overgaan van de ene (rechts)persoon op de andere een korting zal worden toegepast, behalve indien sprake is van een in het wetsvoorstel beschreven uitzondering.

*Is het waar dat melkveebedrijven die op hun bedrijf de mest zelf verwerken (compostering en hygiënisatie met bijbehorende exportertekeningen door de NVWA) niet erkend worden als knelgeval in het kader van de knelgevallenregeling van de AMvB grondgebonden groei, omdat deze individuele ondernemer niet is geregistreerd als intermediair? Wat zijn de gevolgen voor de introductie van fosfaatrechten? Is er in deze een beoordelingskader beschikbaar en wil de regering deze delen met de Kamer?*

Toepassing van de regels van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij gebeurt binnen de bestaande juridische kaders op het gebied van mestverwerking. Artikel 33a, derde lid 3, onderdeel a van de Meststoffenwet bepaalt dat onder het laten verwerken van dierlijke meststoffen (onder andere) wordt verstaan het overdragen of laten overdragen van op het bedrijf geproduceerde dierlijke meststoffen aan een verwerkende onderneming. In de definitie van verwerkende onderneming (artikel 1, lid 1, onderdeel ii, van de Meststoffenwet) wordt bepaald dat het altijd moet gaan om een niet-landbouwonderneming. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee het stelsel van verantwoorde mestafzet werd ingevoerd (Kamerstuk 33 322, nr. 3) is uiteengezet dat op die manier wordt bewerkstelligd dat er altijd een externe partij is, met wie overeenkomsten gesloten kunnen worden. Verricht de landbouwer de verwerking zelf, dan kan de geproduceerde meststof alsnog niet op eigen grond worden gebracht, immers de verplichte mestverwerking geldt voor het bedrijfsoverschot. Het product dient te worden afgevoerd. Dit vervoer moet uitgevoerd worden door een erkende intermediair, omdat de Nederlandse overheid zicht wil houden op welke ondernemingen mest vervoeren, waardoor er altijd een niet-landbouwonderneming bij mestverwerking betrokken is.

Er zijn geen gevolgen voor de introductie van fosfaatrechten. Het fosfaatrechtenstelsel ziet immers op de maximering van de fosfaatproductie, terwijl mestverwerking betrekking heeft op fosfaat dat geproduceerd is maar niet op grond bij het bedrijf kan worden aangewend.

*Kan de regering een reactie geven op een casus van een ondernemer die voor een stal van 70 melkkoeien over moest gaan tot renovatie van de stal, waarbij hij met het oog op het wegvallen van het melkquotum koos voor een uitbreiding naar 120 koeien? Na het verkrijgen van de vergunning, tijdens de bouw, werd deze ondernemer geconfronteerd met*

*de verplichting tot grondgebondenheid. Er moest 2,5ha bijgekocht worden voor ongeveer 65.000 euro per hectare. Een forse investering waar ook de financiering voor geregeld moest worden. Daarnaast ging in deze casus de aannemer failliet en lag de bouw van de nieuwe gerenoveerde stal stil waardoor op de peildatum van 2 juli 2015 de stal nog niet gereed was en dat op de peildatum van 70 melkkoeien wordt uitgegaan voor het verkrijgen van fosfaatrechten. Is de regering van mening dat hier sprake is van een knelgeval? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom is er in dit geval geen spraken van een knelgeval?*

In het wetsvoorstel staat beschreven hoe fosfaatrechten zullen worden toegekend. Bedrijven krijgen fosfaatrechten voor melkvee dat op 2 juli 2015 op het eigen bedrijf werd gehouden. Voor uitbreiding van de veestapel op een bedrijf na de datum van 2 juli 2015 worden geen fosfaatrechten toegekend. Over die uitbreiding is eerder gezegd dat die «voor risico en rekening van de veehouder» was.

Het is mogelijk dat ondernemers onevenredig benadeeld worden door de toepassing van een peildatum. Het wetsvoorstel bevat een voorziening om deze ondernemers te compenseren.

In het debat over de situatie in de melkveehouderij op 14 april jongstleden heb ik aangegeven dat de knelgevallenvoorziening ziet op bedrijven die op 2 juli 2015 aantoonbaar in een bijzonder situatie verkeerden die niet in lijn was met de reguliere bedrijfsvoering (buitengewone omstandigheden). Ik heb daarbij ook aangegeven dat de knelgevallenvoorziening naar zijn aard beperkt zal zijn. De reden daarvoor is dat het toekennen van extra rechten in een knelgevallenvoorziening leidt tot een groter verschil tussen de hoeveelheid rechten die wordt toegekend en het fosfaatplafond en daarmee onvermijdelijk tot een grotere noodzakelijke generieke afoming. Er is immers geen voorraad «vrije rechten» beschikbaar.

Het ruimhartig toekennen van rechten in een knelgevallenvoorziening heeft dus gevolgen voor bedrijven die niet binnen de knelgevallenvoorziening vallen. In die zin is de knelgevallenvoorziening ook een herverdelingsvraag. Dat is de reden dat ik inzet op een beperkte knelgevallenvoorziening die alleen ziet op buitengewone omstandigheden die niet in lijn zijn met de reguliere bedrijfsvoering.

Als een bedrijf niet in aanmerking komt voor de knelgevallenvoorziening, wil dat niet zeggen dat de situatie op het bedrijf mede als gevolg van de introductie van het fosfaatrechtenstelsel niet als, financieel of anderszins, knellend kan worden ervaren.

Van buitengewone omstandigheden is sprake als de fosfaatproductie op 2 juli 2015 minimaal vijf procent lager was dan de fosfaatproductie die voor dat bedrijf gebruik was als gevolg van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte van de landbouwer, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouw of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van (een deel van) de melkveestal.

Als sprake is van zo'n buitengewone omstandigheid, zal het fosfaatrecht voor het betreffende bedrijf worden vastgesteld op basis van de hoeveelheid dieren en de excretieforfaits die het bedrijf zou hebben gehad als geen sprake was geweest van buitengewone omstandigheden.

Het gaat in de knelgevallenvoorziening eigenlijk om terugkijken. Er wordt een vergelijking gemaakt met de situatie die op 2 juli 2015 in redelijkheid voor een bedrijf mocht worden verwacht en waarvan, als gevolg van de

genoemde oorzaken, geen sprake was. Het gaat er nadrukkelijk niet om een vergelijking met de toekomst te maken. Ondernemers die voornemens waren hun bedrijf uit te breiden maar die uitbreiding nog niet hadden gerealiseerd, komen niet in aanmerking voor de knelgevallen-voorziening.

Als bij de beoordeling sprake is van buitengewone omstandigheden op 2 juli 2015 als gevolg van bouwwerkzaamheden, wordt gekeken naar hoeveel dieren op het bedrijf aanwezig waren geweest als de bouwwerkzaamheden niet waren uitgevoerd in verhouding tot het aantal dieren dat feitelijk aanwezig was. Er kunnen rechten worden verstrekt voor dieren die als gevolg van de bouwwerkzaamheden tijdelijk waren uitgeschaard. Als de bouwwerkzaamheden ook gericht waren op uitbreiding van de stalcapaciteit, worden geen rechten toegekend voor het aantal extra dieren dat op het bedrijf had kunnen zijn als de bouwwerkzaamheden eerder waren afrend. Dit is in wezen niet anders dan de bepalingen die gelden voor «latente stalruimte».

Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*De Raad van State wijst op de vervangingsinvesteringen voor de peildatum van 2 juli 2015. De regering gaat in de begeleidende brief hierop in door te stellen dat een bedrijf een knelgeval is als de opbrengst 5% lager is door bouwwerkzaamheden. Dit komt niet overeen met het punt waar de Raad van State op doelt. De Raad van State wijst naar de mening van de leden van de VVD-fractie op het punt dat ondernemers ruim voor de peildatum verplichtingen zijn aangegaan om een stal te renoveren of nieuw te bouwen terwijl ze op dat moment niet konden weten van een mogelijke introductie van fosfaatrechten. Graag een beschouwing van de regering.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De Raad van State concludeert dat het niet duidelijk is hoe geborgd wordt dat vee alleen via natuurlijk verloop het bedrijf verlaat. Kan de regering een uitgebreide toelichting geven hoe dit in de praktijk vorm krijgt, uitgaande van de wetenschap dat een veebedrijf ook met onvoorziene omstandigheden te maken krijgt, het zijn immers levende dieren? Hoe wordt geborgd dat er bij de generieke afoming geen melkvee of kalfjes naar de slacht hoeven?*

Uitgaande van een gemiddelde levensduur van een melkkoe van 6 jaar wordt jaarlijks circa 16 procent van de veestapel vervangen. Dit geeft melkveehouders in principe voldoende tijd om de veestapel middels natuurlijk verloop te laten krimpen.

*De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is bij de knelgevallen welwillender te kijken naar grondgebonden houders? Is de regering bereid biologische melkveeouders uitbreidingsmogelijkheden te bieden?*

Het is een bewuste keuze om de knelgevallen-voorziening in omvang te beperken. Iedere toekenning van extra fosfaatrechten betekent namelijk dat de omvang van de noodzakelijke generieke afoming verder wordt vergroot. Een ruimhartige knelgevallen-voorziening heeft onherroepelijk tot gevolg dat de benodigde generieke korting groter wordt, waardoor de rekening van een ruime voorziening bij de sector als geheel komt te liggen in de vorm van een grotere generieke korting.



Het is om die reden dat het wetsvoorstel uitsluitend in een knelgevallen-voorziening voorziet voor ondernemers die door buitengewone omstandigheden op de peildatum minimaal 5 procent minder melkvee hielden dan in een situatie zonder deze buitengewone omstandigheid. Latente plaatsingsruimte is geen buitengewone omstandigheid die het rechtvaardigt om een ondernemer meer fosfaatrechten toe te kennen.

Biologische melkveehouders kunnen, net als gangbare melkveehouders, na de inwerkingtreding uitbreiden door extra fosfaatrechten te verwerven. Het wetsvoorstel maakt hierbij geen onderscheid tussen biologische en gangbare bedrijven.

*De leden van de CDA-fractie vragen of met een keuze in de referentieperiode, naast de datum van 2 juli 2015 ook het gemiddelde van de periode januari tot en met juni 2015 en, of het gemiddelde van 2014, het aantal melkveehouders dat aanspraak maakt op de knelgevallenregeling als onder artikel 23 lid 4 en rechtszaken hierover zou kunnen worden vermindert. Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is hier door de regering niet voor gekozen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar antwoorden op eerder beantwoorde vragen van de leden van de fracties van het CDA en de SGP.

*Deze leden vragen waarom gekozen is voor de drempel van 5% voor knelgevallen. Zij vragen hoe de knelgevallenregeling voor de buitengewone omstandigheid van bouwwerkzaamheden ingevuld gaat worden. Wordt het onder deze grond mogelijk voor melkveehouders om het aantal fosfaatrechten verhoogd te krijgen tot op het niveau van de verwachte toekomstige stalbezetting na de verbouwing, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zo nee, hoe wordt dan in het geval van de bijzondere omstandigheid bouwwerkzaamheden rekening gehouden met het melkvee waarover deze landbouw zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Deze leden zijn teleurgesteld dat een specifieke groep knelgevallen, veelal jonge boeren, die recent gestart zijn met een melkveebedrijf en op de peildatum nog geen vee hadden niet geholpen worden. Als op hun bedrijven geen fosfaatrechten worden toegekend is dat het einde van hun bedrijf, omdat zij niet over voldoende financiële middelen beschikken om deze aan te kopen. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering de optie te onderzoeken om deze startende ondernemers op basis van de aanwezige rechtsgeldige vergunningen en, of stalruimte tegemoet te komen. Daarnaast zijn er bedrijven met aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen. Ondanks de eerdere toezegging hierover in de brief van 3 maart 2016 komen deze bedrijven niet in aanmerking voor de knelgevallenregeling. Deze leden vragen of en hoe de regering met flankerend beleid recent gestarte bedrijven en bedrijven met aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen een oplossing gaat bieden. Zij vinden het een ernstige zaak dat de regering verwachtingen heeft gewekt die nu niet worden nagekomen en daar geen verdere woorden aan wijt dan dat anders de definitie te kwetsbaar wordt en afbakening te lastig en geen andere tegemoetkoming organiseert voor deze bedrijven. Gezien de onduidelijkheid over de categorie knelgevallen en de wijziging op het laatste moment naar aanleiding van het advies van de Raad van State ontvangen deze leden op dit punt graag een uitgebreide en juridisch onderbouwde toelichting op de beleidswijziging.*

Het is onmiskenbaar dat er investeringen zijn gedaan die onder druk komen als gevolg van de overschrijding van het fosfaatproductieplafond. Het kan daarbij gaan om recente investeringen van jonge boeren, maar ook om investeringen uit een verder verleden. In het belang van de derogatie moet de fosfaatproductie weer onder het plafond worden gebracht. Daarom is gekozen geen rechten toe te wijzen voor op 2 juli 2015 onbenutte productieruimte. In de brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) is aangegeven dat de knelgevalvoorziening zich zou richten op nader te specificeren situaties, waar het bijvoorbeeld zou kunnen gaan om recent gestarte bedrijven die op de peildatum onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan. Bij het nader specificeren van de knelgevallen is evenwel gebleken dat een scherpe afbakening tussen nieuw gestarte bedrijven en bedrijven waarbij sprake is van de voortzetting van een bestaand bedrijf onder een nieuwe rechtsvorm niet mogelijk is.

*De leden van de CDA-fractie willen de regering een aantal praktijk casussen voorleggen. Het is een selectie van de aangeleverde praktijkgevallen. In voorgaande wetsbehandelingen heeft de regering voorgelegde casussen grotendeels afgedaan door aan te geven dat er onvoldoende informatie voorhanden was om een inhoudelijk oordeel over de casus te geven. Deze leden verzoeken de regering in een dergelijke situatie aan te geven welke informatie gemist wordt, zodat deze aangevuld kan worden.*

*Familiebedrijf A begint in januari 2014 met planvorming voor nieuwe jongveestal. Ze willen meer duurzaamheid en dierenwelzijn realiseren en daarnaast groeien naar een gesloten bedrijf. De benodigde vergunningen worden eind 2014 verleend. Hiervoor worden ook ammoniakrechten aangekocht. In de nazomer van 2014 wordt het bedrijf getroffen door muizenschade. De werkelijke schade is ongeveer € 150.000. Door alle omstandigheden is de jongveestal pas augustus 2015 gereed. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Graag een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Familiebedrijf B wordt gerund door twee generaties. De ouders worden ziek en belanden beiden in een zorginstelling. In het jaar 2013 waren 133 stuks melkkoeien en 120 stuks jongvee gemiddeld aanwezig. Door genoemde ziekte en om het bedrijf arbeid technisch goed rond te kunnen zetten waren op 2 juli 2015 118 stuks melkkoeien en 64 stuks jongvee aanwezig. De leden van de CDA-fractie constateren dat dit familiebedrijf niet bijdraagt aan de overschrijding van het fosfaatplafond. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Het wetsvoorstel spreekt over «een beperkte knelgevallenvoorziening voor buitengewone omstandigheden. Van een buitengewone omstandigheid is uitsluitend sprake indien op 2 juli 2015 minimaal vijf procent minder kilogrammen fosfaat met melkvee op het bedrijf werd geproduceerd dan op het betreffende bedrijf gebruikelijk is door diergezondheidsproblemen, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van (een deel) van de melkveestallen». Deze leden verzoeken de regering concreet aan te geven*

of deze familie in aanmerking komt voor de knelgevallenregeling, en zo nee waarom niet.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat dit bedrijf mogelijk in aanmerking komt voor de knelgevallenvoorziening.

*Familiebedrijf C heeft begin 2015 besloten om te stoppen met hun melkveehouderij. Hoofdrede was dat ze een enorme investering moesten plegen om hun bedrijf levensvatbaar te houden. Een baan buitenshuis en omschakelen naar jongvee opfok maakt het hen mogelijk om op de boerderij te blijven wonen. Op 21 mei 2015 zijn hun koeien weggegaan. In de zomer van 2015 is de bestaande ligboxenstal aangepast voor jongvee van 3 tot 24 maand. In het najaar van 2015 is hun stal weer bevolkt met jongvee van één bedrijf. Dit familiebedrijf beschikt over voldoende grond, een financiering bij de bank gebaseerd op een stal vol jongvee en krijgt volgens het voorliggende wetsvoorstel geen fosfaatrechten. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Graag een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Familiebedrijf D heeft reeds een biologisch pluimveebedrijf en koopt in april 2015 een bestaand rundveebedrijf en beginnen een biologische melkvee-/pluimveebedrijf. Ze hebben ruimte voor 80 koeien met jongvee, maar aangezien vee eerst 6 maanden moet omschakelen zijn erop referentiedatum 2 juli 2015 40 drachtige vaarzen aanwezig. In de zomer van 2015 komen er nog 16 vaarzen bij. In november 2015 wordt de eerste biologische melk geleverd. De opzet van het bedrijf is extensief, in eerste instantie een kleine 60 koeien op in totaal 45 hectare. De betreffende familie moet volgens de voorliggende wetgeving fors investeren in aankoop van fosfaatrechten. Financiële speelruimte is er niet. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Graag een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Familiebedrijf E heeft in 1989 een boerderij gekocht. In 2009 zijn ze gestart met biologische legkippen. Daarnaast zijn ze vanaf 2012 200 vleeskalveren gaan houden. In 2016 zijn de vleeskalveren ingewisseld naar 30 melkkoeien. Eerder omschakelen had als neveneffect dat Stichting Skal dit beoordeelde als parallelproductie. Deze familie heeft dus moeten kiezen voor een verplicht omschakeltraject (een traject van 2 jaar) naar een biologische melkveehouderij. De familie had dus geen melkvee op de peildatum van 2 juli 2015. Eerst gangbaar was geen mogelijkheid omdat daarvoor in melkquotum geïnvesteerd had moeten worden. Zij hebben de investeringen grotendeels uit eigen middelen gefinancierd. Graag een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Familiebedrijf F is in 2015 omgeschakeld van jongvee opfok voor export naar het melken van Jersey koeien. In maart 2015 zijn ze financiering bij de bank hiervoor aangegaan op basis van de mestproductie in 2014. Het jongvee is eerst verkocht en in augustus 2015 zijn ze 68 Jersey koeien gaan melken. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallen-voorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Graag een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, concludeer ik dat geen sprake is van een knelgeval.

*Familiebedrijf G heeft in 2013 een bestaand melkveebedrijf aangekocht. In 2013 en 2014 zijn ze begonnen met het opfokken van eigen melkkoen. In juli 2015 is een Natuurbeschermingswet (NB-wet) verleend en is de nieuwbouw aanbesteed inclusief aankoop melkstal en inrichting. In december 2015 zijn ze begonnen met melken. Zij hebben nu 145 melk- en kalfkoeien en ongeveer 100 stuks jongvee op 80 hectare grond. De familie heeft geen fosfaatreferentie omdat ze in 2014 niet als melkveebedrijf maar als opfokbedrijf van jongvee stonden geregistreerd. De betreffende familie moet volgens de voorliggende wetgeving fors investeren in aankoop van fosfaatrechten. Financiële speelruimte is er niet. De regering heeft in de Kamerbrief van 2 juli 2015 en 3 maart 2016 aangegeven te voorzien in een «zeer beperkte knelgevallen-voorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum». Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reflectie van de regering op deze casus.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*De leden van de D66-fractie hebben sinds de aankondiging van het fosfaatrechtenstelsel veel post en e-mail gehad van bezorgde melkveehouders. Kenmerkend voor die mails was de onzekerheid over de toekomst, mede doordat zij niet wisten bij wie zij op het ministerie terecht konden om hun uitzonderingssituatie te melden, zodat zij zeker wisten dat die situatie ter overdenking meegenomen werd in de voorbereiding van het wettelijk stelsel. Hoe reflecteert de regering daarop?*

Over de invulling van de productiebegrenzende maatregelen en over de nadere uitwerking is uitvoerig overleg gevoerd met betrokken partijen, te weten LTO Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en de Stichting Natuur & Milieu (SNM). In die overleggen is ook stilgestaan bij uitzonderingssituaties. Brieven die ondernemers aan mij gestuurd hebben met daarin een uitleg van de specifieke situatie op hun bedrijf zijn meegenomen in de afwegingen die ik heb gemaakt bij de inrichting van het stelsel van fosfaatrechten.

Vanaf het moment dat het wetsvoorstel aan uw Kamer is aangeboden – op 7 september jongstleden – communiceert de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in contacten met individuele ondernemers over de inhoud van het wetsvoorstel.

*Op welke wijze is de regering voornemens bij toekomstige wetgevingstrajecten waarin de levensvatbaarheid van een sector direct geraakt wordt, de mensen die daarin werkzaam zijn en hun bedrijf hebben directe toegang te geven in plaats van slechts via professionele belangenbehartigers?*

Vanzelfsprekend hebben medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken en ikzelf ook directe contacten met individuele melkveehouders, maar voor een nieuw stelsel dat alle melkveehouders aangaat, is het onontbeerlijk te spreken met vertegenwoordigers. Daarbij heb ik er bewust voor gekozen te spreken met verschillende vertegenwoordigers (LTO Nederland, NZO, Netwerk Grondig, NAJK, NMV en SNM).

