

Vergaderjaar 2016–2017

34 295

Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)

34 532

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

E¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 maart 2017

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de meststoffenwet.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Invoering stelsel van fosfaatrechten (34 532) en het wetsvoorstel Grondgebonden groei melkveehouderij (34 295). Hoewel deze leden de noodzaak om binnen afzienbare tijd tot afronding van de wetsbehandeling te komen onderkennen, leven er bij deze leden met name over het wetsvoorstel dat ingaat op het stelsel van fosfaatrechten vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen inzake de grondgebonden groei melkveehouderij en de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Zij hebben nog enkele vragen en zorgen ten aanzien van beide voorstellen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen en hebben enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen en hebben enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen betreffende de grondgebonden groei van de melkveehouderij en betreffende de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om in vervolg op de gestelde vragen² inzake het maatregelenpakket fosfaatreductie nog enkele vragen aan de regering voor te leggen. In de gestelde vragen hebben deze leden reeds gewezen op het ingrijpende karakter van de

¹ Letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 295.

² Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 532, E.

voorgliggende wetsvoorstellen en het bijbehorende maatregelenpakket, niet in het minst voor melkveehouders. Tevens hebben zij aangegeven de voorgestelde ingrepen noodzakelijk te achten. Immers, de derogatie mag niet verloren gaan. Het zou mooi zijn als er bij de plenaire behandeling meer zicht zou zijn op daadwerkelijk behoud van de derogatie.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben grote zorgen over de toekomst van de melkveehouderij en de huidige en voorziene gevolgen van de ontwikkelingen binnen deze sector voor dierenwelzijn, boeren, natuur, milieu en de volksgezondheid. Zij constateren dat in 30 jaar mestbeleid geen helder begrensde wettelijk kader is ontwikkeld waarbinnen een verantwoorde melkveehouderij kan bestaan. Van schaalvergroting en zelfregulering zijn dieren, natuur en boeren de dupe geworden. Het wetsvoorstel fosfaatrechtenstelsel heeft tot doel de fosfaatproductie te beperken om aan de derogatie te voldoen. De Wet grondgebieden groei melkveehouderij heeft tot doel de groei van de sector (deels) te reguleren. Dit komt neer op zo min mogelijk productiebeperking om te voldoen aan de derogatievoorwaarden.

Door invoering van deze voorstellen zouden 200.000 koeien geslacht moeten worden om de derogatie te behouden. Indien behoud van de derogatie niet lukt, zullen nog eens 480.000 gezonde dieren afgemaakt moeten worden. Naar verwachting leidt het fosfaatrechtenstelsel tot het faillissement van duizenden boeren. LTO Nederland verwacht dat in 2017 al circa 1.700 melkveehouders zullen stoppen. Dat is maar liefst 10 procent van het totaal. In een «normaal» jaar stopt al 3 tot 5 procent van de boeren. Gezien deze voorziene desastreuze gevolgen van de voorgliggende wetsvoorstellen hebben deze leden een aantal vragen aan de regering. De leden van de SP-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de PvdD-fractie.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet Invoering stelsel van fosfaatrechten (34 532) in combinatie met de wet grondgebonden groei melkveehouderij (34 295), en de diverse brieven. Met name over het Maatregelenpakket, hebben deze leden vragen.

De leden van de VVD-fractie beschouwen deze wetswijziging als de enig overgebleven route om evenwicht te scheppen in de productie en het gebruik van dierlijke mest. Dat daartoe de melkveestapel moet worden ingekrompen is onvermijdelijk, dit om hoe dan ook de derogatie veilig te stellen. Deze leden zien wel met lede ogen aan dat hiermee de regeldruk weer sterk wordt vergroot en dat de bureaucratie en de administratieve lasten verder toenemen. Zij vragen daarom of het geen tijd wordt een algehele evaluatie van de huidige milieuregelgeving op te zetten, om te onderzoeken of er geen beter geïntegreerde aanpak mogelijk is. Het ontbreekt thans aan een heldere visie voor de toekomst van de veehouderij in Nederland, één die recht doet aan milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en economisch rendement. Is de regering bereid een dergelijke evaluatie van de veehouderijsectoren te initiëren? Is de regering bereid samen met deze sectoren een visie te ontwikkelen voor een minder gebureaucratiseerde veehouderij en betere ontwikkelingsmogelijkheden voor de bedrijven? De wijziging Meststoffenwet en het sectorale maatregelenpakket fosfaatreductie dragen bij aan het vertrek van melkveehouders uit de sector en aan het versneld toenemen van de bedrijfsomvang, zo merken deze leden op. Deze maatregelen komen bovenop de toch al autonome ontwikkelingen. Deze leden zijn van mening dat het ongewenst is dit proces gelaten te ondergaan of op zijn best reactief te begeleiden. Het is in ieders belang de ontwikkelingen actief en met visie te begeleiden. Is de regering bereid om op basis van voornoemde evaluatie

met het parlement in overleg te treden over ontwikkelingsperspectieven voor de Nederlandse veehouderijsectoren?

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD verwijs ik naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2016 (Kamerstuk 28 973, nr. 184), waarvan uw Kamer op 8 maart jongstleden een afschrift heeft ontvangen (Kamerstuk 28 973, nr. B), waarin ik mijn reactie heb gegeven op het advies «Versnelling verduurzaming veehouderij» van de Sociaal-Economische Raad.

De leden van de VVD-fractie juichen het toe dat de betrokkenen in de melkveesector gezamenlijk een akkoord hebben bereikt dat ertoe zal leiden dat de derogatie veilig wordt gesteld. Dat alle partijen hierdoor pijn leiden is niet te voorkomen. Dat melkveehouderijbedrijven hierdoor in zwaar weer komen valt in vele gevallen eveneens niet te voorkomen. Een generieke knelgevallenregeling kan vaak verlichtend werken, merken deze leden op. Dit neemt niet weg dat er sprake is van een bijzondere groep knelgevallen. Het gaat hierbij om melkveehouders die al in een vroeg stadium, nog voorafgaand aan het verdwijnen van de zuivelquotering en dus ook aan de plotselinge snelle groei van de melkveestapel, een ontwikkelingsplan hebben opgezet voor hun bedrijf en een schaalessprong hebben gekoppeld aan een moderniseringsslag die ook inspeelde op de regelgeving in brede zin. Een groot aantal veehouders is toen gestuit op de complexiteit van de wettelijke procedures, met als gevolg dat men pas in een (te) laat stadium in staat was het aantal melkvee in overeenstemming te brengen met de gepleegde bedrijfsinvesteringen. Kan de regering een overzicht geven van het aantal van deze bedrijven en de specifieke situatie waarin ze terecht zijn gekomen? Is de regering bereid voor deze gevallen, waarin toch duidelijk sprake is van onvoorziene omstandigheden en onvermogen hierop tijdig in te spelen, bijzondere ondersteuningsvoorzieningen te treffen, zo nodig in samenwerking met andere partijen in de sector?

Ik beschik niet over het door de leden van de fractie van de VVD gevraagde overzicht. Deze gegevens worden niet geregistreerd.

Conform het amendement Geurts c.s. (Kamerstuk 34 532, nr. 85) wordt overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges een Commissie knelgevallen fosfaatrechten ingesteld. De Commissie krijgt de opdracht om op basis van individuele casus tot een eenmalig advies te komen over de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening (Kamerstuk 34 532, nr. 99). Daarbij dient de Commissie vast te stellen in hoeverre categorieën van bedrijven disproportioneel geraakt worden door de invoering van het stelsel van fosfaatrechten. Conform het amendement Geurts c.s. krijgt de Commissie onder andere de opdracht om te kijken naar bedrijven die vóór 2 juli 2015 onomkeerbare financiële verplichtingen zijn aangegaan.

Bij deze adviestaak dient de commissie met een drietal zaken in ieder geval rekening te houden. Allereerst dient de commissie de consequenties voor andere melkveehouders in haar advies mee te wegen. Een ruimere knelgevallenvoorziening betekent immers dat alle melkveehouders een hogere generieke korting voor hun rekening moeten nemen. Ten tweede dient de commissie oog te hebben voor de operationalisering van een eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening, door heldere en voldoende onderscheidende criteria te formuleren waar melkveehouders aan moeten voldoen om als knelgeval te worden aangemerkt. In de derde plaats dient de commissie te bezien hoe het risico op oneigenlijk gebruik van de regeling kan worden voorkomen dan wel beperkt.