*De leden van de D66-fractie willen graag meer zicht op de precieze uitwerking die dit wetsvoorstel zal hebben op melkveehouders. Hoewel de aan het woord zijnde leden snappen dat het, omwille van nog vast te zetten variabelen, een lastige opgave is voor de regering om hierin concreter te worden, willen zij de regering toch verzoeken daar op zijn minst een nadere poging tot te doen. Deze leden dragen daartoe casus aan afkomstig uit berichten die zij ontvangen hebben van melkveehouders. Graag ontvangen deze leden op de hieronder opgenomen selectie van voorbeelden per geval een reactie hoe het wetsvoorstel hierop van toepassing zou zijn. Daarbij verzoeken zij tenminste in te gaan op de mate waarin latente rechten worden toegekend, het verwachte afomingspercentage dat daarna netto optreedt en of de uitkomst hiervan rechtvaardig geacht wordt en waarom.*

*Een melkveehouder met een middelgroot bedrijf heeft een in 2015 een nieuwe gebouwde stal, die voldoet aan alle dierenwelzijnseisen. Om die stal te bouwen zijn onomkeerbare verplichtingen aangegaan met bank en aannemer, waarbij de vergunningen ook al ruim voor 2 juli 2015 verkregen waren. Zij voldoen bovendien aan de normen voor weidegang, de AMvB grondgebondenheid en blijven 20 kilogram onder het fosfaatoverschot. Zij vrezen zonder knelgevallenregeling de ondergang van hun bedrijf.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een melkveehouder is in 2014 is begonnen met het uitwerken van plannen voor een nieuwe jongveestal, en daarnaast wilde hij groeien van 140 naar 175 koeien. Na een lang vergunningstraject is hij in januari 2015 gestart met de bouw van de geplande jongveestal, welke uiteindelijk in augustus 2015 gereed was. Dat is dus na de peildatum. Ook was er mede dankzij grote muizenschade en de lage melkprijs nog geen extra vee op die datum.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een akkerbouwer van 72 jaar heeft 45 hectare grond en wil het rustiger aan gaan doen, maar is van plan om op de boerderij te blijven wonen. Zijn familie heeft als droom om op dat perceel een melkveehouderij te beginnen. Omdat er op 2 juli 2015 geen melkvee was, verwachten zij geen fosfaatrechten te krijgen. Dit ondanks dat zij op basis van de forfaitaire excretienormen 2 melkkoeien per hectare zouden kunnen houden met een gesloten kringloop. De buurman is melkveehouder en krijgt straks fosfaatrechten waar een (vermoedelijk) grote waarde tegenover staat, terwijl dat bedrijf mede kon groeien dankzij de bereidheid van bijvoorbeeld de akkerbouwer uit dit voorbeeld om mest van zijn koeien af te nemen.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een melkveehouder met 120 koeien in 2013 had er nog maar 50 in 2015 omdat zij van A1/A1-melk zijn omgeschakeld naar A2/A2-melk. Dat was een tijdelijk effect. Zij willen omwille van een gezonde bedrijfsvoering wel weer groeien naar de eerdere grootte.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een echtpaar heeft een pachtboerderij met 50 ha grond in reguliere pacht. Zij hebben tot 2013 550 stuks rosékalveren gehouden, maar waarop waren geen uitbreidingsmogelijkheden in verband met de ligging nabij Natura2000-gebied De Kampina. Zij zijn daarom omgeschakeld naar grondgebonden melkveehouderij, van 40 ha toebedeeld naar 50 ha toebedeeld gegaan en hebben zij de Milieu-/Natuurbeschermingswetvergunning omgezet naar melkkoeien. Sinds eind 2014 zijn er 129 melk- en kalfkoeien, 10 stuks vrouwelijk jongvee en 39 stuks vleeskalveren aanwezig. Door deze recente omslag zijn er geen referentiegegevens van melkvee of jongvee in het verleden opgebouwd, waardoor onzeker is hoeveel fosfaatrechten toegekend worden.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een boerderij met melkvee en akkerbouw heeft in 2015 een nieuwe stal voor melkkoeien, volgens de richtlijnen van de Maatlat Duurzame Veehouderij, in gebruik genomen. Deze stal had op 2 juli 2015 nog niet alle ligplaatsen gevuld. Naast de benodigde procedures is in 2014 ook 24 ha grond aangekocht om na ingebruikname van de nieuwe stal alle mest op eigen grond te kunnen plaatsen. Vanwege het verbouwen van zetmeelaardappelen en suikerbieten komen zij niet in aanmerking voor de derogatie en mogen zij minder mest uitrijden per hectare die bedrijven die wel voor de derogatie in aanmerking komen, terwijl zelfs met deze lagere normen alle mest op eigen grond geplaatst kan worden. Door deze beperking verschaald de grond.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Twee jonge melkveehouders melken met hun ouders in maatschap 325 koeien. Zij hebben in 2015, waaronder op 2 juli, 70 pinken uitgeschaard bij een andere veehouder. De dieren blijven daarbij van hen, maar worden op een UBN (Uniek Bedrijfsnummer) gezet onder de naam van de andere veehouder omwille van regels van de Gezondheidsdienst.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een jonge melkveehouder runt met zijn ouders een melkveebedrijf met circa 130 koeien, die worden gevestigd in een maatlat duurzame veehouderij stal, gebouwd in 2014–2015. Zij hebben 45 ha in gebruik (gecombineerde opgave) en in totaal 75 ha gebonden aan hun bedrijf. Op de peildatum hadden zij 102 koeien met ca 44 ha grond, inmiddels zijn dat er dus 130 in verband inseminatie en een klein-groeistrategie van voor de peildatum. Afspraken over het afzetten van mest en terugkopen van voer worden gemaakt binnen een straal van 5km van het bedrijf.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*Een melkveehouder is jaren, tegen hoge kosten en veel onzekerheid, bezig geweest om een NB-vergunning te krijgen en ammoniakrechten te kopen. Dit heeft het bouwproces van de stal vertraagd (dat heeft meer dan 10 jaar geduurd), waardoor de geplande dieren nog niet op 2 juli 2015 gehouden werden.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat gekozen wordt voor een zeer beperkte knelgevallenvoorziening voor landbouwers die onevenredig benadeeld worden. Bij paragraaf 4.4 hebben genoemde leden verschillende voorbeelden genoemd waarbij de peildatum een knelpunt oplevert voor de continuïteit van bedrijven. Ook kan een verbouwing of nieuwbouw van een stal in combinatie met de peildatum tot grote problemen voor bedrijven leiden. Zo is er een voorbeeld van een grondgebonden bedrijf met nieuwbouwplannen, waarbij de financiering al in 2014 is aangegaan en in maart 2015 is gestart met de bouw. Ook zijn er bedrijven die vanwege verbouwingsplannen het jongvee hebben uitgeschaard, op het moment van de peildatum. Zo kan het dat een bedrijf met 131 dieren op de peildatum tijdelijk 99 dieren op het erf had. Erkent de regering dat de peildatum in combinatie met verbouw of nieuwbouw tot grote problemen voor bedrijven kan leiden? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of zij bereid is om de eerder genoemde voorbeelden van melkveebedrijven, waarbij de continuïteit in gevaar komt door de gekozen peildatum toe te voegen aan de knelgeval-  
lenregeling?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat een grote groep melkveehouders op 2 juli 2015 nieuwe, maar lege stalruimte, had met bijbehorende financiële verplichtingen. Verschillende bedrijven dreigen failliet te gaan als de fosfaatrechten doorgezet worden. De Raad van State geeft aan dat sprake kan zijn van inmenging in het eigendom en dat daarom een 1 EP-toets nodig is. De regering doet dit af met de opmerking dat voor latente productieruimte geen fosfaatrechten toegekend kunnen worden, omdat de generieke korting dan nog hoger uitpakt en verwijst door naar de rechter. De leden van de SGP-fractie nemen hier geen genoegen mee. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de overheid om deze 1 EP-toets uit te voeren, en niet van de rechter. Zeker bij een grote groep als deze. Is de regering bereid voor in ieder geval de genoemde groep alsnog een 1 EP-toets uit te voeren? Wanneer vindt de regering dat wel of geen sprake is van een individuele en buitensporige last?*

Er is een 1 EP-toets uitgevoerd op de introductie van fosfaatrechten. Daarbij is geoordeeld dat als gevolg van de overschrijding van het fosfaatplafond en de noodzaak om de productie daar zo spoedig mogelijk mee in lijn te brengen er geen ruimte is om, naast de productie die reeds bestond, ook voor op de peildatum onbenutte productieruimte rechten toe te wijzen. De regering is van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel niet strijdig is met het EVRM. De regering is daar, zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, ook verantwoordelijk voor. In het algemeen is de regering het echter niet met deze leden eens, wanneer het oordeel is dat het in de huidige situatie wenselijk of noodzakelijk is om rechten toe te delen voor op de peildatum onbenutte productieruimte. Het is juist het ontbreken van deze ruimte, gegeven het voor Nederland geldende fosfaatproductieplafond, dat fosfaatrechten worden geïntroduceerd. Het EVRM geeft een ieder het recht om zich bij regulering van eigendom tot de rechter te wenden met het verzoek om een toets uit voeren op verenigbaarheid met dit verdrag. Bij die toets kan rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden van het geval waardoor een rechter in specifieke situaties kan oordelen dat van een fair balance geen sprake is. Ten algemene is de regering van oordeel dat het niet toewijzen van rechten voor onbenutte productieruimte gerechtvaardigd is. In individuele gevallen kan een rechter evenwel alle omstandigheden van een bedrijf in overweging nemen en in die gevallen oordelen dat van een individuele en buitensporige last sprake is die dient te worden hersteld. Gegeven de wide margin of appreciation die de staat in dit geval toekomt en de dwingende noodzaak om de productie op korte termijn onder het productieplafond te brengen zal een rechter naar verwachting niet snel tot dat oordeel komen.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering een heel beperkte knelgevallenregeling opgesteld heeft. Hoe verhoudt zich dat tot de uitgebreide knelgevallenregeling in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij? Ook het genoemde Besluit was bedoeld om onbillijkheden van overwegende aard bij de invoering van het stelsel van varkensrechten te voorkomen.*

Het wetsvoorstel voorziet in een zeer beperkte voorziening voor knelgevallen. Beperkt om te voorkomen dat er extra moet worden afgeroomd als gevolg van deze voorziening. Bij de knelgevallenvoorziening is reken-schap gegeven van het genoemde besluit, maar is een eigenstandige afweging gemaakt. De knelgevallenvoorziening die in het kader van het wetsvoorstel is opgenomen kijkt niet vooruit naar wat op 2 juli 2015 met de gegeven productiemiddelen mogelijk zou zijn, maar kijkt naar het verleden en geeft ruimte voor de beoordeling of het toegekende fosfaat-recht overeenkomt met de productie die afgaande op de productie in de



afgelopen periode aannemelijk is. Dit criterium doet recht aan de omstandigheid dat reeds met de op de peildatum aanwezige productie, het voor Nederland geldende fosfaatproductieplafond wordt overschreden.

*De regering geeft aan dat de knelgevallenregeling heel beperkt is gehouden om ervoor te zorgen dat met in achtneming van het fosfaatplafond de generieke korting niet nog hoger uitpakt en verwijst door naar de rechter. De leden van de SGP-fractie vinden dat de regering niet kan volstaan met de verwijzing naar een mogelijk te hoge generieke korting. De regering heeft meer compensatiemogelijkheden dan het toekennen van fosfaatrechten, bijvoorbeeld financiële compensatie, zodat bedrijven in staat gesteld worden zelf extra rechten te verwerven, het met voorrang toekennen van fosfaatrechten uit de fosfaatbank of opkoop van varkensrechten ten behoeve van extra fosfaatrechten voor deze knelgevallen. Waarom heeft de regering deze mogelijkheden niet in haar overweging betrokken? Is zij bereid dat alsnog te doen?*

Financiële compensatie voor het verwerven van fosfaatrechten zal geen oplossing bieden voor de schaarste aan rechten die als gevolg van het fosfaatproductieplafond ontstaat. Financiële compensatie heeft in die situatie vooral een prijsopdrijvend effect op de fosfaatrechten die worden verhandeld. Andere alternatieven, zoals het omzetten van varkens- en pluimveerechten in fosfaatrechten zijn overwogen. Als gevolg daarvan bevat het wetsvoorstel een voorziening die een uitwisseling tussen varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt. Of ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van deze voorziening hangt onder meer af van de uitkomst van de gesprekken in de «Regiegroep vitale varkenshouderij» over het actieplan om de varkensketen toekomstbestendig te maken. De fosfaatbank zal operationeel worden zodra het fosfaatproductieplafond is geborgd. Daarbij wordt niet voorzien rechten voor te behouden aan groepen bedrijven die niet onder de knelgevallenregeling vallen.

*De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat het Veenweiden Innovatiecentrum in Zegveld in de problemen komt door de voorgestelde invoering van het fosfaatrechtenstelsel. De proefboerderij zat in een omslagfase en dreigt daardoor fosfaatrechten mis te lopen. Dat heeft negatieve consequenties voor de activiteiten en de continuïteit van de proefboerderij. Gelet op de maatschappelijke opgaven voor landbouw in het veenweidegebied vinden deze leden dat ongewenst. Kan de regering voorkomen dat het Veenweiden Innovatiecentrum gedupeerd wordt door het fosfaatrechtenstelsel?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over de gevolgen die dit wetsvoorstel heeft voor bedrijven die daadwerkelijk hun best doen om duurzaam en diervriendelijk te produceren. Boeren die daadwerkelijk grondgebonden zijn en die dus genoeg grond naast hun stal hebben liggen om de koeien te laten weiden en om hun voer te produceren, moeten nu bloeden voor de groeispurt van de megastallen-boeren. Dat vinden deze leden niet alleen oneerlijk – ook gezien het feit dat biologische boeren geen belang hebben bij het behouden van de derogatie –, maar ook onwenselijk. Immers, duurzame boeren met aandacht voor landschap en dierenwelzijn hebben de toekomst, megastallen en het permanent opsluiten van dieren in potdichte stallen is niet een veehouderij die toekomst heeft in Nederland, deelt de regering deze mening van de leden van de PvdD-fractie? Zij pleiten ervoor om biologische boeren*

*vrij te stellen van de generieke korting. Graag een reactie, is de regering daartoe bereid? Zo nee, waarom niet? Deze vrijstelling zou maar weinig effect hebben op de gangbare bedrijven en de noodzakelijke afroming daar, kan de regering dat bevestigen? Kan de regering aangeven wat de relatieve bijdrage in fosfaatproductie is van de biologische melkveehouderij in de afgelopen jaren? Kan de regering het verschil in definitie van grondgebondenheid duiden tussen de biologische regelgeving en de mestwetgeving? Deelt hij de zorg dat dit verschil tot problemen gaat leiden voor biologische boeren? Wat is de regering van plan om biologische boeren te helpen?*

Mijn inzet is gericht op een verdere verduurzaming van de veehouderij. Ik heb in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdD al gewezen op de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij 2023, waarin meerdere partijen samenwerken aan het verder verduurzamen van onder andere de melkveehouderij. Ik ben, met de leden van de fractie van de PvdD, van mening dat weidegang van belang is voor het maatschappelijk draagvlak voor de melkveehouderij. Ik heb uw Kamer per brief van 6 maart van dit jaar (Kamerstuk 34 313, nr. 4) mijn ambitie als het gaat om weidegang uiteengezet.

De mate van duurzaamheid of van weidegang is geen criterium bij het toekennen van fosfaatrechten. Immers, alle bedrijven met melkvee dragen bij aan de productie van fosfaat, of het nu grondgebonden, niet-grondgebonden, biologische of gangbare bedrijven zijn. De melkveehouderij heeft, in aanloop naar en na het afschaffen van de melkquotering, een groeisput gemaakt. De leden van de fractie van de PvdD schrijven deze groeisput toe aan wat zij noemen «de megastallenboeren». Groei van de fosfaatproductie heeft zich echter over de volle breedte van de veehouderij voorgedaan, zowel bij relatief kleine bedrijven als bij grote bedrijven en zowel bij grondgebonden als bij niet-grondgebonden bedrijven. Het beeld is vele malen meer divers dan de leden van de fractie van de PvdD doen voorkomen. Dat neemt niet weg dat er ondernemers zijn die geconfronteerd worden met afroming terwijl zij in de aanloop naar de peildatum van 2 juli 2015 niet zijn gegroeid.

Voor het antwoord op de vraag over het vrijstellen van biologische boeren bij de generieke korting verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

De bijdrage van biologische melkveehouders aan de totale fosfaatproductie van melkvee bedroeg in 2015, op basis van de excretieforfaits, 1,2 miljoen kilogram

In het kader van de Meststoffenwet is een bedrijf grondgebonden op het moment dat alle op het bedrijf geproduceerde hoeveelheid fosfaat binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen op grond in eigen gebruik geplaatst kan worden. De biologische regelgeving stelt een maximum aan het aantal dieren dat per hectare mag worden gehouden, overeenkomend met de productie van maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per jaar, de gebruiksnorm voor dierlijke mest uit de Nitraatrichtlijn. Ik voorzie geen problemen voor biologische melkveehouders in het kader van het stelsel van fosfaatrechten door deze verschillende definities.

#### **4.6 Overdracht van fosfaatrechten**

*De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij onderkent dat rechten die eenmaal zijn uitgegeven niet zomaar kunnen worden ingetrokken (hoogstens afgeroomd wegens dwingende redenen zoals EU regelgeving) zonder in de problemen te komen met het eigendomsrecht?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Onderkent de regering daarmee dat het voor toekomstige kabinetten lastig wordt om de veestapel in te krimpen onder het fosfaatplafond of om aanvullende voorwaarden te stellen aan de rechten?*

De mogelijkheid om het aantal fosfaatrechten in de toekomst verder generiek af te romen is in het wetsvoorstel opgenomen. Hier is wel de voorwaarde aan verbonden dat afroming noodzakelijk is voor de naleving van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Indien een toekomstig kabinet om een andere reden tot generieke afroming over wil gaan of andere voorwaarden aan de fosfaatrechten wil stellen is een wetswijziging vereist.

*Is de regering bereid tot een vergunningensysteem over te gaan in plaats van een rechtensysteem?*

Ook een vergunningensysteem zal tot doel moeten hebben dat de melkveesector onder het fosfaatproductieplafond komt en blijft. Met een systeem van fosfaatrechten wordt aangesloten bij het reeds bestaande systeem van varkensrechten en pluimveerechten. Dat heeft voordelen voor de sector, de uitvoerder, de toezichthouders en de rechtelijke macht. Ik ben om deze redenen niet bereid het systeem van fosfaatrechten om te zetten tot een systeem van vergunningen.

*Is de regering bereid de rechten niet verhandelbaar te maken? Zo nee, waarom niet?*

Nee. Verhandelbaarheid is van belang voor bedrijfsontwikkeling.

*De leden van de D66-fractie zouden graag nadere toelichting willen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om aan de koop van fosfaatrechten voorwaardelijk te maken dat daar voldoende grond tegenover staat voor volledige mestafzet op (eigen) grond. Welke (beleids)opties zijn onderzocht? Wat waren de voor- en nadelen? In hoeverre zou een dergelijke koppeling voorkomen dat verdere intensivering van de melkveehouderijsector optreedt? De keuze wordt dan immers niet meer of fosfaatrechten of grond, maar een en-en-keuze. Ook vragen zij zich af voor hoeveel melkveehouders deze grond dichtbij genoeg aan het thuisperceel zou kunnen liggen om weidegang van de extra koeien mogelijk te maken.*

Per brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) is het stelsel van fosfaatrechten aan uw Kamer aangekondigd. In die brief is over de samenloop met bestaande stelsels al aangegeven dat het per 1 januari 2015 van kracht geworden stelsel verantwoorde groei melkveehouderij en het per 1 januari 2016 van kracht geworden stelsel grondgebonden groei melkveehouderij naast het stelsel van fosfaatrechten zullen bestaan. Genoemde stelsels borgen dat bedrijven met melkvee bij een uitbreiding van de fosfaatproductie op hun bedrijf deze uitbreiding deels moeten verantwoorden met extra grond – waarbij de mate waarin de verantwoording dient plaats te vinden met grond afhankelijk is van het fosfaatoverschot per hectare – en deels of geheel met mestverwerking. Een koppeling van fosfaatrechten aan grond is gezien de bestaande stelsels dan ook niet nodig. Hoeveel melkveehouders over voldoende huiskavel beschikken dan wel afdoende huiskavel kunnen verwerven om weidegang mogelijk te maken is niet bekend.

## **4.7 Verlaging van het productierecht**

*De leden van de CDA-fractie zien de ontneming van eigendom als het laatst mogelijke instrument dat de overheid kan inzetten ten behoeve van regulering. De leden van de CDA fractie zijn ervan overtuigd dat in zo beperkt mogelijke mate en zeer zorgvuldig met dit middel dient te worden omgegaan.*

### **4.7.1 Afroming bij overdracht**

*De leden van de VVD-fractie constateren dat bij overdracht van rechten een afroming van 10% plaatsvindt. Nog voordat het plafond bereikt is, maar ook nadat het fosfaatproductieplafond bereikt is. Kan de regering aangeven hoe dit bij het leasen of verleen van fosfaatrechten gaat? Is dit juridisch houdbaar?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar paragraaf 4.7.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3).

*De leden van de CDA-fractie willen dat afromen bij overdracht stopt zodra de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond komt. Deze leden vragen of afroming bij overdracht als de fosfaatproductie lager is dan het fosfaatplafond niet verder gaat dan het doel van het wetsvoorstel zoals beschreven in hoofdstuk 4.1. Zo nee, waarom gaat het niet verder? De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regering op dit punt het advies van de Raad van State niet gevolgd heeft, noch een nadere motivering heeft gegeven ten aanzien van de afroming bij overdracht nadat de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond. Zij vragen om een nadere motivering hoe deze inmenging in het eigendom over fosfaatrechten zich verhoudt met het doel van de wet. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom afroming van 10% bij overdracht niet gezien zou moeten worden als een beperking van het eigendomsrecht. Immers in plaats van een vergoeding voor 100% van de overgedragen fosfaatrechten kan maar een vergoeding worden gekregen voor 90% van de fosfaatrechten die eerst in eigendom waren. Deze leden zijn er niet van overtuigd dat hier geen eigendomstoets als onder artikel 1 EVRM zou moeten worden uitgevoerd. Zij vragen de regering om een nadere motivering waarom bij een vrijwillige beslissing niet langer sprake kan zijn van een inmenging in het eigendomsrecht. Als bij de overdracht van grond de overheid 10% van deze grond zou opeisen zou dit toch wel een inmenging zijn in het eigendomsrecht, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Deze leden vragen om het percentage van afroming van 10% toe te lichten. Waarom is niet gekozen voor een in de tijd oplopend hoger percentage? Waarom wordt niet gestopt met afromen op het moment dat de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond zit?*

Er is geen aanleiding voor een in de tijd oplopend afromingspercentage. Het gekozen percentage van 10% weerspiegelt het belang dat wordt gehecht aan vrije verhandelbaarheid en efficiënte allocatie van rechten. Het gekozen percentage reflecteert tevens de ambitie om via gerichte sturing bij te dragen aan een duurzame melkveehouder. Het percentage is zo gekozen omdat het hoog genoeg moet zijn om speculatie met rechten tegen te gaan maar niet dusdanig hoog dat handel de facto onmogelijk wordt gemaakt.

*De leden van de CDA-fractie voorzien dat het voorgestelde systeem onvoldoende praktische flexibiliteit biedt aan melkveehouders wanneer door omstandigheden onverhoopt de fosfaatproductie hoger of lager uitvalt dan verwacht ten opzichte van de fosfaatrechten die de melkveehouder in bezit heeft. Voor niet structurele schommelingen zou het voor melkveehouders een uitkomst kunnen zijn als zij een beperkte hoeveelheid fosfaatrechten zouden kunnen huren zonder afroming. Hoe kijkt de regering hiernaar? Is de regering bereid om het huren en verhuren van fosfaatrechten te beperken tot 10% van het totale aantal fosfaatrechten dat een melkveehouder in bezit heeft en dan bij het verhuren of huren niet af te romen?*

Het is aan ondernemers om er zorg voor te dragen dat de fosfaatproductie op het bedrijf in overeenstemming is met het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Indien een ondernemer scherp aan de wind vaart bestaat het risico dat aan het eind van het jaar de fosfaatproductie hoger uitvalt dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. In dat geval kan lease uitkomst bieden, met dien verstande dat bij lease wel 10 procent van de tijdelijk overgedragen rechten wordt afgeroomd. Het is aan de ondernemers om dit risico goed in te schatten en daar naar te handelen.

*De leden van de CDA-fractie bedanken de regering voor het uitvoeren van de aangenomen motie van het lid Geurts c.s. (Kamerstuk II 2015/16, 33 979, nr. 113) inzake de vrijstelling van korting van overdracht van fosfaatrechten in de familieverband (eerste-, tweede- en derdegraads). Deze leden zijn echter wel van mening dat aanpassing van het voorliggende wetgeving noodzakelijk is om de motie goed tot uitvoering te brengen. In de memorie van toelichting missen zij overdracht aan een BV binnen de familie en mogelijkheden voor overdracht binnen man-/vrouw maatschap. Is de regering bereid overdracht in familieverband (eerste-, tweede- en derdegraads) niet te versmallen en voorliggende wetgeving daarop aan te passen?*

Als fosfaatrechten worden overgedragen naar een BV zijn er geen garanties dat die BV vervolgens daadwerkelijk binnen de familie wordt gehouden. Het bestuur van een BV kan bijvoorbeeld overgaan van een familie naar buurman (zonder familiebanden). Bij een dergelijke bestuurs-overdracht vindt vervolgens geen afroming wegens overdracht plaats, terwijl er feitelijk wel een overdracht van fosfaatrechten kan plaatsvinden naar een persoon waarmee geen bloed- of aanverwantschap bestaat. De regering is dan ook niet bereid om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

*Daarnaast hebben de leden van de CDA-fractie vragen over te betalen BTW bij overdracht. Melkveehouders die hun bedrijf beëindigen of hun melkproductie verminderen kunnen fosfaatrechten gaan verhandelen. Kan de regering toelichten met welk btw-tarief de overdracht, zowel tijdelijk door verhuur dan wel bij lease en bij verkoop, belast zal gaan worden? Zijn er uitzonderingssituaties, zoals overdracht in het kader van bedrijfsbeëindiging of bedrijfsoverdracht en als de overdrager in de landbouwregeling zit? Blijft bijvoorbeeld btw-heffing achterwege als fosfaatrechten overgaan in het kader van een al dan niet gedeeltelijke bedrijfsoverdracht? Zo nee, waarom niet? In de huidige belastingpraktijk kunnen landbouwers die in de landbouwregeling zitten onder voorwaarden (incidentele transactie en niet uit andere hoofde btw verschuldigd zijn) zonder btw-heffing (productie)rechten overdragen. Gaat dit ook voor fosfaatrechten gelden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

De dienst bestaande uit de levering van een fosfaatrecht of de exploitatie van een fosfaatrecht is belast naar het algemene btw-tarief. De dienst is naar zijn aard niet te rangschikken onder de prestaties die zijn vrijgesteld op grond van de landbouwregeling (artikel 27, eerste lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968, hierna «Wet OB»). Indien en voor zover de levering van een fosfaatrecht onderdeel is van een meeromvattende overdracht van (een deel van) een landbouwbedrijf, is in het algemeen sprake van de overgang van een geheel of een gedeelte van een algemeenheid van goederen zoals bedoeld in artikel 37d van de Wet OB. Onder voorwaarde dat de koper het bedrijf voortzet, blijft heffing van btw dan achterwege. In paragraaf 8.3 van het Landbouwbesluit (BLKB 2013/2253M) is de heffing van btw bij de (tijdelijke) overdracht van landbouwrechten beschreven. De voorwaardelijke goedkeuring om een incidentele levering van rechten buiten de heffing van btw te laten voor landbouwers die de landbouwregeling toepassen, geldt naar tekst en doel van de regeling ook voor fosfaatrechten (8.3.2 Landbouwbesluit). De verhuur of operational lease van fosfaatrechten valt niet onder de goedkeuring (8.3.3 Landbouwbesluit). Zoals aangekondigd in de begroting van het Ministerie van Economische Zaken is het kabinet voornemens de landbouwregeling en daarmee de hiervoor bedoelde goedkeuring overigens per 1 januari 2018 af te schaffen.

*De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de mate waarin de afroming van tien procent bij de overdracht van fosfaatrechten de verkoopbaarheid van een melkveebedrijf hindert, doordat de winstgevendheid er te sterk mee onder druk zou komen te staan. Is daar onderzoek naar gedaan? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan? Zo nee, waarop is voorgaand antwoord gebaseerd?*

Er is geen onderzoek uitgevoerd naar het effect van de afroming bij overdracht op de verkoopbaarheid van melkveebedrijven. Uit alle analyses – door de sector zelf maar ook door bijvoorbeeld banken – komt de melkveehouderij in Nederland naar voren als een sterke sector met het potentieel om zich verder duurzaam te ontwikkelen. Het is de verwachting dat de krimp van het aantal bedrijven van de afgelopen decennia door zal zetten. De vraag naar fosfaatrechten zal groot zijn, zeker in de eerste periode na inwerkingtreding van het stelsel. Er zullen melkveehouders zijn die vanaf 1 januari 2017 minder fosfaatrechten krijgen dan het aantal stuks melkvee dat ze op dat moment houden. Er is daarnaast een grote groep melkveehouders die zich verder wil ontwikkelen en die daarvoor fosfaatrechten moet verwerven. Het is mijn verwachting dan ook dat zeker in de komende jaren de vraag naar fosfaatrechten het aanbod zal overtreffen, wat de verkoopbaarheid van een melkveebedrijf juist versterkt.

*De leden van de D66-fractie vragen zich af in welke mate melkveehouders hun bedrijf voor invoering van het fosfaatrechtenstelsel in een rechtspersoonlijke vorm hebben ondergebracht waardoor niet de rechten overgedragen worden bij verkoop van het bedrijf, maar slechts de eigendom of het bestuur van die rechtspersoon verandert. Zou dit inderdaad een manier kunnen zijn om afroming bij overdracht te ontwijken?*

Ja, op deze manier zou afroming van rechten kunnen worden voorkomen. Het is niet bekend in welke mate zich dit heeft voorgedaan.

*Waarom?*

Met een wijziging van het bestuur van een BV blijven de fosfaatrechten binnen de BV zodat er geen overdracht plaatsvindt en dus ook geen afroming.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom is gekozen voor een percentage van 10% voor de afoming bij overdracht. Waarom is niet gekozen voor een oplopend afomingspercentage bij verhandeling? Zou dat niet leiden tot een impuls voor het op gang komen van de handel in fosfaatrechten?*

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom niet gekozen is om het percentage voor de afoming van rechten bij overdracht te verhogen, waardoor de generieke korting beperkt zou kunnen blijven.*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of het afomingspercentage bij overdracht van 10 procent, voldoende gaat bijdragen aan de doelstelling. Kan de regering aangeven waarom zij verwacht dat het gekozen afomingspercentage voldoende is om onder het fosfaatplafond te komen en daarnaast ruimte te creëren voor grondgebonden en biologische melkveehouders?*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van het CDA.

De afoming bij overdracht draagt bij aan het verminderen van de benodigde generieke afoming. Deze bijdrage zal overigens wel aanzienlijk lager zijn dan oorspronkelijk ingeschat aangezien als gevolg van de aangenomen motie Geurts c.s. (Kamerstuk 33 979, nr. 113) overdrachten aan eerste-, tweede- en derdegraads bloed- en aanverwanten vrijgesteld zijn van afoming bij overdracht. De afoming bij overdracht zal onvoldoende zijn om tijdig onder het fosfaatproductieplafond te komen. Een generieke afoming per 1 januari 2018 is onvermijdelijk. De afoming bij overdracht zal daarmee ook niet resulteren in ruimte voor grondgebonden en biologische melkveehouders.

*De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de juridische houdbaarheid van de afoming bij overdracht zodra de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond komt. De regering vindt dat sprake is van dwingende redenen van algemeen belang. De leden van de SGP-fractie zien geen enkele dwingende reden van algemeen belang. Zij horen graag welke redenen de regering voor ogen heeft en waarom zij vindt dat deze een zodanig dwingend karakter hebben dat afoming voor een fosfaatbank noodzakelijk is.*

De regering wenst actief richting te kunnen geven aan de ontwikkeling van de melkveehouderij. Het moment waarop op vrijwillige basis wordt besloten afstand te doen van fosfaatrechten is een geschikt moment om die richting te geven zonder te hoeven interveniëren in de reeds bestaande productiepraktijk van bedrijven. Met de fosfaatbank kunnen grondgebondenheid, duurzaamheid, dierenwelzijn of jonge landbouwers in Nederland worden gestimuleerd. Dat zijn doelen die in het kader van de zogenoemde rule of reason (in het Nederlands dwingende redenen van algemeen belang) kunnen worden gerechtvaardigd. Bij de beoordeling of sprake is van een dwingende reden van algemeen belang staat niet zozeer de vraag centraal of er een dwingende noodzaak is om de bewuste doelen te stellen, maar vooral of deze doelstelling verenigbaar is met waarden die ook in Europees verband worden erkend als redenen om het vrije verkeer te beperken. Relevante belangen die in dit kader worden onderkend zien op de bescherming van het milieu, dierenwelzijn en het behoud van nationaal historisch erfgoed.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de fosfaatproductie op bedrijfsniveau over het jaar en de jaren heen fluctueert. Ongeacht de huidige methoden om de jaarlijkse fosfaatproductie in te schatten, hebben bedrijven aan het eind van het jaar flexibiliteit nodig om hun mestboekhouding sluitend te krijgen. Bij het leasen van fosfaatrechten ten behoeve van het sluitend krijgen van hun mestboekhouding krijgen ze echter jaarlijks te maken met een afroming van 10%. Is de regering bereid het leasen van fosfaatrechten tot een bepaald percentage van de productie vrij te stellen van afroming?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

#### **4.7.2 Generieke afroming**

*De leden van de CDA-fractie hebben grote twijfels dat een mogelijk hoge generieke korting in 2018 van meer dan 8% voldoende tijd geeft aan melkveehouders om in een half jaar met natuurlijk verloop het aantal dieren terug te brengen. Ook de Raad van State had vragen over hoe het niet hoeven afstoten van melkvee is geborgd. Welke tijd heeft een melkveehouder nodig om jongvee groot te brengen voor de versterking van zijn melkveestapel? Geeft een half jaar voldoende tijd om door natuurlijk verloop de melkveestapel aan te passen aan de generieke korting, zo ja tot welk percentage van de melkveestapel?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Deze leden vragen de regering waarom er niet voor gekozen is om de korting van rechten over meerdere jaren uit te spreiden. Met het nu al duidelijkheid geven over een bepaald percentage generieke korting, bijvoorbeeld 3 of 4% in 2018 zou en een duidelijk signaal gegeven worden aan Brussel over de inzet, en zou bovendien op basis van de verdere ontwikkelingen in de onderhandelingen over het actieprogramma en de derogatie besloten kunnen worden tot een verdere korting in het daaropvolgende jaar of jaren. Waarom heeft de regering hiertoe niet besloten? Is de regering hier alsnog toe bereid? De leden van de CDA-fractie willen dat er maximum wordt gesteld aan de voorgenomen generieke afroming in 2018. Is de regering daartoe bereid? Zo ja, op welk percentage?*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA. Per brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de factoren die bepalend zullen zijn voor de hoogte van de generieke afroming. Hoe deze verschillende factoren uiteindelijk uitpakken voor de generieke afroming is nu nog niet te voorzien.

*De leden van de D66-fractie merken op dat de regering, ter onderbouwing van de 8 procent als maximaal generiek afromingspercentage, rekent aan de hand van een gemiddelde levensduur van een koe (6 jaar) en de tijd tussen bekendmaking van het afromingspercentage (1 juli 2017) en effectuering ervan (1 januari 2018). Daarmee zou de krimp binnen het normaal verloop op te vangen. Zijn er nog andere redenen voor de genoemde 8 procent? Zo ja, welke? In welke mate zou het verder haalbaar zijn om daarin aanpassingen door te voeren indien het bieden van compensatie aan knelgevallen daardoor gemakkelijker wordt?*



Indien de knelgevallenvoorziening een ruimere reikwijdte krijgt betekent dit dat er meer fosfaatrechten toegekend worden, het aantal stuks melkvee kan toenemen en de fosfaatproductie groter zal worden dan op basis van het aantal stuks melkvee op 2 juli 2015 viel te verwachten. Een ruimere knelgevallenvoorziening heeft als consequentie dat de generieke afroming groter moet zijn om te garanderen dat de melkveehouderij vanaf 1 januari 2018 weer onder het productieplafond produceert. De genoemde 8% was gebaseerd op de voorlopige cijfers over de fosfaatproductie in 2015 die een overschrijding van het plafond van 4% prognosticeerde. Compensatie van grondgebonden bedrijven werd ingeschat op maximaal een verdubbeling van de generieke afroming. Vandaar dat 8% als realistisch werd ingeschat. De definitieve cijfers over 2015 laten echter een veel groter overschot zien.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom pas per 1 juli 2017 het definitieve afromingspercentage bekend zal zijn. Zij vragen bovendien nadere toelichting op de opmerking dat het percentage hoger zal kunnen uitvallen dan 8%, aangezien eerder een percentage gecommuniceerd is tussen 4 en 8 procent. Op welke manier gaat de regering voorkomen dat er een hogere generieke korting dan 8% plaatsvindt?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De leden van de GroenLinks-fractie vinden dat er teveel tijd wordt genomen om weer onder het fosfaatplafond te komen. De regering stelt dat de doelstelling is om pas in 2018 weer onder het fosfaatplafond te zijn. Waarom is het niet eerder mogelijk om onder dit fosfaatplafond te komen? Hoe verhoudt dit zich tot onze Europese derogatie verplichting? Is de regering bereid om zich niet vooraf vast te pinnen op de hoogte van de generieke korting, maar te kijken naar wat nodig is om bij voorkeur al in 2017 onder het fosfaatplafond te komen? Kan al eerder het afromingspercentage worden aangekondigd, dan de nu gestelde datum van 1 juli 2017?*

Ondernemers dienen de tijd te krijgen om zich voor te bereiden op een generieke korting. Een korting is niet slechts een administratieve handeling, maar vraagt van ondernemers om hun veestapel in overeenstemming te brengen met het na het doorvoeren van de korting resterende fosfaatrecht. Gezien het feit dat het hierbij gaat om een generieke korting rest ondernemers niet veel andere keus dan hun veestapel te verkleinen. Om te waarborgen dat ondernemers de verkleining van hun veestapel zoveel mogelijk via natuurlijk verloop kunnen laten plaatsvinden is een generieke korting per 1 januari 2017, het moment waarop het stelsel van kracht gaat, onwenselijk. Ik heb er voor gekozen om wel meteen na inwerkingtreding van het stelsel af te romen bij overdracht van fosfaatrechten. Daarmee wordt een start gemaakt met het reduceren van de fosfaatproductie door melkvee. Op basis van de meest actuele gegevens zal ik uiterlijk op 1 juli 2017 het definitieve afromingspercentage vaststellen. De generieke afroming zal vervolgens per 1 januari 2018, van rechtswege, worden geëffectueerd. De aanpak waarborgt dat ondernemers voldoende tijd krijgen om via natuurlijk verloop hun melkveestapel in overeenstemming te brengen met het vanaf 1 januari 2018 op het bedrijf rustende fosfaatrecht.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de 1 EP-toets voor de generieke afroming doorschuift naar de aangekondigde algemene maatregel van bestuur. Deze leden zijn het daar niet mee eens. Zij constateren dat ook Raad van State aandringt op deze 1 EP-toets in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren verder dat ondanks de facultatieve bepaling in de wettekst de memorie van*

*toelichting duidelijk aangeeft dat een korting van waarschijnlijk 8% doorgevoerd zal worden. Zij willen hierbij ook aangeven dat deze korting bij veel bedrijven een extra regulering van het eigendom is. De korting komt dan bovenop het missen van rechten door het uitgeschaard zijn van jongvee op de referentiedatum en voor onbenutte productieruimte. Bij een 1 EP-toets in het kader van het wetsvoorstel kan de stapeling van effecten beter gewogen worden dan in het kader van de specifieke algemene maatregel van bestuur. De leden van de SGP-fractie ontvangen graag deze 1 EP-toets.*

Met het voorliggende wetsvoorstel worden fosfaatrechten geïntroduceerd. De 1 EP-toets heeft plaatsgevonden op de wijze waarop de fosfaatrechten worden geïntroduceerd. De generieke korting vormt daarnaast een additionele regulering van eigendom waarvoor tevens een 1 EP-toets zal worden uitgevoerd zodra duidelijk is op welke manier de generieke korting zal worden ingevuld. De omvang van de generieke korting alsmede de wijze waarop die wordt verdeeld is afhankelijk van het totaal aan toegekende rechten op basis van de melkveestapel op 2 juli 2015, de afroming bij overdracht die in 2017 heeft plaatsgevonden, de toekenning als gevolg van de knelgevallenvoorziening en de mate van compensatie van grondgebonden bedrijven. Zodra deze variabelen bekend zijn zal de 1 EP-toets in het kader van de algemene maatregel van bestuur worden uitgevoerd.

*Bedrijven die de afgelopen jaren niet of nauwelijks gegroeid zijn, hebben niet bijgedragen aan de toename van de fosfaatproductie en de overschrijding van het fosfaatplafond. De leden van de SGP-fractie vinden het niet rechtvaardig als deze bedrijven ook een generieke korting opgelegd krijgen. Is de regering bereid in het kader van de algemene maatregel van bestuur te bezien hoe deze bedrijven ontzien kunnen worden?*

Bedrijven die zijn gegroeid hebben dit gedaan binnen de kaders van vigerende wet- en regelgeving. Groei was tot 2 juli 2015 mogelijk binnen de bestaande kaders. Zelfs na de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 was er geen verbod om te groeien in aantallen stuks melkvee en fosfaatproductie. Wel heb ik in mijn brieven van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) en 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) aangegeven dat groei na die datum niet gehonoreerd zou worden met fosfaatrechten en dus voor rekening en risico van de individuele ondernemer is.

Het enkele gegeven dat ondernemers zijn gegroeid is onvoldoende rechtvaardiging om deze bedrijven zwaarder aan te slaan bij de generieke korting dan bedrijven die niet of beperkt zijn gegroeid. Ik zie dan ook geen grondslag om bedrijven die in de afgelopen jaren niet of nauwelijks zijn gegroeid te ontzien bij de generieke afroming.

*De fosfaatexcretie van koeien laat een natuurlijke fluctuatie zien door onder meer variërende weersomstandigheden in opeenvolgende groeiseizoenen. Deze leden vinden dat we van tijdelijke overschrijdingen van het fosfaatplafond door deze natuurlijke fluctuatie geen probleem hoeven te maken. Is de regering voornemens in ieder geval bij het bepalen van de generieke korting deze tijdelijke productiepieken buiten beschouwing te laten?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SGP.