Het is aan de adviescommissie om, na overleg met de sector, te bepalen op welke wijze casussen aangereikt kunnen worden. De sector zal hierover onder meer geïnformeerd worden via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). De door de leden van de fractie van de VVD omschreven gevallen kunnen zich te zijner tijd ook aanmelden als casus. Nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht zal de regering een besluit nemen over een eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening zoals deze nu al is voorzien in het wetsvoorstel fosfaatrechten. Een eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening zal opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur. Ondernemers kunnen zich na inwerkingtreding van deze voorziening melden bij RVO.nl indien zij menen dat de situatie op hun bedrijf past binnen de aan de knelgevallenvoorziening verbonden voorwaarden.

De eerste tranche van de opkoopregeling heeft laten zien dat vele melkveehouders bereid zijn het bedrijf te beëindigen. Dit zou extra ruimte kunnen opleveren knelgevallen tegemoet te komen. Is de regering bereid extra financiering te organiseren om een ruimer aantal melkveehouders in staat te stellen aan de opkoopregeling deel te nemen?

De belangstelling voor de eerste tranche van de regeling was inderdaad groot. Daarom heb ik besloten het budget op te hogen tot € 38 miljoen om alle aanmeldingen van de eerste tranche te kunnen honoreren. Echter is hiermee de doelstelling van de opkoopregeling, namelijk een reductie van 60.000 Grootvee Eenheden (GVE) en een fosfaatreductie van 2,5 miljoen kilogram, nog niet bereikt. De eerste openstelling leidt tot een reductie van 31.500 GVE en een fosfaatreductie van circa 1,3 miljoen kg fosfaat. Dit is 52% van de reductiedoelstelling. Daarmee creëert de grote belangstelling voor de eerste tranche dus niet, zoals in de vraag wordt verondersteld, extra ruimte om knelgevallen tegemoet te komen.

Op dit moment bereid ik in overleg met het bedrijfsleven een nieuwe openstelling van de opkoopregeling voor. Het bedrijfsleven heeft aangegeven bereid te zijn tot € 10 miljoen aan extra middelen in te zetten, mocht dat noodzakelijk zijn voor het behalen van de doelstelling. De totale bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken blijft begrensd tot de reeds toegezegde € 6 miljoen, naast de Europese middelen van de nationale envelop voor crisismaatregelen in de veehouderij.

Allereerst is voor de leden van de CDA-fractie van belang hoe dit voorstel zich verhoudt tot de onderhandelingen om te komen tot verlenging van de derogatie. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat zonder zicht op derogatie voor de melkveehouders de wet in feite niet effectief of zelfs niet nodig is? Immers, zonder derogatie zal het effect van het beoogde stelsel van fosfaatrechten onvoldoende zijn en daarmee zou de wet feitelijk niet toereikend zijn. Dat is overigens niet wat deze leden beogen.

Ik deel de opvatting van de leden van de fractie van het CDA. In reactie op het amendement Ladders van de fractie van de VVD (Kamerstuk 34 532, nr. 50) heb ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel fosfaatrechten op 1 december 2016 hierover het volgende gezegd: «Als we geen derogatie zouden krijgen en er dus ook geen fosfaatproductieplafond meer bestaat, is het niet voor de hand liggend om te werken met een stelsel van fosfaatrechten». Het genoemde amendement is door de Tweede Kamer aangenomen. Daarmee is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die stelt dat een voordracht voor een koninklijk besluit, waarmee de inwerkingtreding van de wet wordt vastgesteld, niet eerder gedaan kan worden dan twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd en dat deze voordracht slechts gedaan

kan worden indien aannemelijk is dat de Europese Commissie Nederland een derogatie verleent voor de periode 2018–2021.

De leden van de CDA-fractie hechten zeer aan derogatie en zijn benieuwd welke stappen de regering recent heeft gezet om zicht op groen licht van de Europese Commissie te krijgen.