#### **4.7.3 Compensatie voor grondgebonden bedrijven**

*De leden van de PvdA-fractie zijn tevreden dat grondgebonden bedrijven gecompenseerd worden voor de afroming die plaats zal vinden om weer onder het fosfaatplafond te komen. De genoemde leden maken zich echter zorgen om deze compensatie. De regering heeft aangegeven dat zij geen grotere afroming wil dan 8% voor de sector als geheel (grondgebonden en niet grondgebonden). De definitieve fosfaatproductiecijfers tonen echter aan dat de overschrijding in de melkveesector 9,2% is. De genoemde leden begrijpen dat dit zal afnemen door middel van de 10% afroming bij overdracht in de eerste helft van 2017. Zij vragen de regering of de verwachting is dat het hierdoor onder de 8% komt? Indien dit niet het geval is betekent dit dat alleen al om weer onder het plafond te komen er al meer dan 8% zal moeten worden afgeroomd? Compensatie voor grondgebonden bedrijven zorgt ervoor dat de totale afroming verder toeneemt.*

Met mijn brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de factoren die bepalend zullen zijn voor de hoogte van de generieke afroming. De afroming bij overdracht is één van deze factoren. Hoe deze verschillende factoren uiteindelijk uitpakken voor de generieke afroming en voor het antwoord op de vraag of grondgebonden bedrijven gecompenseerd kunnen worden en zo ja, voor hoeveel, is nu nog niet te voorzien.

*De leden van de PvdA-fractie vragen de regering hoe zij ervoor wil zorgen dat er voor grondgebonden boeren alsnog een (zo groot mogelijke) vorm van compensatie zal plaatsvinden. Deze leden willen graag dat deze compensatie volledig de afroming compenseert. Zij zijn dan ook teleurgesteld dat de regering aangeeft dat dit mogelijk niet volledig zal gebeuren. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke economische gevolgen het voor grondgebonden bedrijven zal hebben als ze niet volledig gecompenseerd worden. Het gaat hier namelijk vaak om kleine familiebedrijven, en de genoemde leden zouden het ten zeerste betreuren als deze bedrijven door de afroming in financieel zwaar weer komen waardoor uiteindelijk het percentage grondgebonden veehouderijen en/of koeien in Nederland verder afneemt.*

Wat de economische gevolgen van een eventuele generieke korting zal zijn voor grondgebonden, alsook voor niet-grondgebonden bedrijven is niet in zijn algemeenheid te zeggen en zal per bedrijf verschillen.

*De leden van de SP-fractie willen volledige vrijstelling van kortingen voor de biologische en grondgebonden melkveehouderij. Deze leden vinden dat melkveehouders die genoeg land hebben om de mest van hun dieren op kwijt te kunnen niet getroffen mogen worden door een korting. Hoe rechtvaardigt de regering een korting voor deze grondgebonden boeren?*

In mijn brief aan uw Kamer van 8 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb ik aangegeven bedrijven tegemoet te willen komen die wel bijdragen aan de nationale fosfaatproductie, maar niet aan het nationale fosfaatoverschot. Mijn inzet is erop gericht grondgebonden bedrijven volledig te ontzien, maar ik heb daarbij wel steeds de kanttekening geplaatst dat de mate waarin ik grondgebonden bedrijven kan compenseren afhankelijk is van meerdere factoren. Voor een beschrijving van deze factoren en hun onderlinge samenhang verwijs ik uw Kamer naar mijn brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141).

De mate waarin grondgebonden bedrijven worden gecompenseerd voor de afroming is direct van invloed op het afromingspercentage voor de niet-grondgebonden bedrijven. De totale fosfaatproductie overschrijdt het

plafond, waardoor op sectorniveau de fosfaatproductie moet krimpen. Door grondgebonden ondernemers in deze opgave te ontzien, wordt de opgave voor de niet-grondgebonden bedrijven groter, met het risico dat het afomingspercentage hoger uitvalt.

*Naast bescherming tegen korting willen de leden van de SP-fractie dat boeren die genoeg grond hebben om zonder mestoverschot te kunnen uitbreiden, daartoe de mogelijkheid krijgen. Deze leden willen dat biologische boeren die willen uitbreiden en nieuwe biologische bedrijven geen strobreed in de weg gelegd worden door de fosfaatrechten en zij verwijzen naar de aangenomen moties. Het voorliggende wetsvoorstel wil grondgebonden boeren «in enige mate compenseren». Het is de leden van de SP-fractie niet duidelijk hoeveel dat is en hoe dit wordt berekend. In de eerder genoemde motie van het lid Smaling werden 2 dingen gevraagd:*

- 1) *verzoekt de regering om, grondgebonden melkveehouders volledig te compenseren voor kortingen op hun fosfaatrechten;*
- 2) *verzoekt de regering om grondgebonden bedrijven die op grondgebonden wijze uit willen breiden, bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel hiertoe de ruimte te geven.*

*In het voorliggende voorstel lijkt echter geen enkele mogelijkheid voor grondgebonden uitbreiding en lijkt de (gedeeltelijke) vrijstelling van de generieke korting afhankelijk te zijn van het hebben van latente ruimte. Kan de regering dit toelichten? Kan de regering in onderstaande gevallen uitleggen wat de gevolgen zijn voor de betreffende grondgebonden melkveehouder (waarbij er voor de berekening van uit wordt gegaan dat het generieke afomingspercentage 8% is)? Graag onderstaande gevallen beantwoorden zowel voor het geval waarbij de generieke korting volledig wordt vergoed voor grondgebonden houders, als voor het geval de generieke korting voor 50% wordt vergoed.*

*Een bedrijf heeft (evenals op 2 juli 2015) 100 stuks melkvee en kan precies alle mest van het bedrijf verantwoord op eigen grond kwijt. Hij/zij heeft geen latente ruimte ofwel geen melkveefosfaatruimte. Wordt hij/zij vrijgesteld van korting en zo ja: in welke mate wordt hij/zij vrijgesteld van korting?*

*Een bedrijf heeft (evenals op 2 juli 2015) 100 stuks melkvee en kan alle mest van het bedrijf verantwoord op eigen grond kwijt. Hij/zij heeft daarnaast nog latente ruimte (melkveefosfaatruimte) voor 1 melkkoe. In welke mate wordt hij/zij vrijgesteld van korting? Is dat maximaal de equivalent van 1 melkkoe (en komt daarbij dus met een korting van 8% op 93 koeien uit)? Zo nee: wat dan?*

*Een bedrijf heeft (evenals op 2 juli 2015) 100 stuks melkvee en kan alle mest van het bedrijf verantwoord op eigen grond kwijt. Hij/zij heeft daarnaast nog latente ruimte (melkveefosfaatruimte) voor 10 melkkoeien. In welke mate wordt hij/zij vrijgesteld van korting, hoeveel koeien mag hij/zij houden?*

*Een bedrijf heeft (evenals op 2 juli 2015) 100 stuks melkvee en kan alle mest van het bedrijf verantwoord op eigen grond kwijt. Hij/zij heeft daarnaast nog latente ruimte (melkveefosfaatruimte) voor 100 melkkoeien. In welke mate wordt hij/zij vrijgesteld van korting, hoeveel koeien mag hij/zij houden? Klopt het dat dit bedrijf met voorliggend voorstel – ook als het bedrijf volledig gecompenseerd zou worden voor de generieke korting – niet meer dan 100 koeien mag houden tenzij hij/zij fosfaatrechten bij koopt?*

*Kunnen de leden van de SP-fractie constateren dat de wetsvoorstel op geen enkele manier tegemoet komt aan de tweede dictum van de motie van het lid Smaling «verzoekt de regering om grondgebonden bedrijven die op grondgebonden wijze uit willen breiden, bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel hiertoe de ruimte te geven»? Is het waar dat de mate van korting hiermee afhankelijk is van de mate waarin latente ruimte aanwezig is? Art 33 Ab van het wetsvoorstel luidt: «Bij algemene maatregel van bestuur kan het percentage waarmee het fosfaatrecht wordt verminderd, bedoeld in het eerste lid, eenmalig worden verlaagd voor een bedrijf met melkveefosfaatruimte, tot maximaal de melkveefosfaatruimte van dit bedrijf.»*

*Waarom wordt slechts eenmalig de generieke korting (gedeeltelijk) gecompenseerd? Sluit de regering uit dat er vaker dan 1 maal een generieke korting komt en zo nee: waarom worden grondgebonden houders dan slechts eenmaal gecompenseerd?*

*Kan de regering garanderen dat er voor 1 juli 2017 een ministeriële regeling komt waarbij grondgebonden boeren in belangrijke mate worden ontzien van een generieke korting?*

Landbouwers krijgen, na het inwerkingtreden van het stelsel, een beschikking met daarin het besluit over het aantal toegekende fosfaat-rechten en de voor het bedrijf vastgestelde latente plaatsingsruimte (melkveefosfaatruimte). Een bedrijf beschikt over latente plaatsingsruimte als de op basis van de peildatum van 2 juli 2015 vastgestelde forfaitaire fosfaatproductie kleiner is dan de plaatsingsruimte voor fosfaat op grond die conform de daartoe geldende bepalingen uit de Meststoffenwet bij het bedrijf in gebruik was in 2015. De vaststelling van de melkveefosfaatruimte wordt gebaseerd op de plaatsingsruimte voor fosfaat van het bedrijf in 2015, het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie en de forfaitaire fosfaatexcretie van jongvee, beide volgend uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Bedrijven met latente plaatsingsruimte zullen geheel of gedeeltelijk vrijgesteld worden van de generieke afroming die is voorzien voor 1 januari 2018. De vrijstelling kan niet hoger zijn dan de voor het bedrijf vastgestelde melkveefosfaatruimte, zoals opgenomen in de beschikking.

Op basis van de beschikbare informatie beoordeel ik de voorgelegde cases als volgt. In het eerste door de leden van de fractie van de SP geschetste geval kan de betreffende ondernemer niet in aanmerking komen voor compensatie van de generieke korting vanwege het ontbreken van melkveefosfaatruimte. In het tweede geval kan de betreffende ondernemer – er vanuit gaande dat bedrijven met melkveefosfaatruimte (deels) worden gecompenseerd – tot maximaal de melkveefosfaatruimte op het bedrijf worden gecompenseerd. In dit geval gelijkgesteld aan de fosfaatproductie van één melkkoe. In het derde geval kan de betreffende ondernemer ook tot maximaal de melkveefosfaatruimte op het bedrijf worden gecompenseerd. In dit geval gelijkgesteld aan de fosfaatproductie van tien melkkoeien. Of dit betekent dat het betreffende bedrijf volledig wordt ontzien is afhankelijk van de hoogte van de generieke korting en de mate waarin grondgebonden bedrijven zullen worden ontzien. In het vierde geval is er op het bedrijf voldoende melkveefosfaatruimte om het bedrijf volledig te ontzien. Of hiervan sprake zal zijn is ook in dit geval afhankelijk van het besluit over de mate waarin grondgebonden bedrijven zullen worden ontzien.

Om in 2018 weer onder het productieplafond te produceren wordt een generieke korting voorzien per 1 januari 2018. Er is geen aanleiding om te verwachten dat een tweede generieke korting in de toekomst noodzakelijk is.

De conclusie van de leden van de fractie van de SP is correct dat geen uitvoering is gegeven aan het tweede dictum van de motie (Kamerstuk 33 979, nr. 111) die de regering verzoekt om grondgebonden bedrijven die op grondgebonden wijze uit willen breiden, bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel hiertoe de ruimte te geven. Het wetsvoorstel heeft tot doel het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht. Indien bedrijven met latente ruimte op eigen grond de mogelijkheid geboden wordt om zonder fosfaatrechten hun productie uit te breiden wordt de sturingskracht van het stelsel van fosfaatrechten tot nul gereduceerd. Vooral op kleinere bedrijven die zich hebben gespecialiseerd in het opfokken van jongvee alsook op bedrijven die een relatief kleine hoeveelheid melkvee houden als neventak is nog veel melkveefosfaatruimte beschikbaar. De potentiële ruimte om de fosfaatproductie uit te breiden zonder dat hiervoor fosfaatrechten noodzakelijk zijn is zo groot dat dit een reëel gevaar vormt voor de realisatie van het mestproductieplafond en daarmee voor het behouden van de huidige derogatie en het verkrijgen van een nieuwe derogatie voor de periode 2018–2021. Bovendien zou een dergelijke voorziening kunnen resulteren in de situatie dat bedrijven hun fosfaatrechten verkopen aan bedrijven die niet-grondgebonden zijn om vervolgens zelf uitsluitend melkvee te houden op basis van de beschikbaarheid van grond onder het bedrijf.

Het stelsel van fosfaatrechten kan uitsluitend sturende werking hebben op de gehele fosfaatproductie van melkvee dat op bedrijven wordt gehouden verantwoord moet worden met fosfaatrechten.

*Waarom is er niet gekozen voor een AMvB met voorhang of nahangprocedure zodat het parlement invloed heeft?*

Ik kan het generieke afromingspercentage niet eerder dan 1 juli 2017 bekend maken. Vervolgens zal ik de algemene maatregel van bestuur in procedure brengen en uiteindelijk vaststellen. Het tijdspad is te krap om een voorhang- of nahangprocedure op te nemen. Bij het bekendmaken van het generieke kortingspercentage zal ik uw Kamer daarover een brief sturen en kan er met elkaar van gedachten worden gewisseld over het kortingspercentage.

*De leden van de SP-fractie constateren dat de biologische sector geheel buiten het fosfaatrechten systeem gehouden wil worden; is de regering hiertoe bereid?*

In mijn antwoord op een voorgaande vraag van de leden van de fractie van de SP heb ik aangegeven niet bereid te zijn grondgebonden bedrijven uit te sluiten van het fosfaatrechtenstelsel. Dat antwoord geldt eveneens voor de biologische sector.

*Daarbij hebben deze leden enkele vragen specifiek betreffende de biologische sector. Hoe groot is de fosfaatproductie van de biologische melkveehouderij en hoe verhoudt die zich tot de fosfaatproductie van de melkveehouderij als geheel in 2015?*

*Hoe verhoudt zich de fosfaatproductie van de biologische melkveehouderij tot de beschikbare fosfaatruimte in de biologische melkveehouderij in 2015? Ofwel, wat is de geschatte latente fosfaatruimte voor de biologische melkveehouderij in 2015?*

*Klopt de constatering dat als biologische bedrijven uitgezonderd worden van de korting, dat dit weinig effect heeft op de korting die op de gangbare bedrijven zou moeten worden toegepast?*

*De leden van de SP-fractie vragen of de constatering klopt dat als biologische bedrijven nog mogen groeien op basis van hun latente fosfaatruimte, dit ook relatief weinig effect heeft op het totaal.*

Op basis van de Gecombineerde Opgave 2015 hielden 472 bedrijven biologisch rundvee. De fosfaatproductie uit melkvee bedroeg op deze bedrijven circa 1,2 miljoen kilogram fosfaat, de latente ruimte bij deze bedrijven bedroeg in 2015 circa 1.7 miljoen kilogram fosfaat. Dit komt overeen 1,2 respectievelijk 1,9% van de totale forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in Nederland.

*De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering voornemens is de voorgestelde algemene maatregel van bestuur voor te leggen aan de Kamer.*

Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie leg ik het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur niet voor aan uw Kamer. Wel zal ik uw Kamer voor 1 juli 2017 informeren over de hoogte van het generieke afomingspercentage.

*Hoe groot is de compensatie die de regering in gedachten heeft?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*De leden van de D66-fractie vinden ten principale dat extensieve, grondgebonden bedrijven niet geraakt behoren te worden door de invoering van een fosfaatrechtenstelsel. Zij leveren immers geen bijdrage aan het overschot aan fosfaat. Eventuele groei is immers op eigen land opgevangen. Hoewel deze leden enige mate van begrip hebben voor de overweging van de regering dat het afomingspercentage voor de gangbare melkveehouders ook niet al te ver dient op te lopen, betekent dat niet direct dat daarmee rechtvaardiging ontstaat voor het niet volledig compenseren van extensieve, grondgebonden bedrijven. In dat kader vragen deze leden zich af welk afomingspercentage zich vertaald naar welke winstderving? Is dat zodanig dat bij 8 procent continuïteit gewaarborgd is in de meeste gevallen, maar bij 9 procent al niet meer, of pas vanaf een nog hoger percentage? Waarom is een bedrijf na een afoming van 10 procent na verkoop nog wel levensvatbaar en gezond, maar wordt het voor de initiële generieke afoming als een bij voorbaat te hoog percentage beschouwd? Het is echter wel een relevante vraag om te beoordelen of de generieke afoming zodanig knellend zou worden dat het rechtvaardigt niet tot amper aan het probleem bijdragende bedrijven ook in hun bedrijfsvoering te raken.*

Het waarborgen van de continuïteit van het bedrijf bepaalt niet de hoogte van het generieke afomingspercentage. Voor de onderbouwing van de 8% wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66.

*De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat extensieve, grondgebonden bedrijven «in enige mate» gecompenseerd worden voor de generieke afroming van rechten die nodig is om onder het fosfaatproductieplafond te komen. In de memorie van toelichting wordt terecht opgemerkt dat grondgebonden bedrijven geen bijdrage aan het fosfaatoverschot leveren en niet bijdragen aan de druk op de nationale mestmarkt en op de naleving van het stelsel van gebruiksnormen. Waarom zijn grondgebonden bedrijven niet volledig ontzien, zoals de motie van de leden Dik-Faber/Koşer Kaya (Kamerstuk 33 979, nr. 117) verzoekt? Wat zijn de gevolgen als de grondgebonden bedrijven volledig gecompenseerd worden? Erkent de regering dat het onwenselijk is dat onduidelijkheid ontstaat voor grondgebonden bedrijven, aangezien het kortingspercentage pas later per AMvB wordt vastgesteld?*

Voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Zoals ik heb toegezegd in mijn brieven van 3 maart (Kamerstuk 33 979, nr. 108) en 8 september (Kamerstuk 33 979, nr. 141) jongstleden zal ik het generieke afromingspercentage uiterlijk op 1 juli 2017 bekend maken, gebruikmakend van de meest actuele gegevens. In die zin is de onzekerheid over de definitieve afroming voor grondgebonden bedrijven niet anders dan die voor niet-grondgebonden bedrijven.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier regionale kringlopen door deze wet worden gestimuleerd in plaats van ontmoedigd. Op welke manier draagt dit wetsvoorstel bij aan de samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers?*

Melkveehouders worden door het met onderhavig wetsvoorstel te introduceren stelsel van fosfaatrechten niet extra gestimuleerd om samen te werken met akkerbouwers. Het stelsel hindert deze samenwerking echter ook niet.

*De leden van de GroenLinks-fractie zien dat met dit wetsvoorstel de motie van de leden Smaling en Grashoff over het volledig compenseren van grondgebonden bedrijven niet wordt uitgevoerd. Deze leden verbazen zich dat aan de wens van de kamer geen gehoor wordt gegeven omdat de regering vindt dat dan de generieke korting bij andere bedrijven te hoog wordt. Waarom wordt de duidelijke uitspraak van de kamer genegeerd? Kan daarnaast de regering duidelijk aangeven wat zijn definitie is van grondgebonden bedrijven? Erkent de regering dat deze bedrijven niet hebben bijgedragen aan het probleem en daarom ook niet zouden moeten opdraaien voor de oplossing hiervoor?*

Op het antwoord op de vraag naar de definitie van grondgebondenheid verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdD.

Ik ben het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat grondgebonden bedrijven niet bijgedragen aan het nationale overschot. Grondgebonden bedrijven dragen echter wel bij aan de totale fosfaatproductie van de melkveehouderij en daarmee aan de overschrijding van het productieplafond.

In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD heb ik uiteengezet waarom ik nu nog geen uitsluitel kan geven over de hoogte van de generieke korting en de mate waarin grondgebonden bedrijven gecompenseerd kunnen worden. Echter, compensatie van grondgebonden bedrijven moet worden opgebracht door niet-grondgebonden bedrijven. Naarmate duidelijker wordt welk effect dat



zal hebben, zal ik afwegen of volledige compensatie te verantwoorden is naar de overige bedrijven.

*De leden van de GroenLinks-fractie zien ook dat de aangenomen motie van het lid Smaling c.s over regeling voor biologische bedrijven niet wordt uitgevoerd. Deze leden vinden dit vreemd omdat er juist een grote behoefte is aan biologische producten in Nederland. Er is Nederland een grotere vraag naar biologische zuivel- en vleesproducten dan aanbod.*

*Wil de regering bevestigen dat we op dit moment biologische melk importeren, terwijl aan gangbare melk een overschot is?*

Bij de biologische zuivelproducten is net als voor reguliere zuivelproducten sprake van uitvoer en invoer, in beide gevallen resulterend in een positieve handelsbalans.