De procedure om na overeenstemming met de Europese Commissie over het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn een derogatie te verkrijgen vergt een aantal stappen. In die procedure is een belangrijke rol weggelegd voor het Nitraatcomité, waarin alle lidstaten van de Europese Unie zitting hebben. Een derogatie kan alleen worden verkregen indien het Nitraatcomité met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een positief advies over het verlenen van een derogatie geeft. Daarom is het noodzakelijk dat de lidstaat die derogatie wenst – zoals Nederland – in het Nitraatcomité ten eerste toelichting geeft op de milieutoestand in de lidstaat en het gevoerde beleid in het kader van de Nitraatrichtlijn en ten tweede op het voorgenomen actieprogramma en de gewenste derogatie. De Europese Commissie stelt de concept-derogatiebeschikking op en licht deze tenslotte toe in het Nitraatcomité. Aansluitend volgt stemming over de derogatie.

Een Nederlands verzoek om derogatie komt aldus in tenminste drie vergaderingen van het Nitraatcomité aan de orde. Het is op dit moment nog niet bekend wanneer de Europese Commissie de eerste presentatie van Nederland in het Nitraatcomité agendeert. Dit hangt ook samen met de gesprekken met de Europese Commissie over de voortgang en resultaten van het pakket maatregelen om de fosfaatproductie van de veehouderij weer onder het niveau van het productieplafond te brengen. In bilaterale gesprekken benadrukt de Europese Commissie dat het van groot belang is dat Nederland eerst voldoende voortgang laat zien in het herstel van de overtreding van de huidige derogatievoorwaarde alvorens met het proces in het Nitraatcomité, om tot een nieuwe derogatie te komen, te starten.

Deelt de regering de opvatting van deze leden dat, mede uit oogpunt van rechtszekerheid en -gelijkheid, alles op alles moet worden gezet om de komende maanden derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2018–2021 veilig te stellen?

Het behoud van de derogatie is vanuit landbouwkundig, milieukundig en (bedrijfs)economisch oogpunt van het grootste belang. Mijn inzet en de inzet van de sector is dan ook om de derogatie voor de periode 2018–2021 veilig te stellen. Ik wil bedrijven hierover zo vroeg mogelijk duidelijkheid bieden. Duidelijkheid komt rechtszekerheid uiteraard ten goede.

Deze leden hebben overigens geconstateerd dat de Staatssecretaris van Economische Zaken, in reactie op vragen in de Tweede Kamer van de leden van de fracties van de VVD en het CDA, heeft laten weten dat het verlengen van de zogenaamde POR-regeling een risico met zich meebrengt voor de derogatie (Nieuwe Oogst, 7–3 2017). De Regeling Ontheffing productierechten Meststoffenwet (POR) wordt als het aan de Staatssecretaris ligt, niet verlengd, zo merken deze leden op. De regeling was bedoeld als een compensatie voor het handhaven van dierrechten, betrokken ondernemers zijn kennelijk niet gehoord. Is in dit geval sprake van consistent en betrouwbaar beleid van overheidswege en wat kunnen de gevolgen zijn als tegen dit voornemen wordt geprocedeerd, zo vragen deze leden. Op basis van welke aanwijzingen of argumenten wordt geconcludeerd dat de POR-regeling derogatie in gevaar kan brengen?

Per brief van 3 februari 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 189) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over mijn besluit om de ontheffingen die in het verleden zijn verstrekt in het kader van de Regeling ontheffing productierechten Meststoffenwet (POR-regeling) en die geldig zijn tot en met 31 december 2017 niet te verlengen na die datum. De reden voor mijn besluit is dat deze tijdelijke ontheffingen aan varkens- en pluimveehouders zijn verstrekt in de situatie dat de fosfaatproductie ruim onder het fosfaatproductieplafond en de daarvan afgeleide sectorale deelplafonds lag, maar dat daarvan in 2015 geen sprake meer was.

Naar aanleiding van mijn besluit is door de leden Lodders (VVD) en Geurts CDA tijdens het Verslag Algemeen Overleg van 9 februari 2017 over de Landbouw en Visserijraad een motie ingediend (Kamerstuk 21 501-32, nr. 969) waarin de regering wordt verzocht het niet verlengen van ontheffingen in het kader van de POR-regeling geen onderdeel te laten zijn van het maatregelenpakket 2017 en hierover te besluiten in het kader van de evaluatie Meststoffenwet in overleg met de betrokken sectoren. Deze motie is op 9 februari 2017 aangenomen.

Per brief van 21 februari 2017 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 971) heb ik de Tweede Kamer medegedeeld dat ik het overleg met de varkens- en pluimveesector (Nederlands Varkenshouders Vakbond (NVV), Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP) en LTO-Nederland) over de POR-ontheffingen zal vervolgen en in het najaar van 2017 opnieuw zal bezien of er ruimte is voor verlenging van de POR-ontheffingen. In die afweging zal ik de resultaten van de evaluatie Meststoffenwet betrekken. Ik heb daarbij voor de volledigheid en duidelijkheid in de richting van de ondernemers aangegeven dat ik op dit moment geen ruimte zie voor een verlenging van de ontheffingen.

POR-ontheffingen zijn verleend tot 1 januari 2018 en vervallen met ingang van die datum van rechtswege. De mededeling dat op dit moment geen ruimte wordt gezien om de bewuste ontheffingen te verlengen dient om hierover vroegtijdig duidelijkheid te verschaffen.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat een belangrijk deel van de voorgenomen wetgeving het gevolg is van de normen, gekoppeld aan de eerder genoemde Europese nitraatrichtlijn. Hoe oordeelt de regering over de verschillen tussen de lidstaten en acht de regering een andere berekeningssystematiek mogelijk en haalbaar?

De implementatie van de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676/EEG) is maatwerk per lidstaat, waarbij het bereiken van het doel van de richtlijn («de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen», artikel 1) voorop staat. Centraal in de toepassing van de richtlijn staat de goede landbouwpraktijk (artikel 4). De maatregelen die de Lidstaten in hun actieprogramma's opnemen kunnen aanzienlijk verschillen, samenhangend met onder andere verschillen in de aard en intensiteit van de landbouw, het klimaat, de fysisch-geografische situatie en het in het verleden gevoerd landbouw- en milieubeleid. Op al deze variabelen bestaan er grote verschillen binnen de Europese Unie. Dat er verschillen zijn tussen en soms binnen de lidstaten als het gaat om de wijze waarop de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd wordt, is dus begrijpelijk en terecht.

Het is niet geheel duidelijk op welke berekeningssystematiek de leden van de CDA-fractie doelen. De Europese Commissie beoordeelt het Nederlandse actieprogramma Nitraatrichtlijn op basis van de gerealiseerde resultaten tot nu toe, zoals gerapporteerd in de zogenaamde Nitraatricht-

lijnrapportage³ (Kamerstuk 33 037, nr. 179) en de verwachte gevolgen voor het bereiken van de waterdoelen. Bij dit laatste vaart de Europese Commissie in belangrijke mate op door Nederland zelf geleverde doorrekeningen en prognoses van de verwachte effecten van maatregelen in het actieprogramma. Een op het actieprogramma Nitraatrichtlijn uit te voeren plan-MER (een verplichting die voortvloeit uit EU-richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's) maakt inzichtelijk welke milieueffecten verwacht worden bij uitvoering van het actieprogramma. Deze verplichting om inzichtelijk te maken wat de milieueffecten zijn van een actieprogramma rust op elke lidstaat.

Introductie van een stelsel van fosfaatrechten doet deze leden denken aan de introductie van andere rechten en/of quota. Zij stellen vast dat in het voorliggende wetsvoorstel ook de vergelijking en/of koppeling wordt gemaakt. Kan de regering verduidelijken of er, vergeleken met bijvoorbeeld de introductie van de Wet herstructurering varkenshouderij en de discussie over de latente rechten, ook in dit geval sprake is van latente fosfaatrechten?

Bij de Wet herstructurering varkenshouderij waren reeds rechten in omloop die niet werden benut (latente rechten). Omdat er op dit moment nog geen fosfaatrechten of vergelijkbare rechten voor de melkveehouderij bestaan, doet deze situatie zich bij het voorliggende wetsvoorstel niet voor.