*Zouden we in dit licht juist deze bedrijven niet moeten ontzien? Hoe groot is de fosfaatproductie van de biologische melkveehouderij en hoe verhoudt die zich tot de fosfaatproductie van de melkveehouderij als geheel?*

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

#### **4.8 Fosfaatbank**

*De leden van de fractie van de PvdA zijn tevreden te lezen dat bij het uitdelen van fosfaatrechten door de fosfaatbank de mate van grondgebondenheid van bedrijven van belangrijke betekenis zal zijn bij de toedeling van rechten door de fosfaatbank. Zij zijn eveneens tevreden te lezen dat bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn eveneens van belang zijn. De genoemde leden hebben nog wel enkele vragen over het toedelen van fosfaatrechten door de fosfaatbank. Ten eerste vragen de leden van de PvdA-fractie hoe grondgebondenheid beoordeeld zal worden. Klopt het dat dit zal gebeuren op basis van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij? Zo ja, wordt er bij het uitdelen van rechten onderscheid gemaakt tussen de verschillende «klassen» van grondgebondenheid? Deze leden willen benadrukken dat zij graag zouden zien dat hierin een rangschikking gemaakt wordt, waarbij de meest grondgebonden bedrijven de voorkeur krijgen bij het uitdelen van fosfaatrechten door de fosfaatbank.*

*Ten tweede vragen de leden van de fractie van de PvdA welke rol «weidegang» in het uitdelen van fosfaatrechten door de fosfaatbank speelt. Krijgt dit een plaats in «duurzaamheid» of «dierenwelzijn»? En zo ja, welk belang zal dit uiteindelijk krijgen bij het uitdelen van de fosfaatrechten? Zo nee, waarom niet? De genoemde leden willen hierbij nogmaals benadrukken dat zij het van het grootste belang vinden dat «weidegang» een substantiële rol speelt in de verdeling van fosfaatrechten door de fosfaatbank.*

*Ten derde vragen de leden van de fractie van de PvdA voor hoe lang de rechten zullen worden uitgedeeld. Worden rechten uitgedeeld zonder eindtermijn, of voor slechts één of een andere vaste periode? En hoe vaak zullen rechten worden uitgedeeld? Zal dit meerdere keren per jaar gebeuren, of slechts eenmaal of zelfs minder?*

*Ten vierde vragen deze leden wat er gebeurt als een boer niet langer aan de voorwaarden voldoet op basis waarvan hij de rechten kreeg. Stel bijvoorbeeld dat een boer fosfaatrechten krijgt toebedeeld uit de fosfaatbank op basis van het feit dat hij volledig grondgebonden is, maar*

*enkele jaren later niet meer of slechts deels grondgebonden is. Dient hij dan de rechten die hij uit de fosfaatbank heeft ontvangen terug te geven aan de fosfaatbank zodat deze opnieuw verdeeld kunnen worden onder boeren die nog wel aan de criteria voldoen? Of mag hij deze rechten houden tot hij zijn bedrijf beëindigt? Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor «jonge boeren». Wat gebeurt er met rechten die zij hebben gekregen omdat zij «jonge boeren» waren op het moment dat zij niet langer onder deze definitie vallen? Mogen zij deze rechten dan behouden, of dienen zij deze terug te geven aan de fosfaatbank? En wat zal er gebeuren met rechten die door de fosfaatbank zijn uitgedeeld bij overdracht van een bedrijf? Wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen overdracht naar personen van de 1e, 2e of 3e graad en overdracht naar iemand buiten deze groep?*

Het wetsvoorstel voorziet in een fosfaatbank die, vanaf het moment dat de nationale fosfaatproductie weer onder het fosfaatproductieplafond is gekomen, fosfaatrechten die bij overdracht worden afgeroomd toe zal delen aan bedrijven die aan daarvoor gestelde criteria voldoen. De fosfaatbank zal zich richten op het bevorderen van de grondgebondenheid, duurzaamheid en dierenwelzijn en het stimuleren van jonge boeren. Op een groot aantal vragen die de leden van de fractie van de PvdA stellen kan op dit moment nog geen antwoord worden gegeven. Er is nog geen besluit genomen over de concrete wijze waarop grondgebondenheid zal worden meegewogen. Hetzelfde geldt voor het criterium weidegang of de wijze waarop en de termijn waarvoor rechten worden uitgedeeld. Deze criteria zullen nog nader moeten worden uitgewerkt.

*De leden van de SP-fractie zijn blij met het voorstel een fosfaatbank op te richten. Deze leden zijn echter bezorgd over de kritiek van de Raad van State die vraagtekens zet bij de juridische houdbaarheid van het afromen van rechten onder het fosfaatplafond op basis van duurzaamheidscriteria die de fosfaatbank kan stellen. Hoe ziet de regering de juridische houdbaarheid hiervan? Is de regering van plan om ook onder het fosfaatplafond rechten af te blijven romen?*

De regering ziet geen juridische problemen voor wat betreft het afromen van fosfaatrechten bij overdracht op het moment dat de nationale fosfaatproductie onder het plafond ligt. Omdat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten is afroming bij vrijwillige overdracht van deze rechten mogelijk. Doelen waarvoor en de voorwaarden waaronder rechten vanuit de fosfaatbank worden toegevoegd moeten wel verenigbaar zijn met de regels voor het Europese vrij verkeer. De keuze om bij de toewijzing van rechten voorrang te geven aan bedrijven met bepaalde eigenschappen moet met andere woorden evenredig en proportioneel zijn en kunnen worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Zoals in het nader rapport is onderstreept zijn er geen redenen om aan te nemen dat de inrichting van de fosfaatbank in voorgestelde vorm deze toets niet zou kunnen doorstaan.

*De leden van de SP-fractie hopen van wel, hiermee kan immers een transitie naar een duurzame en grondgebonden veehouderij vorm gegeven worden.*

*Is de regering bereid om – in plaats van een systeem gebaseerd op uitgegeven verhandelbare rechten – over te stappen op een systeem van compleet niet verhandelbare rechten, of op een vergunningensysteem? De juridische problemen die de Raad van State constateert zullen dan immers minder zijn aangezien een verhandelbaar recht als eigendom gezien kan worden (er is immers voor betaald), terwijl een vergunning of*

*een niet verhandelbaar recht niet of minder als zodanig gezien kan worden.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

*Kan de regering uitleggen hoe het oprichten van de fosfaatbank in zijn werk gaat? Waar komt dit juridisch onder te hangen en hoe wordt dit vormgegeven? Wanneer komt de fosfaatbank tot stand? Gaat deze regering dat nog zelf regelen? Wat is het tijdsplan en welke invloed heeft de Kamer op welk moment?*

*Kan de regering de gewenste verhouding schetsen tussen de verhandelbare en niet verhandelbare rechten? Wat verwacht zij dat de verhouding wordt tussen verhandelbare en niet verhandelbare rechten en hoe verwacht zij dat deze verhouding zal verlopen afgezet in de tijd? Is de regering bereid om een groeiend percentage rechten niet verhandelbaar te maken, door het te laten vervallen aan de fosfaatbank?*

De fosfaatbank hoeft niet te worden opgericht. De fosfaatbank wordt beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De fosfaatbank komt tot stand zodra de hoeveelheid fosfaatrechten correspondeert met wat nodig is om het fosfaatproductieplafond te borgen. Deze situatie ontstaat met ingang van 1 januari 2018 en vanaf dat moment wordt, behoudens de gestelde uitzonderingen, bij overdracht van rechten 10% ingehouden ten behoeve van de fosfaatbank. De Kamer is te allen tijde in de gelegenheid om hierbij een vinger aan de pols te houden.

Het is op dit moment niet mogelijk voorspellingen te doen over de ontwikkeling in de tijd van de verhouding tussen verhandelbare fosfaatrechten en door de fosfaatbank toe te kennen ontheffingen van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren zonder fosfaatrechten. Duidelijk is evenwel dat de omvang van de ontheffingen als gevolg van dit systeem zullen toenemen. De regering ziet op dit moment geen aanleiding om op voorhand het afomingspercentage van 10% aan te passen.

*Hoeveel van de melkveehouders zijn grondgebonden volgens de regering? De leden van de SP-fractie zouden graag zien dat wordt aangegeven waar het antwoord op gebaseerd is en welke definitie van grondgebonden daarbij wordt gebruikt.*

Voor het antwoord op de vraag over de definitie van grondgebonden wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdD.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is in augustus van dit jaar begonnen met het aanschrijven van alle bedrijven met melkvee met het verzoek de gegevens te controleren die van belang zijn voor vaststelling van de fosfaatrechten en de melkveefosfaatruimte. Ondernemers kunnen in «Mijn Dossier» de gegevens inzien en wijzigingen, voorzien van de benodigde bewijsvoering om de wijzigingen te kunnen staven. Pas na het verwerken van alle zienswijzen en het verzenden van alle beschikkingen kan vastgesteld worden hoeveel bedrijven die onder de werking van het stelsel van fosfaatrechten vallen over melkveefosfaatruimte beschikken in 2015. Volgens een voorzichtige inschatting beschikte circa de helft van de bedrijven met melkvee in 2015 over melkveefosfaatruimte.

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom de fosfaatrechten in de fosfaatbank niet worden teruggegeven aan de sector. Waarom ontheffingen in plaats dat het eigendom wordt teruggegeven?*

*Acht de regering het wenselijk dat de overheid de grootste eigenaar wordt van fosfaatrechten, of hoe wordt dit voorkomen?*

*Deze leden vinden de doelen die worden verbonden aan het verlenen van ontheffingen niet terug in het doel van de wet als beschreven in hoofdstuk 4.1. Waarom worden de rechten in de fosfaatbank niet gebruikt om de pijn te verzachten van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel voor de vele gezins- en familiebedrijven in de melkveehouderij?*

De fosfaatbank zal ontheffingen toekennen in plaats van rechten om te borgen dat bedrijven niet alleen op het moment dat de rechten worden toegekend maar blijvend voldoen aan de criteria die aan de toekenning worden verbonden.

Fosfaatrechten die worden afgeroomd bij overdracht nadat het fosfaatproductieplafond is gerealiseerd vervallen naar de fosfaatbank. De fosfaatbank verleent ontheffingen tot maximaal de hoeveelheid fosfaat die de naar de fosfaatbank vervallen fosfaatrechten vertegenwoordigen. Daarmee wordt de overheid weliswaar de beheerder van de betreffende fosfaatrechten, maar de hoeveelheid fosfaat die op basis van die beheerde fosfaatrechten mag worden geproduceerd komt toe aan bedrijven waar een ontheffing aan wordt verleent.

Ontheffingen zullen worden verleend ter bevordering van de grondgebondenheid, ter bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge landbouwers. Via de fosfaatbank wordt zo bijgedragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Gezins- en familiebedrijven kunnen ook gebruik maken van de fosfaatbank.

*De leden van de CDA-fractie zien niets in het afromen van fosfaatrechten bij overdracht nadat de fosfaatproductie is teruggebracht onder het fosfaatplafond. Deze leden vragen de regering hoe deze beperking van het eigendom van melkveehouders te rechtvaardigen is ten aanzien van de doelen op basis waarvan ontheffingen uit de fosfaatbank worden gegeven. Zij vragen evenals de Raad van State of deze doelen niet op een andere wijze te bereiken zijn. Zo ja, waarom dan niet kiezen voor een minder vergaand middel waarvoor het eigendomsrecht niet beperkt hoeft te worden?*

Bij afroming bij overdracht is van regulering van eigendom geen sprake. Zie in dat kader ook het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD.

Met de afroming bij overdracht worden twee doelen beoogd. Allereerst gaat het daarbij om het borgen van het fosfaatproductieplafond. Zodra het fosfaatproductieplafond is gerealiseerd draagt de afroming ten behoeve van de fosfaatbank bij aan milieu- en maatschappelijke doelen. Er zijn ook andere middelen waarmee de geschetste doelen kunnen worden bevorderd. Dit betekent echter niet dat de fosfaatbank daarmee niet een geëigend middel is om de genoemde doelen te bevorderen.

*De leden van de D66-fractie merken op dat de wet zeer onbepaald is over de fosfaatbank. Er lijkt slechts opgenomen te zijn dat er onder bij ministeriele regeling te stellen voorwaarden vrijstelling of ontheffing verleend kan worden. Zou het gegeven de grote invloed die het uitdelen van rechten c.q. ontheffingen door de fosfaatbank kan, en vermoedelijk zal, hebben op de ontwikkeling van de melkveesector voor de hand liggen dit per voorgehangen AMvB te doen? Waarom is daar niet voor gekozen?*

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de voorwaarden waaronder vrijstelling of ontheffing kan worden verleend op te nemen in een ministeriële regeling. Hiermee wordt aangesloten bij de artikelen 38 en 39 van de Meststoffenwet waarin is bepaald dat bij ministeriële regeling vrijstelling van de wet kan worden verleend en dat bij ministeriële regeling regels over het aanvragen van een vrijstelling of een ontheffing kunnen worden vastgesteld.

*De leden van de D66-fractie lezen dat de ontheffing verleend kan worden in het kader van de bevordering van grondgebondenheid, de bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland is. Deze leden zouden hier graag een nadere uitwerking van zien.*

*De leden van de D66-fractie vragen hoe scheutig de «bank» zal zijn in het uitzetten van de rechten die zij beheerd. Wordt gestreefd om uit te geven zodanig dat we nooit te ver onder het plafond zitten? Of is het mogelijk dat ook als er meer productie zou kunnen plaatsvinden er geen ontheffingen afgegeven worden omdat de ingediende aanvragen niet duurzaam, innovatief, grondgebonden en/of diervriendelijk genoeg zijn?*

De criteria voor het verlenen van ontheffing moeten nog nader worden uitgewerkt en vastgelegd. Daartoe is nog voldoende gelegenheid omdat pas nadat het fosfaatproductieplafond is bereikt, dus na 1 januari 2018, rechten aan de fosfaatbank toevallen.

De fosfaatbank zal worden beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het is niet de bedoeling dat de fosfaatbank grote voorraden rechten gaat aanhouden. De uitvoering van de fosfaatbank zal efficiënt worden ingericht in die zin dat de uitvoeringslasten en -kosten (ook voor bedrijven die een aanvraag willen doen) zich goed verhouden tot de omvang van de toe te kennen ontheffingen.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de voorwaarden voor het verkrijgen van ontheffingen, mede naar aanleiding van de motie van het lid Dik-Faber (Kamerstuk 33 979, nr. 119). Welke precieze voorwaarden worden verbonden aan ontheffingen in de in artikel 38a genoemde ministeriële regeling? Wanneer worden deze voorwaarden vastgesteld?*

*Waarom zijn duurzaamheid en dierenwelzijn toegevoegd als doelen bij het uitdelen van rechten uit de fosfaatbank, aangezien de Nederlandse landbouwsector al koploper is op het gebied van duurzaamheid en dierenwelzijn? «Duurzaamheid» en «dierenwelzijn» zijn immers geen doelen in dit wetsvoorstel? Welke voorwaarden worden gesteld voor de criteria «duurzaamheid» en «dierenwelzijn»?*

*Kan de regering garanderen dat de doelen in de wet van bevordering van de grondgebondenheid en het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland daadwerkelijk worden bereikt via de fosfaatbank, aangezien op pagina 46 van de MvT wordt vermeld dat nog niet duidelijk is «dat geen afbreuk wordt gedaan aan de naleving van met name de regels die samenhangen met de Europese interne markt».*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SGP.

Er is op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat met de doelen waarop de fosfaatbank zich richt afbreuk wordt gedaan aan de naleving van regels die samenhangen met de Europese interne markt.

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen nogmaals aan de regering of zij meer duidelijkheid wil geven op basis van welke criteria de fosfaat-rechten uit de fosfaatbank worden verdeeld, zoals de aangenomen motie van de leden Grashoff en Koşer Kaya vraagt. Deze leden vinden het zeer vreemd dat hierover nog geen besluit of gedachtegang is. Wanneer kan de regering dat wel delen met de Kamer en heeft de Kamer hier nog de mogelijkheid om uitspraken over te doen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord van een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66.

*Ten tweede vraagt de motie overzichten en duidelijke rekenvoorbeelden te sturen hoe en in welke mate extensieve, grondgebonden melkveebedrijven worden gecompenseerd. Kan de regering alsnog aan dit verzoek voldoen of anders uitleggen waarom dit niet mogelijk is? Is het anders mogelijk om indicatieve scenario's naar de Kamer te sturen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar hetgeen ik hierover per brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) aan uw Kamer heb gemeld. De redenen waarom ik geen rekenvoorbeelden dan wel indicatieve scenario's aan uw Kamer kan verstrekken zijn nog ongewijzigd.

*Kan daarnaast de regering duidelijk aangeven wat zijn definitie is van extensieve melkveebedrijven, grondgebonden melkveebedrijven en biologische melkveebedrijven?*

De Meststoffenwet kent geen definitie van extensieve melkveebedrijven. Over het algemeen worden grondgebonden bedrijven als extensief aangeduid. Voor het antwoord op de vraag over de definitie van grondgebonden wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdD. Een melkveebedrijf is biologisch als het is gecertificeerd door Stichting Skal Biocontrole.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat verschillende bedrijven in onzekerheid zitten over de continuïteit van hun bedrijfsvoering, omdat ze hiervoor extra fosfaatruimte nodig hebben. Zij hebben op korte termijn duidelijkheid nodig over de mogelijkheid om fosfaatruimte te verkrijgen via de voorgestelde fosfaatbank. Kan de regering op korte termijn duidelijkheid geven over welke bedrijven precies met voorrang fosfaatruimte toegekend krijgen vanuit de fosfaatbank?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord van een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66.

*De leden van de PvdD-fractie willen weten waarom nu al wordt voorgesorteerd op het weer uitgeven van de afgeroomde fosfaat-rechten, terwijl nu al duidelijk blijkt dat ook mestproductie tot aan het fosfaatplafond veel te hoog is om de doelen op het gebied van milieu- en waterkwaliteit te halen? Aan welke criteria moeten bedrijven voldoen om in aanmerking te komen voor uitgifte van fosfaat-rechten uit de fosfaatbank?*

Afgeroomde rechten vallen pas toe aan de fosfaatbank nadat de hoeveelheid rechten in overeenstemming met het fosfaatplafond is gebracht en zullen worden gebruikt om bij te dragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Het bevorderen van duurzaamheid zal één van de criteria voor toekenning van ontheffingen zijn en daaronder kunnen ook doelen op het gebied van milieu- en waterkwaliteit worden gesteld.

#### 4.9 Generieke afroaming varkens- en pluimveerechten

*De leden van de PvdA-fractie uiten hun verbazing over de overschrijding van het fosfaatplafond door de varkens- en pluimveehouderij. Zij vragen de regering hoe het mogelijk is dat deze sectoren over hun fosfaatplafond zijn gegaan, terwijl er door middel van dierrechten op het totaal aantal dieren wordt gestuurd. Is het daarnaast toeval dat dit voor zowel de varkens- als de pluimveehouderij in hetzelfde jaar is gebeurd, of zit hier een gelijke oorzaak achter?*

De fosfaatproductie in de varkenshouderij nam in 2015 toe met 1,3 miljoen kilogram van 38,8 tot 40,1 miljoen kilogram. Deze toename was vrijwel volledig toe te rekenen aan vleesvarkens. Het aantal vleesvarkens steeg met circa 150.000, goed voor een toename van de fosfaatproductie met 0,6 miljoen kilogram. Een lichte toename in voerverbruik per vleesvarken en in het P-gehalte van het voer zorgde eveneens voor een toename met 0,6 miljoen kilogram. De uitscheiding van fokvarkens steeg met 0,1 miljoen kilogram fosfaat door een bescheiden toename van het aantal dieren (exclusief biggen) met 0,2%.

De pluimveehouderij liet ook een groei zien in 2015 van 2,1 miljoen vleeskuikens en 1,0 miljoen leghennen (inclusief opfok en ouderdieren) erbij. De fosfaatuitscheiding van pluimvee steeg hierdoor van 27,7 tot 28,3 miljoen kilogram. De toename werd enigszins afgeremd door een lager P-gehalte van het voer voor vleespluimvee.

De stijging van het aantal dieren is voor een groot deel te verklaren door de openstelling van de Regeling ontheffing productierechten (POR), waarmee bedrijven (gedeeltelijk) zijn vrijgesteld van de verplichting om over voldoende dierrechten te beschikken.

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering om dit onderdeel te schrappen. In hoeverre dragen deze sectoren bij aan de overschrijding van het fosfaatplafond? Waarom wordt met deze sectoren niet het gesprek aangegaan over wijze om de fosfaatproductie te verlagen in plaats van voorbereidingen te treffen voor generiek korten?*

Zoals ik uw Kamer per brief van 30 juni jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 140) heb medegedeeld heeft de varkenshouderij het sectorplafond in 2015 met 0,4 miljoen kilogram (1%) overschreden. Ten opzichte van 2014 is de fosfaatproductie in de varkenshouderij met 1,3 miljoen kilogram gestegen (3,4%). Deze stijging is vooral toe te schrijven aan een toename van het aantal vleesvarkens en een stijging van de fosfaatexcretie per vleesvarken. De fosfaatproductie door pluimvee kwam in 2015 uit op 28,3 miljoen kilogram, een overschrijding van het sectorplafond met 0,9 miljoen kilogram (3,3%). Ten opzichte van 2014 is de fosfaatproductie in de pluimveehouderij met 0,6 miljoen kilogram gestegen (2,2%). Deze stijging is vooral toe te schrijven aan een stijging van het aantal stuks legpluimvee.

In genoemde brief heb ik aangekondigd met de betreffende sectoren in overleg te gaan over nadere maatregelen om de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij weer onder de respectievelijke sectorplafonds te krijgen. Ik heb u over de uitkomst van die gesprekken bericht met mijn brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141). Beide sectoren hebben aangekondigd maatregelen te zullen nemen die moeten resulteren in een daling van de fosfaatproductie in hun respectievelijke sector.

In 2017 moeten gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitwijzen of de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij in 2016 weer onder de respectievelijke sectorplafonds is gekomen. Op basis van die gegevens zal ik uiterlijk medio 2017 bepalen of een generieke korting noodzakelijk is in één of beide sectoren om te garanderen dat ook in de varkens- en de pluimveehouderij de fosfaatproductie in 2018 weer onder het productieplafond komt. Om direct en adequaat te kunnen sturen op de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij is de voorziening zoals thans is opgenomen in het wetsvoorstel onontbeerlijk. Ik zal deze voorziening om die reden niet schrappen.