Het vervallen van de zogenaamde latente ruimte en een korting op de rechten hebben bij de herstructurering van de varkenshouderij geleid tot langdurige en geldverslindende gerechtelijke procedures. Tijdens de in de Eerste Kamer georganiseerde deskundigenbijeenkomst op 7 februari 2017⁴ werd van juridische zijde aangedragen dat ook de huidige plannen kunnen leiden tot slepende zaken. Hoe oordeelt de regering over mogelijke risico's en wat kunnen de gevolgen zijn? Welke waarborgen geeft de regering dat dit nu niet het geval zal zijn?

De introductie van fosfaatrechten is ingrijpend voor de melkveehouderij. De regering houdt er dan ook rekening mee dat een deel van de circa 26.000 bedrijven die door het wetsvoorstel wordt geraakt gebruik maakt van de rechtsbescherming die beschikbaar is. Met heldere regels wordt getracht te voorkomen dat bedrijven dit op grote schaal zullen doen.

Uit berekeningen zou blijken dat zich na aanvaarding van de wet duizenden zogenaamde knelgevallen melden, merken deze leden op. Kan de regering inzicht geven in het meest recente aantal en de aard van de knelgevallen en welke oplossingen worden voorzien?

Ik beschik niet over gegevens waaruit opgemaakt kan worden hoeveel ondernemers zich na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen melden voor de knelgevallenvoorziening. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

In haar advies⁵ gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in op de zeer beperkte knelgevallenregeling, die nu wordt voorgesteld. Gewezen wordt onder meer op ondernemers die voor de peil- of

³ Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2012–2014) en trend (1992–2014), Resultaten van de monitoring voor de Nitraatrichtlijn, RIVM Rapport 2016–0076.

⁴ Zie verslag deskundigenbijeenkomst: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

⁵ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 532, nr. 4.

referentiedatum investeringen hebben gedaan zonder de stallen te hebben bezet. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die hebben vernieuwd, uitgebreid of volledig nieuw hebben gebouwd. Dreigt ook hier niet het risico van veel en vooral langdurige procedures? Ook de Afdeling advisering waarschuwt hier voor. De Staatssecretaris zou in een aantal gevallen gebruik kunnen maken van zijn algemene bevoegdheid om problemen op te lossen. Uit de brief⁶ van de Staatssecretaris d.d. 30 januari 2017 wordt het deze leden niet duidelijk of de Staatssecretaris hier voor voelt. Zij vernemen graag of dit inderdaad een optie is.

Het wetsvoorstel voorziet in een beperkte knelgevallenregeling. De situatie dat bedrijven investeringen hebben gedaan waarvan het rendement onder druk komt te staan door de introductie van fosfaat-rechten wordt onderkend. Het kan daarbij gaan om investeringen die recent zijn gedaan, maar ook om investeringen uit een verder verleden. Om verschillende redenen kan er op 2 juli 2015 bij bedrijven in enige vorm ruimte zijn geweest om meer melkvee te houden dan op die datum aanwezig was. 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 milieuraandvoorwaarden, 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, hebben tot deze conclusie geleid.

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 fosfaatrecht overeenkomt met de productie die, afgaande op de productie in de jaren voorafgaande aan 2 juli 2015, aannemelijk is. Indien dit niet het geval is doordat sprake is van benoemde buitengewone omstandigheden, dan vormt dit aanleiding voor een bijstelling van het op basis van de hoofdregel toegekende fosfaatrecht. De buitengewone omstandigheden die het wetsvoorstel onderkent betreffen 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 de melkveestallen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over aantoonbare (vervangings)investeringen om stallen te renoveren zijn ook bouwwerkzaamheden op het bedrijf aan de knelgevallenvoorziening toegevoegd.

Als gevolg van het amendement van het lid Geurts c.s. (Kamerstuk 34 532, nr. 85) is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen waarmee de Minister van Economische Zaken het op het bedrijf rustende fosfaatrecht kan verhogen, indien kan worden vastgesteld dat het bedrijf behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur omschreven categorie van bedrijven. Er zal hiertoe een adviescommissie worden ingesteld dat over deze voorziening advies zal uitbrengen. Voor een nadere duiding van de opdracht van de adviescommissie verwijs ik naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van het CDA.

Eveneens vragen zij of aan knelgevallen royaal tegemoet wordt gekomen indien dit door de gevolgen van het fosfaatplafond komt. De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

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

⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 99.

De leden van de CDA-fractie zijn bovendien benieuwd naar de opvatting van de Europese Commissie over de knelgevallen(regeling).