*De leden van de GroenLinks-fractie zien dat ook de varkenshouderij en de pluimveehouderij hun sectorale fosfaatplafond met respectievelijk 1 en 3,3 procent hebben overschreden. Welke stappen wil de regering nemen als blijkt dat ook in 2016 het plafond is overschreden?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*Kan de regering specifiekere aangeven wanneer we de cijfers kunnen verwachten?*

De voorlopige cijfers over de mestproductie in 2016 worden verwacht in januari 2017. In deze voorlopige cijfers zijn gegevens verwerkt over het aantal dieren in 2016 en het ruwvoer dat in 2016 is geteeld. De definitieve cijfers over 2016 worden eind juni 2017 verwacht. In de definitieve cijfers zijn ook gegevens over het gebruikte krachtvoer in 2016 verwerkt. De voorlopige cijfers en het definitieve cijfer zullen daarom enigszins van elkaar verschillen.

*De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de mogelijkheid om ook varkens- en pluimveerechten af te romen. Verwacht de regering een structurele toename van de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij? Zo ja, waarop is deze verwachting gebaseerd? Deelt de regering verder de mening van deze leden dat een generieke afroaming van pluimveerechten geen recht zou doen aan het grote aandeel pluimveemest dat verwerkt en buiten de Nederlandse landbouw afgezet wordt en de inspanningen van deze sector hiervoor?*

De varkens- en pluimveehouderij zijn gebonden aan het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Ik verwacht dan ook niet dat de fosfaatproductie in deze sectoren nog fors kan toenemen. Echter, de definitieve cijfers over de fosfaatproductie in 2015, zoals aan uw Kamer gemeld per brief van 30 juni jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 140), laten zien dat de varkens- en pluimveerechten geen garantie zijn dat de fosfaatproductie in één of beide sectoren niet boven de respectievelijke sectorplafonds uit kan komen.

Ik heb u per brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) geïnformeerd dat de varkens- en de pluimveesector zelf maatregelen willen nemen om weer onder het sectorplafond te komen. Mochten resultaten uitblijven, dan biedt het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid om ook bij varkens- en/of de pluimveehouderij een generieke korting door te voeren.

In mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb ik uw Kamer mijn inzet voor de onderhandelingen over de periode vanaf 2018 uiteengezet. Mijn inzet is erop gericht het mestproductieplafond te schrappen als voorwaarde in de derogatie. Indien de Europese Commissie hier (nog) niet mee in kan stemmen, dan wil ik de ruimte krijgen om de



hoeveelheid fosfaat die structureel via mestverwerking buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht te salderen met het productieplafond.

Zover is het nu nog niet. Tot die tijd is Nederland gehouden aan de voorwaarde uit de derogatiebeschikking en dient Nederland te borgen dat de fosfaatproductie in een kalenderjaar niet boven het niveau van 2002 komt. In de situatie dat het de varkens- en/of de pluimveehouderij niet lukt om zelf succesvol de fosfaatproductie te reduceren, dan is ingrijpen vanuit de overheid noodzaak. De voorziening die thans in het wetsvoorstel is opgenomen biedt mij de mogelijkheid om adequaat in te grijpen.

#### **4.10 Omzetting van productierechten**

*De leden van de VVD-fractie constateren naar aanleiding van de opmerking van de RvS over de omzetting van de productierechten dat de delegatiegrondslag is begrensd. De toevoeging dat omzetting uitsluitend geschiedt met instemming van de houder kan op steun van deze leden rekenen. Echter, de toevoeging dat omzetting geen toename mag veroorzaken van stikstofverbindingen, fosfaat en fijnstof roept weer andere vragen op. Waarom is hiervoor gekozen en wat betekent dit in de praktijk? Welke gevolgen heeft dit voor een mogelijke omzetting? Welke omzetting wordt uitgesloten? Wordt deze ook uitgesloten als er andere maatregelen worden genomen om bijvoorbeeld de fijnstof wordt teruggedrongen?*

Een eventuele omzetting mag geen toename veroorzaken van de hoeveelheid geproduceerde stikstofverbindingen, fosfaat en fijnstof. Indien gekozen wordt voor bijvoorbeeld de omzetting van varkensrechten naar fosfaatrechten voor melkvee, dan moet allereerst worden bepaald hoeveel kilogrammen fosfaat één varkensrecht vertegenwoordigt. Bezien vanuit de doelen van de Meststoffenwet staat één kilogram fosfaat uit varkensmest gelijk aan één kilogram fosfaat uit rundveemest. Echter, gezien vanuit het bredere palet aan milieudoelen kan een een-op-een omzetting wel nadelige effecten hebben. Bij de productie van één kilogram fosfaat in rundveemest komt bijvoorbeeld aanzienlijk meer methaan en broeikasgassen vrij dan bij de productie van één kilogram fosfaat in varkensmest. Een een-op-een omzetting van varkensrechten naar fosfaatrechten voor melkvee – zeker als deze omzetting aanzienlijk in omvang is – kan potentieel tot extra uitstoot van andere milieubelastende stoffen leiden. Daarom dient bij de omzetting rekening gehouden te worden met de belasting van de onderscheiden mestsoorten voor de verschillende milieucapaciteiten. Eventuele aanvullende maatregelen die op bedrijfsniveau genomen worden om de milieubelasting te reduceren worden niet meegenomen in de omrekenfactor.

*De leden van de SP-fractie vragen de regering wat zij gedaan heeft om een eenmalige omzetting van varkensrechten in melkveefosfaatrechten te bespreken met betrokkenen en wat de reacties waren.*

De mogelijkheid van een eenmalige omzetting van varkensrechten naar melkveefosfaatrechten is besproken in het kader van het opstellen van het Actieplan vitalisering varkenshouderij door de Regiegroep vitale varkenshouderij onder leiding van de heer Rosenthal. Hiervoor is niet gekozen in het actieplan omdat dit zou leiden tot het schaarser worden van het aantal varkensrechten. De hiermee gepaard gaande prijsstijging van varkensrechten zou ten koste gaan van de ruimte voor investeringen in bedrijfsontwikkeling en duurzaamheid door toekomstgerichte varkensbedrijven. De aanpak in het actieplan is gericht op het maken van afspraken tussen de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) en de provincies

waarin zal worden bepaald waar ontwikkeling van bedrijven mogelijk is en waar gestreefd wordt naar minder varkens, minder stallen en minder bedrijfslocaties.

*Heeft u de mogelijkheden voor het omzetten van varkensrechten naar fosfaatrechten laten doorrekenen (financieel en/of milieutechnisch)? Zo ja, kunnen wij de uitkomsten hiervan krijgen?*

De gevraagde doorrekening is niet uitgevoerd.

*De leden van de CDA-fractie vragen welke belemmeringen de regering ziet om op bedrijfsniveau de veehouder de mogelijkheid te bieden om bijvoorbeeld zijn eigen productierechten van varkens en/of pluimvee naar fosfaatrechten om te zetten of andersom? Deze leden vragen de regering om het mogelijk te maken voor gemengde bedrijven om productierechten om te zetten in fosfaatrechten.*

De keuze om varkens- en pluimveerechten en fosfaatrechten onderling te kunnen uitwisselen moet op het niveau van de hele sector worden genomen. In antwoord op een eerdere vraag heb ik aangegeven daarbij niet alleen te willen kijken naar fosfaat, maar ook naar de omrekenfactoren van andere emissies.

Ik wil voorkomen dat er, door uitwisseling van rechten binnen een bedrijf toe te staan, een mogelijkheid ontstaat voor de grootschalige uitwisseling van rechten.

*De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is omzetting van productierechten in ieder geval mogelijk te maken voor (gemengde) bedrijven met varkens- en/of pluimvee die om willen schakelen naar melkvee. Zo niet, waarom niet?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*De regering lijkt de keus voor het eventueel mogelijk maken van de omzetting van varkens- en pluimveerechten in fosfaatrechten over te laten aan de sector. De leden van de SGP-fractie zetten hier vraagtekens bij. Wil de regering in haar afweging betrekken dat bijvoorbeeld een tijdelijke tenderregeling voor omzetting van varkensrechten in fosfaatrechten veel pijn in de melkveehouderij weg kan nemen, terwijl de pijn voor de bedrijven in de varkenshouderij beperkt blijft? Is de regering bereid zelf deze afweging te maken in plaats van deze over te laten aan de sectororganisaties? Het goede mag niet de vijand worden van het betere.*

De afweging om gebruik te maken van de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om productierechten om te zetten door een uitwisseling tussen varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten toe te staan, zal door de overheid mede op basis van de uitkomst van gesprekken met de sectoren worden gemaakt.

## **Hoofdstuk 5 Bedrijfs- en milieueffecten**

### **5.1 Bedrijfseffecten**

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorgestelde wetgeving uit gaat van alle landbouwbedrijven waar op 2 juli 2015 melkvee werd gehouden. In de memorie van toelichting lezen we dat op basis van cijfers van RVO.nl het gaat om ongeveer 26.000 bedrijven. Daarnaast wordt gemeld dat er uit analyse van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland blijkt dat er een groep bedrijven (tussen 2.500 en*

*3.000) bestaat waar geen melk- en kalfkoeien gehouden worden, maar waar wel jongvee wordt gehouden dat in overwegende mate wordt gefokt voor de vervanging van melk- en kalfkoeien. Echter, op basis van cijfers Centraal Bureau voor de Statistiek zijn er zo'n 16.700 melkveebedrijven in 2015. Deze leden vragen een overzicht waarin onderscheid gemaakt wordt tussen type bedrijf en waar het aantal bedrijven wordt vermeld die fosfaatrechten krijgen toegekend. Daarnaast vragen deze leden een toelichting op de cijfers die elkaar lijken tegen te spreken in de memorie van toelichting.*

Voor de verklaring van het verschil tussen het aantal melkveebedrijven dat door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt onderscheiden en de cijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

Het gevraagde overzicht kan ik niet geven omdat mij niet geheel duidelijk is wat voor verdeling in een eventueel overzicht gemaakt moet worden en welke cijfers elkaar lijken tegen te spreken.

*De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken welk effect het wetsvoorstel heeft voor verschillende type bedrijven, qua grootte, qua grondgebondenheid en hoe deze effecten verschillen over de verschillende regio's van het land.*

In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting (Kamerstuk 33 979, nr. 3) zijn de effecten op hoofdlijnen beschreven. Op bedrijfsniveau zal het effect van het wetsvoorstel sterk afhankelijk zijn van de specifieke bedrijfssituatie. Bepalend factoren zijn onder andere of een bedrijf na 2 juli 2015 nog is gegroeid, of een bedrijf in 2015 over melkveefosfaatruimte beschikte, of een bedrijf na de inwerkingtreding wil groeien, krimpen of stoppen, of een ondernemer melkvee houdt als neventak of hoofdtak en of een bedrijf nog onbenutte stalruimte heeft. Gezien de grote verscheidenheid aan bedrijven en bedrijfsstrategieën is het niet mogelijk om inzichtelijk te maken wat het effect van het wetsvoorstel zal zijn voor bijvoorbeeld verschillende typen bedrijven of regio's.

*Kan de regering duidelijkheid verschaffen aan wie de fosfaatrechten toevallen als een pachter van grond fosfaatrechten verkoopt? Kan de verpachter hier mogelijk een deel van opeisen?*

Fosfaatrechten worden toegekend aan de houder van het melkvee. Deze moet ook aantonen over voldoende rechten te beschikken om fosfaat met melkvee te mogen produceren en kan besluiten rechten over te dragen. Daarbij speelt in het stelsel van fosfaatrechten geen rol of de houder van de dieren eigenaar of pachter van de grond is.

## **5.2 Regeldruk**

*De leden van de VVD-fractie constateren dat niet alle bedrijven vandaag de dag zicht hebben op de bedrijfsspecifieke situatie. Hoe kan het zijn dat deze gegevens nog niet voor iedereen toegankelijk zijn? Wanneer zal dit wel gebeuren en welke gevolgen heeft dit voor bijvoorbeeld een bezwaartermijn? Hoe wordt dit breed gecommuniceerd?*

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Het wel of niet indienen van een zienswijze naar aanleiding van de servicebrief heeft geen invloed op de bezwaartermijnen omdat de servicebrief niet voor bezwaar vatbaar is.

*In het overzicht van de eenmalige administratieve lastendruk wordt uitgegaan van bepaalde standaardtarieven. Waar zijn deze tarieven op gebaseerd? In de praktijk wordt veelal een beroep gedaan om de bedrijfsadviseur. De gehanteerde tarieven lijken daar niet in te passen. Kan de regering de Kamer een reëel overzicht doen toekomen?*

De tarieven die staan benoemd zijn gebaseerd op het Handboek meting regeldruk welke is opgesteld door de Regiegroep Regeldruk in het kader van Meten is Weten II.

*In het wetsvoorstel wordt gesproken over een gemiddelde prijs van afgerond 100,- per fosfaatrecht. Hoe verhoudt dit bedrag zich tot de eerste contracten die zijn afgesloten waar circa 5.000,- euro per recht is betaald? Wordt met het bedrag van 100,- euro de ondernemer niet op het verkeerde been gezet? Wat betekent dit prijsverschil in de praktijk?*

Mij zijn geen bedragen van € 5.000,- per fosfaatrecht bekend. Op internet staan bedragen genoemd die variëren van € 95,- tot € 110,-. Deze bedragen komen overeen met het bedrag van € 100,- per kilogram fosfaat uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3, pagina 31). Het lijkt er sterk op dat het bedrag van € 5.000,- waarover de leden van de fractie van de VVD spreken geen betrekking heeft op een (kilogram) fosfaatrecht, maar op één melkkoel.

*Wat zijn de consequenties van de introductie van fosfaatrechten voor kleinere bedrijven, middelgrote bedrijven en grote bedrijven?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA.

*Wat is de consequentie en effect van de generieke korting op de melkprijs per liter in euro's?*

De melkprijs wordt grotendeels bepaald door de wereldmarkt. De generieke korting zal hierop niet van invloed zijn.

*Kan de regering een bedrijfsmatig overzicht geven wat de aankoop van fosfaatrechten betekent voor de kostprijs van een liter melk bij een prijs van 100 euro, 1.000 euro en 5.000 euro uitgaande van een gemiddeld bedrijf welke niet grondgebonden is? En het bedrijf dat op 2 juli 2015 60 koeien had, in het afgelopen jaar gegroeid is naar 80 koeien, 8% generieke afroming en geen koeien wil laten afvloeien dus ontbrekende fosfaatrechten wil aankopen. Kan de regering op deze casus een reactie geven?*

Het is voor mij niet mogelijk om het effect van de aankoop van fosfaatrechten op de kostprijs van melk te berekenen. In de eerste plaats omdat daarvoor de benodigde gegevens ontbreken. In de tweede plaats omdat er veel meer factoren van invloed zijn op de kostprijs van melk dan uitsluitend die factoren die de leden van de fractie van de VVD in hun vraag aandragen. Zoals in een eerder antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD is aangegeven zal het effect van onderhavig wetsvoorstel – waaronder het effect op de kostprijs van melk – sterk verschillen per bedrijf, afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie alsook van externe factoren zoals de prijs van ruwvoer, de prijs van arbeid en de prijs van landbouwgrond.

*Op basis waarvan spreekt het wetsvoorstel dat de verwachting is dat na een aanvankelijke piek in de vraagprijs in de periode vlak na de inwerking-treding van het wetsvoorstel de vraagprijs zal stabiliseren? De marktprijs*

*wordt bepaald door het aanbod en de fosfaatrechten zijn schaars. Hoe valt dat te rijmen?*

Bedrijven die na de aankondiging van het stelsel op 2 juli 2015 hun fosfaatproductie verder hebben uitgebreid zullen vanaf het moment van inwerkingtreding geconfronteerd worden met een situatie waarbij zij te weinig fosfaatrechten hebben om hun volledige fosfaatproductie te kunnen verantwoorden. Het is de verwachting dat na de inwerkingtreding van het stelsel de vraag naar fosfaatrechten als gevolg daarvan relatief hoog zal zijn. Dit heeft een prijsopdrijvend effect. Ook de aangekondigde generieke korting zal de vraag naar fosfaatrechten en daarmee de prijs opdrijven. In de periode daarna zal deze markt zich stabiliseren, waardoor de prijs voor fosfaatrechten zal stabiliseren en naar verwachting lager zal liggen dan vlak na de inwerkingtreding van het stelsel en rond de generieke korting.

*Wat betekent de introductie van fosfaatrechten in Europees perspectief? Is er sprake van een kostprijsverhogend effect of een regeldrukeffect?*

Alle lidstaten zijn gehouden aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden nemen lidstaten daarnaast aanvullende maatregelen om binnen de milieurandvoorwaarden te produceren. Voor het antwoord op de vraag over het kostprijsverhogend effect wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Voor een beschrijving van het regeldrukeffect wordt verwezen naar de paragraaf «regeldruk» (paragraaf 5.2) in de memorie van toelichting.

*Kan de regering een overzicht geven welke maatregelen die de afgelopen 10 jaar in Nederland zijn ingevoerd op het gebied van mestverwerking? Kan de regering daarbij ook een kostenoverzicht geven, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

In de afgelopen 10 jaar zijn twee stelsels geïntroduceerd die ondernemers verplichten een deel van hun overschot of een deel van de groei van hun overschot te laten verwerken. Op 1 januari 2014 is de Wet invoering mestverwerkingsplicht in werking getreden. Deze wet verplicht veehouderijbedrijven een percentage van het fosfaatoverschot op hun bedrijf te laten verwerken. De percentages variëren per regio en worden jaarlijks aangescherpt. De Wet verantwoorde groei melkveehouderij is op 1 januari 2015 in werking getreden. Deze wet verplicht bedrijven met melkvee groei van de fosfaatproductie op hun bedrijf te laten verwerken dan wel hiervoor extra grond bij het bedrijf in gebruik te nemen.

Voor een kostenoverzicht verwijs ik de leden van de fractie van de VVD naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verantwoorde mestafzet (verplichte mestverwerking; Kamerstuk 33 322, nr. 3) en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 3).

### **5.2.1 Administratieve lasten**

*De leden van de D66-fractie constateren dat verwacht wordt dat 5.200 van de 26.000 bedrijven bezwaar tegen de beschikking aangaande productierechten en latente ruimte gaan aantekenen. Dat lijkt deze leden een hoog percentage. Zodanig hoog zelfs, dat het enige reflectie vraagt van de regering over het hoe en waarom. Graag de nodige overwegingen op dat punt. Het niet hoeven instellen van beroep en bezwaar vermindert de administratieve lasten weer sterk. De aan het woord zijnde leden vermoeden zelf dat het weleens te maken zou kunnen hebben met de grote onduidelijkheid die over het stelsel is ontstaan en met het gevoel*

*dat de knelgevallelregelilng te beperkt is en daarmee onrechtvaardig. Op welke wijze gaat de regering er zorg voor dragen dat straks minder dan melkveehouders bezwaar hoeven aan te tekenen? Welk percentage staat de regering voor ogen?*

Bij de introductie van het melkquotum en bij de invoering van de varkensrechten werd door een zeer aanzienlijk percentage van de ondernemers bezwaar aangetekend tegen de vaststelling van de hoogte van het recht, respectievelijk het quotum. De verwachting is dat ook bij de vaststelling van de fosfaatrechten ondernemers een sterke incentive zullen hebben om bezwaar aan te tekenen. Dit heeft te maken met de marktwaarde die iedere extra toegeekende kilogram fosfaatrecht vertegenwoordigt, maar ook met de waarde van de melkproductie die met iedere kilogram fosfaatrecht kan worden gerealiseerd.

In de afgelopen maanden hebben ondernemers de mogelijkheid gehad om via «Mijn Dossier» op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hun zienswijze te geven op de gegevens die gebruikt gaan worden voor de vaststelling van het fosfaatrecht. Deze actie heeft tot doel ondernemers vroegtijdig al een beeld te geven van de betekenis van het wetsvoorstel voor hun bedrijf, maar ook om het aantal bezwaar- en beroepszaken na de inwerkingtreding van het stelsel te beperken.

*De leden van de D66-fractie zouden graag een totaaloverzicht van de op melkveehouders rustende regeldruk en administratieve last ontvangen, mede met oog op de eveneens aanhangige Wet grondgebonden groei melkveehouderij.*

De wetgever maakt bij een wijziging van wetgeving inzichtelijk welke gevolgen de voorgestelde maatregelen hebben op onder andere de regeldruk. Een totaaloverzicht van alle regeldruk die op melkveehouders rust is niet beschikbaar. Het maken van een totaaloverzicht van de regeldruk zou een uitgebreide studie vergen. Ik zie, gezien de informatie die aan uw Kamer bij ieder voorstel tot wijziging van wet- en regelgeving wordt verstrekt, geen aanleiding om een dergelijke studie te laten uitvoeren.

*Zij vragen zich voorts af of het niet passend zou zijn wanneer deze regering dit wetsvoorstel ook aangrijpt voor het verlichten van administratieve lasten op aan het gebied van de fosfaatproductie en grondgebonden groei aanverwante regels? Is daar een poging toe gedaan? Zo nee, waarom niet? In welke mate bieden deze twee nieuwe wetsvoorstellen mogelijkheden andere wetten te versimpelen of regelgeving te integreren?*

Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de productie van fosfaat door melkvee. Het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij en de algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij zien op een verantwoorde afzet van het overschot aan fosfaat op melkveebedrijven. Genoemde stelsels hebben een verschillend doel en een verschillend aangrijpingspunt. Het integreren van genoemde stelsels is daarmee niet aan de orde. Zoals bij de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) al is aangegeven zullen genoemd stelsels daarom naast elkaar bestaan.

### **5.2.2 Nalevingskosten**

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorliggende wetgeving is voorgelegd aan Actal voor een regeldruktoets. Actal constateert dat de wetswijziging tot een structurele toename van de regeldruk met*

*€ 42,9 miljoen op jaarbasis leidt. Deze toename komt vooral door de afroaming van de fosfaatrechten met 10% bij overdracht. Is de regering bereid om het totaal van de transactiekosten alsnog in beeld te brengen?*

Ik zie geen reden om deze kosten alsnog in beeld te brengen.

*Verder adviseert Actal om te om kleine bedrijven vrij te stellen van de verplichting tot het hebben van fosfaatrechten. Zij vragen zich af of de regeldruk voor deze kleine bedrijven wel in verhouding staat tot hun bijdrage aan de vermindering van de fosfaatproductie. Graag een toelichting waarom er niet voor is gekozen om kleine bedrijven vrij te stellen van fosfaatrechten?*

Op basis van het voorgestelde artikel 21b, derde lid, zijn bedrijven met een fosfaatproductie uit melkvee die kleiner is dan 100 kilogram per jaar vrijgesteld van de verbodsbepaling uit artikel 21b, eerste lid.

*In de memorie van toelichting lezen we verder «Vooralsnog is niet goed in te schatten hoeveel melkveehouders – die tussen 2 juli 2015 en de inwerkingtreding van het stelsel per 1 januari 2017 hun fosfaatproductie met melkvee hebben doen toenemen – daadwerkelijk extra fosfaatrechten aan zullen kopen of gedwongen minder melkvee zullen gaan houden.». Ook is niet of onvoldoende in beeld gebracht hoeveel andere melkveebedrijven fosfaatrechten aan zullen moeten kopen om de bestaande bedrijfsvoering te kunnen voortzetten. De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet wel voldoende in beeld heeft wat de invoering van fosfaatrechten voor de totale melkveehouderij onder andere qua overlevingskans en financieel gaat betekenen. Graag een reflectie van de regering hierop.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de fractie van de VVD.

*Deze leden vragen de regering de toe- en afname van de regeldruk (administratieve lasten en nalevingskosten) van de verschillende wijzigingen van de Meststoffenwet en onderliggende regelgeving voor melkveehouders, pluimveehouders en varkenshouders inzichtelijk te maken.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van de D66.

*De leden van de CDA-fractie stellen vast dat wordt gerekend met een prijs van € 100 per kg fosfaatrecht. Deze leden vragen of bij deze prijsstelling ook rekening gehouden is met feit dat naast de aanschaf van fosfaatrechten grond nodig is. Naast de aankoop van fosfaatrechten is ook de verplichting van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij van toepassing waarin grond een vereiste is.*

Voor de wijze waarop het bedrag van € 100,- per kilogram fosfaatrecht tot stand is gekomen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 4).

### **5.3 Bedrijfseconomische effecten**

*De leden van de VVD-fractie zien dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat onderhavig wetsvoorstel tot een verhoging van de vermogenspositie zal leiden van melkveebedrijven. Kan de regering hier nader op ingaan en onderbouwen wanneer onderhavig wetsvoorstel ook het afkomen van rechten regelt en daarnaast een generieke korting*

*aankondigt? Hoe wordt per saldo de relatieve vermogenspositie van een melkveehouder verbeterd door onderhavig wetsvoorstel?*

De fosfaatrechten worden gratis verstrekt op basis van de referentiewaarde op 2 juli 2015 aan melkveehouders die op dag van de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten nog melkveehouder zijn. De verwachting is dat de fosfaatrechten al direct na afgifte een positieve financiële waarde vertegenwoordigen en daardoor zal de vermogenspositie van melkveebedrijven verbeteren. De rechten zijn verhandelbaar, dus melkveehouders kunnen er vanaf dag van de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten voor kiezen de waarde van (een deel van) hun rechten te verzilveren.

De omvang van de toename van de vermogenspositie hangt samen met de onderliggende waarde van de fosfaatrechten. De vermogenspositie van de melkveehouders zal stijgen ten opzichte van de huidige situatie en 2 juli 2015, omdat melkveehouders gratis rechten krijgen en ieder recht een bepaalde financiële waarde zal gaan vertegenwoordigen na afgifte.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt «Het stelsel van fosfaatrechten kan een effect hebben op de kostprijs». Waarom denkt de regering dat het stelsel van fosfaatrechten een effect kan hebben op de kostprijs? Deze leden zijn van mening dat het stelsel van fosfaatrechten een effect heeft op de kostprijs. Immers, de voorgestelde wetgeving leidt tot een generieke korting op alle bedrijven. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om de effecten van het voorstel op de solvabiliteit van melkveehouders inzichtelijk te maken. Deze leden constateren dat de veehouders al jaren met zeer krappe marges werken. Daarbij telt ook op dat zij veel investeren in innovatie en verduurzaming. Heeft de regering onderzoek laten doen naar de gevolgen van de kostprijsverhoging die fosfaatrechten met zich meebrengt voor de melkveehouderij? Heeft de regering inzage in de gemiddelde marge die voor melkveehouders overblijft na invoering van de fosfaatrechten? Heeft de regering een overzicht van de Nederlandse kostprijs en opbouw kostprijs (zoals grondkosten en arbeidskosten) in de Nederlandse melkveehouderij in relatie tot andere Europese landen, Amerika, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland? Heeft de regering een inschatting gemaakt hoeveel bedrijven en in het bijzonder melkveehouders stoppen na invoering van fosfaatrechten? Is er onderzocht hoeveel middelen stoppende melkveehouders uit de melkveesector zullen onttrekken in de eerste jaren na invoering? Zo ja, kunnen al deze gegevens naar de Tweede Kamer worden gestuurd?

De door de leden van de fractie van het CDA gevraagde gegevens zijn niet beschikbaar.

#### **5.4 Milieueffecten**

*Voor het bemesten van landbouwgrond gelden maximumhoeveelheden stikstof, fosfaat en dierlijke mest. Er zijn gebruiksnormen vastgesteld voor deze stoffen. De leden van de CDA-fractie constateren dat op regelmatige basis de gebruiksnormen naar beneden bijgesteld zijn en het mestoverschot daarmee is vergroot. Kan de regering de aanpassingen van deze gebruiksnormen van 2006 tot heden in een overzichtelijke tabel inzichtelijk maken?*

Tussen 2006 en 2016 zijn er wijzigingen geweest in het niveau van de gebruiksnormen van stikstof (N) en fosfaat (P2O5). De derogatienorm voor stikstof uit dierlijke mest is veranderd sinds 2015 op zand en löss in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. De tabellen op de volgende pagina's geven inzicht in de veranderingen.



**Verandering van stikstofgebruiksnormen in 2015 en 2016 ten opzichte van 2006 voor belangrijke gewassen en areaal per gewas<sup>1</sup>**

Stikstofgebruiksnorm (kg N per ha)

Gewas (3.000 of meer ha in 2006 of 2015)	Arealen in ha x 1.000		Klei		Löss		Zand zuid		Zand ov.NL		Veen	
	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015
Blijvend grasland met weiden	795,0	714,0	345	345	300	250	300	250	300	250	290	265
Tijdelijk grasland <15 apr tot >15 okt	202,0	242,0	345	310	300	250	300	250	300	250	300	265
Snijmajs (normen op bedrijven met derogatie)	218,0	224,0	160	160	155	112	155	112	155	140	155	150
Tarwe, winter	122,0	127,0	240	245	160	190	160	160	160	160	160	160
Consumptieaardappelen (normen van overig rassen)	107,0	114,0	275	290	265	184	265	188	265	235	265	245
Suikerbieten	83,0	58,0	165	150	150	116	150	116	150	145	150	145
Zetmeelaardappelen	50,0	43,0	265	240	240	184	240	184	240	230	240	230
Gerst, zomer	41,0	25,0	90	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Zaaiuien	18,0	24,0	130	170	120	120	120	120	120	120	120	120
Tarwe, zomer	20,0	15,0	155	150	140	140	140	140	140	140	140	140
Tuipen	10,4	12,2	220	200	200	190	200	190	200	190	200	190
Korrelmajs (normen van mais zonder derogatie)	20,0	11,0	205	185	185	112	185	112	185	140	185	150
Akkerbouwzaden (normen van graszaad rietzwenk)	26,0	11,0	155	140	140	104	140	104	140	130	140	135
Peren	6,9	9,2	195	175	175	165	175	165	175	165	175	165
Peen	8,7	8,7	120	110	110	110	110	110	110	110	110	110
Gerst, winter	3,0	8,0	155	140	140	140	140	140	140	140	140	140
Klaver en luzerne (normen van luzerne)	6,0	8,0	45	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Appelen	9,6	7,6	195	175	175	165	175	165	175	165	175	165
Lelies	4,9	5,8	170	155	155	145	155	145	155	145	155	145
Laan- en parkbomen (normen van opzetters)	3,8	4,7	125	115	115	115	115	115	115	115	115	115
Cichorei	2,0	4,0	75	70	70	70	70	70	70	70	70	70
Asperges	2,5	3,6	95	85	85	60	85	60	85	75	85	80
Erwten	5,3	3,5	35	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Sierconiferen	2,7	3,0	85	75	75	75	75	75	75	75	75	75
Witlofwortel	3,6	3,0	110	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Buitenbloemen (normen van overige buitenbloemen)	3,0	2,8	165	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Aardbeien (productie)	3,0	2,8	185	170	170	160	170	124	170	155	170	160
Spruitkool	3,4	2,8	320	290	290	212	290	212	290	265	290	275
Prei	3,0	2,2	270	245	245	235	245	180	245	225	245	180
Stok- en stamslabonen	3,9	2,2	130	120	120	88	120	88	120	110	120	115
Koolzaad (normen van winterkoolzaad)	3,0	2,0	225	205	205	152	205	152	205	190	205	195
Vlas	4,0	2,0	75	70	70	56	70	56	70	70	70	70
Totale areaal met vermelde gebruiksnormen	1.794,7	1.706,1										
Totale areaal cultuurground	1.920,0	1.846,0										

<sup>1</sup> De gebruiksnormen voor stikstof (N) zijn in 2015 en 2016 gelijk.

Bron: CBS (arealen) en Overheid (normen)

### Veranderingen in fosfaatgebruiksnormen vanaf 2006 (kg P205 per ha)

Jaar:	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
	Fosfaattoestand <sup>1</sup>											
Grasland	arm totaal	160	160	160	160	120	120	120	120	120	120	120
	uit organische mest	110	105	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	overig totaal uit organische mest	110	105	100	100	95	95	95	95	95	90	90
				geen aparte norm	90	90	85	85	85	80	80	
Bouwland	arm totaal	160	160	160	160	120	120	120	120	120	120	120
	uit organische mest	95	90	85	85	85	85	85	80	75	75	
	overig totaal uit organische mest	95	90	85	85	80	70	65	65	60	60	
	85	85	85	85	75	70	65	55	55	50	50	

<sup>1</sup> Sinds 2010 zijn de fosfaatgebruiksnormen afhankelijk van de hoogte van de fosfaattoestand. Daarvoor was er alleen onderscheid tussen gronden met een zeer lage fosfaattoestand (arm) en gronden met overige fosfaattoestanden.

### Maximale hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest (kg N per ha)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grasland	Regio										
	Zand en löss in Zuid/Midden <sup>2</sup>										
Derogatie <sup>1</sup>	250	250	250	250	250	250	250	250	250	230	230
Norm	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170
Bouwland	Nederland										
Norm	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170	170

<sup>1</sup> Indien een veehouder zich heeft gemeld voor derogatie en minimaal 80% grasland heeft, dan mag de derogatienorm worden toegepast.

<sup>2</sup> Provincies: Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg.

*Deze leden vragen om de verwachte directe en indirecte milieueffecten op de waterkwaliteit te specificeren en kwantificeren.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Zij voorzien problemen in de uitvoering met betrekking tot fosfaatrechten en Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De situatie kan ontstaan dat veehouders niet meer voldoen aan hun vergunningen, zoals de PAS. Daarnaast vervalt in veel situaties na een bepaalde tijd de vergunde ruimte. Deze periode kan te kort zijn om de nodige fosfaatrechten aan te kopen. Is de regering zich bewust van dit soort omstandigheden en hoe gaat hiermee omgegaan worden?*

De regering is zich ervan bewust dat ondernemers zich zullen moeten houden aan zowel het fosfaatrechtenstelsel als de Natuurbeschermingswet. Ondernemers weten dit ook en zullen het aankopen van voldoende fosfaatrechten in de tijd moeten afstemmen op het verkrijgen van de Natuurbeschermingswetvergunning. Als een melding of een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet wordt ingetrokken omdat er niet tijdig het juiste aantal dieren in de stal is, kan deze melding of vergunningaanvraag in het kader van de Natuurbeschermingswet opnieuw worden gedaan.

*De leden van de PvdD-fractie maken zich grote zorgen over de enorme vermisting van water, bodem en natuurgebieden in ons land. Het grote mestoverschot en de hoge bemestingsnormen zorgen voor een afname van biodiversiteit in ons land. De doelen die vanuit de KRW zijn gesteld voor de kwaliteit van ons water, die we eigenlijk al vorig jaar hadden moeten halen, zijn mijlenver buiten bereik en zullen naar verwachting ook in 2027 niet gehaald worden. Kan de regering bevestigen dat de omvang van de veestapel daar een van de meest bepalende factoren bij is?*

De kwaliteit van bodem, lucht en water worden beïnvloed door menselijk handelen. De landbouw is hier onderdeel van, maar ook bijvoorbeeld verkeer, industrie en huishoudens. In welke mate de landbouw verschillende compartimenten belast is afhankelijk van een complex aan factoren en kan ruimtelijk sterk variëren. Op dit moment wordt gewerkt aan de vanuit de Meststoffenwet verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de Meststoffenwet. Deze evaluatie moet onder andere inzichtelijk maken wat het effect van het beleid en het handelen van ondernemers is op de kwaliteit van het milieu. De synthese van de evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht ik in maart 2017 aan uw Kamer aan te kunnen bieden.

Verder wordt verwezen naar de in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD opgenomen link naar de recent verschenen publicatie van de Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving.

*Waarom wacht de regering met het nemen van maatregelen tot de evaluatie van het mestbeleid in 2018? Het is toch nu al overduidelijk dat de veehouderij alleen maar groeit, en het mestoverschot dus ook? Het is volgens de leden van de PvdD-fractie onvermijdelijk om extra maatregelen te nemen. Het fors inkrimpen van de veestapel is de enige wijze om milieudoelen te halen, deelt de regering die conclusie? Zo nee, waarom niet? Het is toch niet efficiënt en ook niet eerlijk om nu te zeggen dat er wellicht nog extra uitgifte van fosfaatrechten mogelijk is, wanneer overduidelijk is dat de veestapel de komende jaren, zonder extra maatregelen, nog veel te groot zal zijn? Graag een reactie.*

Er wordt niet gewacht met het nemen van maatregelen tot 2018. Met onderhavig wetsvoorstel en de maatregelen die al van kracht zijn wordt geborgd dat de fosfaatproductie in 2018 weer in overeenstemming is met de voorwaarden die door de Europese Commissie zijn gesteld. Van het toekennen van extra productieruimte via de fosfaatbank kan pas sprake zijn als de Nederlandse veehouderij weer onder het productieplafond produceert. Deze extra productieruimte kan overigens nooit groter zijn dan de hoeveelheid fosfaatrechten in de fosfaatbank, waarmee wordt geborgd dat de fosfaatproductie onder het plafond blijft.

*De leden van de PvdD-fractie maken zich zorgen over de vervuiling van bodem en oppervlaktewater door zink en koper die daar door het uitrijden van dierlijke mest op en in terecht komen. Is er sprake van een afname van de vervuiling van deze zware metalen, of juist sprake van een toename? En hoe beoordeelt de regering dat? Zou het niet raadzaam zijn om extra normen te stellen hiervoor?*

De belangrijkste bron voor toevoeging van koper en zink aan bodems is dierlijke mest. Koper en zink kunnen uitspoelen vanuit de bodem naar het oppervlaktewater. De verontreiniging van oppervlaktewater wordt periodiek gemeten. Uit publicatie<sup>9</sup> van het PBL met betrekking tot «Kwaliteit overig relevante verontreinigende stoffen» blijkt dat in 2015 92% van de meetpunten voldoen aan de parameter koper, in 2009 was dat nog 39%. Voor de parameter zink wordt er geen verbetering geconstateerd, in 2015 voldeden 57% van de meetpunten, dat was in 2009 58%. De Nederlandse regering voert met betrekking tot koper en zink een brongericht beleid en stelt normen aan de gehalten in diervoeders. Voor de zomer is op Europees niveau besloten om de maximale gehalten voor zink in diervoeders te verlagen. De mogelijkheden om de normen voor koper te verlagen worden de komende maanden besproken. Deze aanpassingen zullen leiden tot een lager gehalte in diervoeder en uiteindelijk in de mest.

In 2011 heeft uw Kamer een motie aangenomen tijdens het VAO mestvisie waarin u heeft verzocht om in overleg met de sector en met behoud van dierenwelzijn, te streven naar een verlaging van het koper- en zinkgehalte in het diervoeder en ook in Europees verband in te zetten op een gelijk speelveld. Hierop is in Nederland met de sector overlegd, is meerjarig onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om het gehalte aan zink en koper in diervoeder te verlagen en is het onderwerp geagendeerd voor besluitvorming op Europees niveau. Het Europees Voedselagentschap (EFSA) heeft hiertoe een advies opgesteld op basis van een inventarisatie van alle bekende onderzoeksresultaten. Een verdere verlaging van de maximumgehalten zou kunnen leiden tot de aantasting van de diergezondheid en het dierenwelzijn.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen voorstellen dat de regering bij wetsvoorstellen die gaan over het gebruik van dieren voortaan ook een kopje «Dierenwelzijneffecten» opneemt in de memorie van toelichting, is de regering daartoe bereid? Zo nee, waarom niet?*

Aangezien dierenwelzijneffecten integraal meegenomen worden in wetsvoorstellen waar dat van toepassing is, acht ik een apart kopje in de memorie van toelichting niet nodig.

<sup>9</sup> Kwaliteit overig relevante verontreinigende stoffen KRW, 2015. <http://www.clo.nl/indicatoren/nl1567-kwaliteit-overig-relevante-verontreinigende-stoffen-in-oppervlaktewater-krw>.

*Graag krijgen deze leden ook bij dit voorliggende wetsvoorstel meer duiding van de regering over de effecten die dit wetsvoorstel, en de context van de meststoffenwet en het mestbeleid, heeft op dierenwelzijn en diergezondheid. Weidegang loopt terug, de afname van antibiotica ook, terwijl de melkproductie per koe nog verder stijgt. Dat zijn directe indicatoren dat het dierenwelzijn van melkkoeien de afgelopen jaren verder achteruit gaat, deelt de regering die conclusie? Zo nee, waarom niet? Op welke wijze wil de regering het dierenwelzijn in de melkveehouderij verbeteren? Of laat zij dit ook aan de sector zelf over, ondanks het feit dat deze sector eerdere afspraken over het bevorderen van weidegang en het niet overschrijden van het fosfaatplafond duidelijk niet nakomt? Graag een reactie.*

Het antibioticagebruik in de dierhouderij is in de periode 2009–2015 met 58,4% gedaald. Ik heb waardering voor de inspanningen die veehouders en dierenartsen hebben gepleegd om dit te bereiken. De laatste twee jaar vakt de daling weliswaar af, ook al is bij melkvee het gebruik nog met 2,2% gedaald in 2015. Het gebruik van antibiotica bij melkvee is laag. Er is geen enkele indicatie dat de afvlakking van de daling verband houdt met een dalend welzijn. Sinds 2010 is de gemiddelde melkproductie per koe nauwelijks meer gestegen. De laatste jaren is er meer aandacht voor de balans tussen melkgift en het algehele welzijn van de koe. Daarom wordt in de fokprogramma's naast selectie op productie, ook op andere fokwaarden zoals een goede (uier)gezondheid en goed beenwerk geselecteerd. Dit komt het welzijn van de koe ten goede.

Ten aanzien van de ontwikkelingen rondom (het stimuleren van) weidegang heb ik u nader geïnformeerd met mijn brief van 3 maart 2016 aan uw Kamer (Kamerstuk 34 313, nr. 4) en mijn brief van 16 september 2016 (Kamerstuk 34 313/2016Z13292), beide naar aanleiding van de Initiatiefnota Wei voor de Koe van de leden Van Gerven, Grashoff en Koşer Kaya.

## **Hoofdstuk 6 Uitvoering en handhaving**

### **6.1 Uitvoering**

*De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre RVO op haar taak is voorbereid? In het verleden hebben we gezien dat wijzigingen van beleid leiden tot wachttijden, onduidelijkheid en andere vertraging. Op welke manier is geborgd dat dit goed gaat?*

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en heeft meegedacht over uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is al enige tijd bezig met de voorbereiding en planning voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. In dit kader past bijvoorbeeld de servicebrief waarmee de betrokken relaties zijn gevraagd om vooraf de gegevens te controleren die gebruikt zullen worden voor de vaststelling van de fosfaatrechten. Vanzelfsprekend wordt al het redelijke gedaan om wachttijden, onduidelijkheid of vertraging te voorkomen.

*De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere specificering en onderbouwing geven van de 4,5 miljoen eenmalige en 2 miljoen structurele uitvoeringskosten van RVO.*

Op basis van beleidsvoornemen en conceptwetsvoorstellen is een ontwerp van de implementatie van het stelsel van fosfaatrechten opgesteld bestaande uit zes hoofdprocessen waarbinnen vijf werkzaamheden te onderscheiden zijn. Naar verwachting lopen de implementatie-

werkzaamheden door tot in 2019. Met de € 4,5 miljoen implementatiekosten zijn de kosten gedekt tot en met 2017 (onderdeel 1 tot en met 4).