De knelgevallenregeling is niet expliciet onderdeel geweest van gesprekken met de Europese Commissie over het stelsel van fosfaat-rechten.

Tijdens het gesprek met deskundigen in de Eerste Kamer werd het deze leden ook duidelijk dat er veel discussie is over de positie van grondgebonden en bijvoorbeeld biologische bedrijven. Kan de regering nogmaals verduidelijken hoe in deze categorieën met de knelgevallen die zich melden, wordt omgegaan?

Doel van het nieuw te introduceren stelsel van fosfaatrechten voor melkvee is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat vanaf 2018 de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond blijft. Het wetsvoorstel ziet op de productie van fosfaat van al het melkvee, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen biologische en niet-biologische of grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven met melkvee. Immers, al het melkvee draagt bij aan de productie van fosfaat. In de derogatiebeschikking wordt ook alleen naar de absolute productie van fosfaat gekeken, zonder verdere differentiatie.

Het wetsvoorstel fosfaatrechten kent wel een voorziening waarbij bedrijven die in 2015 grondgebonden waren niet worden gekort. Bedrijven die in 2015 een relatief klein overschot op hun bedrijf hadden worden maximaal gekort tot het niveau waarop het bedrijf grondgebonden zou zijn.

De knelgevallenvoorziening is bedoeld voor melkveehouders die disproportioneel geraakt worden door de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. De Commissie krijgt de opdracht om over de volle breedte van de melkveehouderij hierover te adviseren. Als het gaat om de positie van biologische bedrijven krijgt de Commissie conform het amendement Geurts c.s. (Kamerstuk 34 532, nr. 85) de opdracht mee om daarbij in ieder geval te kijken naar melkveebedrijven die op 2 juli 2015 in een omschakeling zaten van biologisch naar gangbaar of vice versa.

Ook is deze leden nog niet duidelijk wat de taak wordt van de in te stellen commissie waarmee uitvoering wordt gegeven aan amendement-Geurts c.s.⁷ De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

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

Eén van de taken van deze commissie zou volgens het amendement het uitwerken van een eventuele aanvulling op de knelgevallenregeling moeten worden. De leden van de CDA-fractie vernemen graag wanneer de commissie van start gaat, wie deel uitmaken van de commissie en wat precies de opdracht van de commissie wordt. Ook zijn zij benieuwd wat de bevoegdheden van de commissie worden en of het uit te brengen advies een bindend karakter krijgt. Als dit laatste niet het geval is, vernemen deze leden graag waarom het uit te brengen advies niet bindend wordt.

De Commissie knelgevallen fosfaatrechten wordt ingesteld conform de Kaderwet adviescolleges. Het streven is om de Commissie op korte termijn met haar werkzaamheden te laten beginnen. Voor het antwoord

⁷ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 85.

op de vraag van uw fractie naar de opdracht wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De bevoegdheden volgen uit deze opdracht en worden voor wat betreft onafhankelijkheid en ambtelijke ondersteuning geregeld in de Kaderwet adviescolleges en in een op te stellen Instellingsbesluit Commissie knelgevallen fosfaatrechten. Nadat de commissie haar definitieve advies heeft uitgebracht zal de regering een besluit nemen over een eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts een tijdspad te geven van de uitvoering van het amendement Geurts c.s. Streeft de regering er naar, zoals verzocht wordt in de aangenomen motie-Dik-Faber c.s.⁸, dat knelgevallen zich zo spoedig mogelijk kunnen melden en beoordeeld worden, zodat deze gevallen ook een uitzondering kunnen krijgen voor het fosfaatreductieplan 2017?

Het is mijn streven de Commissie zo spoedig mogelijk van start te laten gaan.

De Commissie neemt geen besluit over individuele knelgevallen maar krijgt de opdracht om te adviseren over de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening. Nadat de Commissie haar advies heeft uitgebracht zal de regering een besluit nemen over een eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening.

In een recent gepubliceerde wijziging van de «regeling fosfaatreductieplan 2017» wordt een oplossing geboden voor onbedoeld negatieve consequenties van de regeling, bijvoorbeeld voor vleesveebedrijven.

De leden van de CDA-fractie lezen⁹ dat de regering niet heeft geprenotificeerd voor staatssteun voor het wetsvoorstel 34 532. Zij vragen de regering of met het gebruik van de prenotificatieprocedure na de brief¹⁰ over de nadere invulling van het stelsel voor melkvee niet in een veel eerder stadium het oordeel van de Europese Commissie gekend had kunnen worden zodat daarop nog geanticipeerd had kunnen worden? Zo ja, waarom is dat bij een dergelijk ingrijpend wetsvoorstel, waarbij het in de ogen van deze leden zeker was dat er vragen leefden bij de Europese Commissie over staatssteun, en er veel tijdsdruk was ontstaan, niet gedaan?

Direct na het besluit van het kabinet op 2 juli 2015 is de Europese Commissie geïnformeerd over het Nederlandse voornemen om fosfaatrechten voor melkvee in te voeren. Of met de introductie van fosfaatrechten staatssteun zou zijn gemoeid was afhankelijk van de concrete vormgeving van het rechtenstelsel. Over de invulling van het stelsel is gesproken met vertegenwoordigers van de sector en maatschappelijke organisaties (Kamerstuk 33 979, nr. 108). Belangrijk punt in die gesprekken was de wijze waarop fosfaatrechten overdraagbaar zouden worden. Uiteindelijk heb ik gekozen voor een stelsel waarin rechten via de vrije markt overdraagbaar zijn. Dat sluit aan bij de praktijk in de bestaande stelsels van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij én geeft invulling aan de wens om enerzijds op sectorniveau het fosfaatproductieplafond te borgen en anderzijds het vrije ondernemerschap niet onnodig te beperken. Het is echter deze keuze die in belangrijke mate bijdraagt aan de constatering van de Europese Commissie dat bij de introductie van fosfaatrechten van staatssteun sprake is. Contact met de Europese Commissie voor 3 maart 2016 was mogelijk, maar zou weinig concreet

⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-32, nr. 983.

⁹ Kamerstukken II, 2016–2017, 33 037, nr. 190, pagina 14.

¹⁰ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 979, 33 037, nr. 108.

zijn geweest zonder een besluit of en in welke vorm fosfaatrechten verhandelbaar zouden worden.

In de periode na 3 maart 2016 is in een zeer kort tijdsbestek het wetsvoorstel gemaakt. Al op 2 juni 2016 kon het voorstel in de ministerraad worden aanvaard. Direct daarna is het overleg met de Europese Commissie verbreed van DG ENVI naar DG COMP (Kamerstuk 34 532, nrs. 26, 96 en 97).

Deze leden vragen de regering om een stand van zaken te geven van het syntheserapport van de evaluatie Meststoffenwet 2016 en wanneer wordt deze naar de Kamer gestuurd?

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft het syntheserapport van de evaluatie Meststoffenwet 2016 op 30 maart jongstleden openbaar gemaakt. Ik heb het vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.

Ook vragen deze leden de regering of de peildatum in het fosfaatreductieplan 2017 voor niet-melkproducerende bedrijven (zoals zoogkoeien) van 15 december 2016 juridisch houdbaar is aangezien deze met terugwerkende kracht wordt ingesteld en dus niet de peildatum van het wetsvoorstel invoering fosfaatrechten van 2 juli 2015 betreft. Zij vragen de regering te onderbouwen waarom het hier geen onteigening betreft gezien ondernemers met jongvee met terugwerkende kracht moeten voldoen aan een peildatum in het verleden en maar twee weken hebben om daarop te anticiperen, zo constateren deze leden.

Er is geen sprake van onteigening, omdat bedrijven kunnen blijven produceren. Het feit dat bij overstijging van de veebezetting ten opzichte van een recente peildatum een geldsom moet worden betaald doet daar niet aan af. Van terugwerkende kracht is ook geen sprake, aangezien een peildatum uit de aard der zaak in het verleden ligt, maar de verplichtingen uit de Regeling fosfaatreductieplan 2017 pas gelden na de inwerking-treding van de regeling.

Zij vragen de regering de bedrijven die door de peildatum van 15 december 2016 disproportioneel worden getroffen, te weten bedrijven die fors minder vrouwelijke dieren hielden op die datum