1. Het versturen van servicebrieven en het afhandelen van zienswijzen die ingestuurd kunnen worden naar aanleiding van de servicebrief.
2. Toekennen van fosfaatrechten per beschikking en het weergeven van de latente melkveefosfaatruimte in deze beschikking.
3. Aanmelden, registreren, beoordelen en beschikken van knelgevallen.
4. Aanmeld- en registratieapplicatie en legestraject voor het overdragen van fosfaatrechten. Registratieapplicatie is inclusief functionaliteit afroming bij (bedrijfs)overdrachten en mogelijkheid om generiek af te kunnen romen (zie ook hoofdproces 5).
5. Generieke afroming fosfaatrechten. Op basis van het huidige wetsvoorstel wordt bij de implementatie rekening gehouden met de op een later tijdstip uit te voeren generieke afroming. Te zijner tijd zal hier nadere invulling aan worden gegeven. Deze werkzaamheden maken daarom geen onderdeel uit van de 4,5 miljoen implementatiekosten.
6. Fosfaatbank, te zijner tijd zal hier nadere invulling aan worden gegeven. Deze werkzaamheden maken daarom geen onderdeel uit van de 4,5 miljoen implementatiekosten.

In de hoofdprocessen zijn de volgende vijf werkzaamheden te onderscheiden.

1. Voorbereiding beleidsmatige werkzaamheden  
Ondersteuning bij het tot stand komen van wet- en regelgeving, het opstellen van uitvoeringskaders, inhoudelijke vragen beantwoorden vanuit beleid, sector partijen, call center en pers, berekenen van regeldruk en uitvoeringslasten en analyse en selectie werkzaamheden.
2. Bouw registers en applicaties  
Applicatie voor het berekenen van de fosfaatrechten inclusief de mogelijkheid om af te kunnen romen/fosfaatbank, register fosfaatrechten, formulier overdracht fosfaatrechten, applicatie om overdrachten fosfaatrechten te verwerken, formulier/ inwinkanaal en register voor knelgevallen, ontsluiting naar digitaal dossier en Mijn Dossier.
3. Afhandelen zienswijze  
Afhandelen zienswijzen, afhandelen knelgevallen, voorbereiding handhaving 2018 (Werkinstructie, brieven, tekstblokken, opleiding medewerkers) en afhandelen overdrachten fosfaatrechten.
4. Communicatie  
Het versturen van de servicebrief, versturen beschikkingen, brieven n.a.v. knelgevallen, opleiden van operators, beantwoorden telefoon en e-mail communicatieplan, advies en middelen (persberichten, advertenties).
5. Juridische zaken  
Advies geven bij het tot stand komen van wet- en regelgeving, implementatie, uitvoering en afhandelen bezwaar en beroepszaken n.a.v. de fosfaatrechtenbeschikkingen en beoordeling van de knelgevallen.

De structurele uitvoeringskosten van het fosfaatrechtenstelsel, inclusief de instandhouding en modificatie van de bij de implementatie ontwikkelde ICT zijn voor 2018 en verder geprognoseerd op 2 miljoen euro per jaar.

## **6.2 Handhaving**

*De leden van de VVD-fractie constateren dat de NVWA fysieke controles krijgt toebedeeld. Wat zijn de kosten en hoe worden deze bedragen gedekt (1,2 miljoen structureel)?*

De 1,2 miljoen is gebaseerd op minimaal 2% controle waarbij fysieke controles zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd doordat fosfaatrechten deels als onderdeel worden meegenomen bij de bedrijfsinspecties die de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit reeds voor controles op andere stelsels uitvoert. De kosten voor fysieke controles kunnen hierdoor beperkt blijven. Dit bedrag wordt door de opdrachtgever aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit betaald.

*Waarom is er in het wetsvoorstel niet gekozen voor eenzelfde fiscaliteit als bij de pluimvee- en varkensrechten? Waarom is er geen eindmoment in de wet opgenomen?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

### **6.3 Gevolgen voor de magistratuur**

*De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om een overzicht te maken van bedrijven die op 2 juli 2015 tien procent of meer dieren hadden dan landbouwtelling 2014 en deze in de loop van 2015 ineens niet meer hadden.*

Het wordt mij uit de vraag van de leden van de fractie van het CDA niet duidelijk met welke doel een dergelijk overzicht wordt gevraagd. Een dergelijke analyse is mogelijk, door per bedrijf een analyse uit te voeren op wijzigingen in registraties in het I&R-rund en deze te vergelijken met de Gecombineerde Opgave over 2014. Een dergelijke analyse vraagt een zeer grote inzet van de capaciteit van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, capaciteit die ik bij voorkeur inzet om de invoering van onderhavig stelsel zo soepel mogelijk te laten verlopen en om ondernemers te informeren over het stelsel.

*De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is het advies van de Raad voor de Rechtspraak naar de Kamer te sturen.*

Het advies van de Raad voor de Rechtspraak is openbaar en beschikbaar via [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl). Ik verwijs korthedshalve naar deze website<sup>10</sup>.

## **Hoofdstuk 7 Juridisch Kader**

### **7.1 Europeesrechtelijke aspecten**

*De inzet om af te komen van het nationale fosfaatplafond is opmerkelijk, vinden de leden van de PvdD-fractie. Niet alleen omdat het een kansloze missie is, maar ook omdat de Europese normen en de Nitraatrichtlijn tot stand zijn gekomen om het milieu te beschermen, kan de regering dat bevestigen? Welk belang hecht de regering aan het beschermen van de kwaliteit van ons water en onze bodem? Is de regering bereid om nader toe te lichten wat het belang van het stellen van regels is om milieuvervuiling te voorkomen? Graag een reactie.*

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1 Nitraatrichtlijn) en is dus inderdaad gericht op milieube-

<sup>10</sup> De wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak in 2016 zijn vindbaar via de volgende link: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Wetgevingsadvies/Paginas/Wetgevingsadvies-2016.aspx>.

scherming. Dit is een belangrijk doel dat ten volle door de regering wordt onderschreven.

Het is echter niet zo dat er een direct verband bestaat tussen mestproductie en waterverontreiniging. Waterverontreiniging door meststoffen ontstaat pas bij het gebruik. Het is ook niet zo dat de Nitraatrichtlijn zelf normen of regels bevat die rechtstreeks aangrijpen op de mestproductie in de lidstaten. Wel stelt artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn dat «de Lidstaten in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen treffen die zij noodzakelijk achten, indien al aanstonds of in het licht van de bij de uitvoering van de actieprogramma's opgedane ervaring duidelijk wordt dat de in lid 4 bedoelde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken». Bij het selecteren van die maatregelen houden de lidstaten rekening met de doeltreffendheid en kosten ervan ten opzichte van die van eventuele andere preventieve maatregelen.» Dit artikel is de basis van het mestproductieplafond zoals opgenomen in het Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn en als voorwaarde in de derogatiebeschikking. Dit mestproductieplafond heeft een ondersteunende functie door druk op de Nederlandse mestmarkt te beperken en daarmee te voorkomen dat als gevolg van fraude de milieudoelen niet gehaald zouden worden.

Het mestproductieplafond is al sinds het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de daarop gebaseerde derogatiebeschikking onderdeel van het Nederlandse mestbeleid. Ik meen echter dat er meer doelmatige en doeltreffende maatregelen mogelijk zijn om hetzelfde doel in de toekomst te bereiken. De ontwikkelingen sinds de introductie van het mestproductieplafond zoals op het gebied van mestbe- en verwerking en de implementatie daarvan in de mestregelgeving zetten de noodzaak voor een productieplafond in een nieuw perspectief. Ook constateer ik dat in delen van Europa vraag naar organische meststoffen zoals dierlijke mest bestaat en dat Nederlandse mest op een duurzame wijze kan voorzien in die behoefte. Daarmee is er een basis voor sturing op een verantwoorde afzet en verwerking van mestoverschotten.

De gebruiksnormen en gebruiksvorschriften sturen direct op het realiseren van de gewenste milieukwaliteit; de stelsels van verantwoorde groei melkveehouderij en verplichte mestverwerking sturen op de verantwoorde afzet van het nationale overschot. In een dergelijk systeem is een absoluut mestproductieplafond niet nodig. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108), is dat deel van mijn inzet voor de volgende derogatie.

#### **7.1.1 Verhouding met de Kaderrichtlijn Water**

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering, in het licht van de doelstellingen en plicht vanuit van de Nitraatrichtlijn om water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, het verdedigbaar acht dat de voorziene maatregel gevolgen heeft voor de omvang en kosten van de productie van dierlijke producten binnen de melkveehouderij in Nederland. De regering constateert verder dat dit vooral zal gelden voor landbouwers die een bedrijf starten of een bestaand bedrijf willen uitbreiden. De regering stelt verder dat de maatregelen in het wetsvoorstel kunnen worden gezien als maatregelen in de zin van artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water en dat ze onderdeel uitmaken van het maatregelenprogramma van de stroomgebiedbeheerplannen. De leden van de CDA-fractie begrijpen uit de beschrijving van het doel van het voorliggende wetsvoorstel dat het erom gaat dat voldaan*



*wordt aan de Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking. Waarom dan de referentie naar de doelen van de Kaderrichtlijn Water, zo vragen deze leden?*

Het wetsvoorstel dient primair om de voorwaarden te borgen die volgen uit de Nitraatrichtlijn. De overweging waar de leden van de CDA fractie op wijzen dient vooral duidelijk te maken hoe het voorstel zich volgens de regering verhoudt tot de Kaderrichtlijn Water.

*Deze leden merken op dat het voorgestelde fosfaatrechten systeem gaat om het produceren en niet het bemesten. Zij vragen een nadere duiding van de regering hoe fosfaatrechten het water beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Het instellen van een zogenaamde productiebeperking heeft geen direct effect op eventuele verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Verder stelt de regering dat de Nederlandse markt niet wordt bevoordeeld ten opzichte van die van andere lidstaten. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat de Nederlandse veehouders wel worden benadeeld door het voorgestelde fosfaatrechten systeem? Zo nee, waarom niet?*

Deze vraag is niet uniform voor alle veehouders te beantwoorden. Bedrijven die voornemens waren te groeien worden als gevolg van het wetsvoorstel met beperkingen geconfronteerd. Hier staat tegenover dat bedrijven die geen groei voorzagen als gevolg van het wetsvoorstel fosfaatrechten krijgen toegewezen die bij verhandeling een aanzienlijke waarde kunnen krijgen. De generieke afroming zal alle bedrijven raken. Die afroming is echter nodig om de voordelen die volgen uit de derogatie te kunnen behouden. Afhankelijk van de omstandigheden van individuele veehouders zal op basis van het voorgaande kunnen worden bepaald of de introductie van fosfaatrechten een voordeel of nadeel oplevert.

### **7.1.2 Staatssteun**

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de stand van zaken is van de gesprekken met de Europese Commissie met betrekking tot het element van staatssteun. Wanneer zijn de uitkomsten hiervan bekend en worden de uitkomsten van deze gesprekken ook met de Tweede Kamer gedeeld? De gesprekken zijn gestart met de Europese Commissie. Dat geeft de regering aan in het Nader Rapport. Wat is de stand van zaken van deze gesprekken, en hoe wordt de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de voortgang van deze gesprekken? Ook wat betreft de inhoudelijke reactie op het voorgenomen stelsel van fosfaatrechten in relatie tot staatssteun en inmenging in eigendomsrecht? Is de technische notificatie reeds gestart? Zo, nee waarom niet?*

Er worden op dit moment gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over de staatssteunaspecten die kleven aan het wetsvoorstel. De technische notificatie is gestart (2016/0488/NL). Uw Kamer zal nog voor de behandeling van het wetsvoorstel worden geïnformeerd over de stand van zaken van deze besprekingen en eventuele consequenties voor het wetsvoorstel.

## 7.2 Eigendomsbescherming

*De leden van de VVD-fractie zien dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat er een ingebrekestelling door de Europese Commissie dreigt. Kan de regering aangeven welke signalen daarover zijn ontvangen vanuit de Europese Commissie? Welke gesprekken zijn daarover gevoerd?*

De diensten van de Europese Commissie zijn een onderzoek gestart naar het voldoen aan de voorwaarde van de derogatiebeschikking met betrekking tot het mestproductieplafond.

Dit onderzoek is bedoeld om een gestructureerde dialoog tussen de Europese Commissie en een lidstaat te voeren als de Europese Commissie een mogelijke overtreding van EU-wetgeving vermoedt. Deze procedure kan voorkomen dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start, indien de lidstaat de vragen van de Europese Commissie afdoende kan beantwoorden of aanpassingen doorvoert waarmee de eventuele strijdigheid met EU-recht wordt weggenomen.

*De Raad van State is kritisch over de toekenning van fosfaatrechten. Voor het wetsvoorstel zal er meer duidelijkheid moeten zijn over inmenging van het eigendomsrecht. Waarom wordt de 1EP toets niet uitgevoerd?*

*De Raad van State maakt een aantal kritische opmerkingen over de eigendomsrechten. De situatie van 2 juli 2015 is leidend in de toekenning van fosfaatrechten. Is de regering van mening dat je over een fair balance kan spreken als een ondernemer op bijvoorbeeld 1 januari 2014 een verplichting aangaat voor de renovatie van een stal, deze stal op 1 mei 2015 wordt opgeleverd en de betreffende boer er voor kiest om vanuit diergezondheid zijn veestapel met eigen aanwas uit te breiden? Op basis van welke argumenten en juridische grondslag is deze fair balance aanwezig?*

Er is een 1 EP-toets uitgevoerd op de introductie van fosfaatrechten die is opgenomen in de memorie van toelichting (paragraaf 7.2). Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van het CDA.

*De regering schrijft dat de bepaling of bij een dergelijk besluit sprake is van een fair balance pas definitief kan worden onderbouwd zodra duidelijk is hoe groot de generieke afroming moet zijn. De afweging met betrekking tot fair balance zal dan ook pas bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur worden gemaakt. De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen waarom deze afweging niet bij onderhavig voorstel gemaakt kan worden, want bij dit voorstel wordt immers het verschil in korting tussen extensieve en intensieve bedrijven geregeld. Waarom kiest de regering er bij de AMvB voor om dan pas een 1 EP-toets op te nemen? Kan hij hier nader op ingaan en nader onderbouwen?*

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SGP.

*De leden van de CDA-fractie zijn er niet van overtuigd dat er geen sprake is van ontneming bij de uitvoering van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie zien een beperking van het eigendomsrecht omdat een boer op korte termijn, een half jaar minder dieren, mag houden dan daarvoor.*

Van ontneming van eigendom als gevolg van het wetsvoorstel zal geen sprake zijn. Ook bij de generieke afroming zal dit worden voorkomen door rekening te houden met het natuurlijk verloop van melkvee.

*Zij vragen de regering waarom niet gekozen wordt voor een langere doorlooptijd voor het korten van fosfaatrechten waarmee op korte termijn meer duidelijkheid gegeven kan worden en de pijn voor over meerdere jaren kan worden verspreid.*

Nederland heeft in 2015 niet voldaan aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking en zal dat naar alle waarschijnlijkheid ook in 2016 en 2017 niet doen. Dat betekent dat Nederland in drie van de vier jaren in de huidige derogatieperiode de afspraken niet nakomt.

In het licht van de inzet om de huidige derogatie vanaf 2018 te continueren, is het niet wenselijk meer tijd te nemen om de fosfaatproductie terug te brengen tot het overeengekomen niveau.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de regering van mening is dat geen sprake is van het ontnemen van eigendomsrechten via dit wetsvoorstel. De Raad van State oordeelt echter kritisch en spreekt wel over inmenging in het eigendom van de melkveehouderijen. De Raad is onder meer kritisch op het buiten beschouwing laten van de latente ruimte op de peildatum. De regering gaat in de memorie van toelichting met name in op een rechtmatige inmenging. Kan de regering in het kader van een fair balance nader toelichten waarom de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar niet onnodig worden geschonden?*

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van het CDA.

## **II. ARTIKELEN**

### **Onderdeel D**

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het aanwijzen van de KringloopWijzer of een andere methode voor het eventueel bepalen van de bedrijfsspecifieke fosfaatproductie nog in het midden laat. Deze leden zetten hier vraagtekens bij. Veel melkveehouders rekenen erop dat ze uit kunnen gaan van de bedrijfsspecifieke productie. Bij het opstellen van bedrijfsplannen hebben ze deze duidelijkheid ook nodig. Verder is juist voor fosfaatrechten in plaats van dierrechten gekozen om door het bieden van ruimte voor bedrijfsspecifieke productie efficiënt gebruik van fosfaat te stimuleren. Waarom heeft de regering in artikel 21b, het tweede lid, niet gekozen voor een dwingende bepaling? Is de regering daar alsnog toe bereid?*

Om een specifieke methode aan te kunnen wijzen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De KringloopWijzer ligt als methode voor de hand. Als blijkt dat de KringloopWijzer toch niet aan de voorwaarden kan voldoen blijft het mogelijk om de KringloopWijzer niet aan te wijzen. Als een andere geschikte methode zich aandient kan deze ook aangegeven worden. Voor het antwoord op deze vraag wordt verder verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

## Onderdeel G

*De leden van de CDA-fractie constateren dat gesteld wordt dat fosfaat-rechten worden toegewezen aan bedrijven die bestaan op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Wat verstaat de regering onder «bestaan»? Als een melkveehouder al zijn koeien na 2 juli 2015 heeft verkocht «bestaat» hij dan nog, zo vragen deze leden. Is het voldoende om wat jongvee aan te houden tot de inwerkingtreding van de wet om te «bestaan»?*

Bedrijven die als zodanig nog zijn geregistreerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en bij inwerkingtreding enige vorm van landbouw uitoefenen krijgen voor dieren die op 2 juli 2015 werden gehouden fosfaatrechten toegewezen.

## Onderdeel M

*De leden van de SGP-fractie vragen of de regering bereid is voor aan de in artikel 33Ab voorgestelde algemene maatregel van bestuur een zware voorhangprocedure te koppelen. Het gaat om de AMvB voor de generieke afroming, die ingrijpende effecten heeft.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

## Overig

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een reactie kan geven op onderstaande casus.*

*De bedrijfsvoering is biologisch. Het bedrijfsdoel is 70 melkkoeien (500.000 kg melk) met bijbehorend jongvee passend op bestaand akkerbouwbedrijf. In combinatie met de al aanwezige Hereford zoogkoeien, voor vleesverkoop aan huis (streekproduct) en inzet voor natuurbegrazing. De opstart van melkkoeien is geleidelijk ingepland. De eerste plannen en besluiten binnen het eigen bedrijf om te gaan starten met melkvee zijn halverwege 2013 al gemaakt.*

*Tijdlijn:*

- februari 2014: Kuilvoerplaten leggen*
- mei 2014: Bouw kapschuur voor opslag stro (in verband met potstal) en tanklokaal*
- juni 2014: Start bouw potstal voor melkkoeien. Voervoorraad aanleggen*

*Gedurende dit jaar nog jongvee gekocht als vee vervanging/aanvulling in 2016*

- begin 2015: Drachtige vaarzen gekocht. Eerste vaarzen kalven, start melken*
- april 2015: Eerste koe heeft gekalfd op 30 maart 2015*
- juli 2015: Van de 66 vaarzen hebben er inmiddels 23 gekalfd. Uiteindelijk hebben er op 2 juli 2015 23 van de 66 vaarzen gekalfd. De laatste van de 66 vaarzen kalfde op 30 november 2015.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. Op basis van de informatie die over deze casus beschikbaar is, ben ik van mening dat geen sprake is van een knelgeval.

*De volgende problemen komt dit bedrijf direct tegen bij de invoer van fosfaatrechten op basis van de peildatum en de melkproductie/gemiddeld aantal melkkoeien in 2015. Kan de regering reageren op onderstaande punten?*

- 1. Een klein aantal dieren aan de melk op 2 juli 2015.*
- 2. Een gemiddeld aantal dieren in 2015 dat onder de maat is in verhouding tot het bedrijfsdoel.*
- 3. Een gedeelte van de melk die in het begin wel geproduceerd is, maar niet geleverd kon worden in verband met minimale productie voor transport naar fabriek (tankinhoud minimaal 800 liter in de drie dagen).*
- 4. Totale melkproductie in 2015 die nog erg laag is (169.534 kg in plaats van de doelstelling van 500.000 kg).*
- 5. In het weideseizoen 2015 zijn een aantal stuks jongvee uitgeschaard, waardoor de fosfaatrechten toekomen aan diegene waar de dieren toen op naam stonden. Echter zijn deze dieren maar vier-en-een-halve maand uitgeschaard geweest en stonden de dieren de rest van het jaar op het bedrijf op stal. Hoe wordt dit opgelost?*
- 6. Fosfaatrechten voor de zoogkoeienhouderij: door erg kleine marges is geen enkele vorm van kostprijsverhoging op te vangen in deze sector.*
- 7. Bij een eventuele korting op het aantal dieren wordt er ook minder mest geproduceerd op het bedrijf. Voor een biologische bedrijfsvoering is het wenselijk om de kringloop binnen het bedrijf zo goed mogelijk gesloten te houden. Bij een lagere mestproductie zal er meer mest van buitenaf aangevoerd moeten worden, iets wat in de biologische sector niet altijd in de gewenste vorm beschikbaar is. Het bedrijf heeft ruim voldoende fosfaatruimte om de aanwezige dieren te mogen houden.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam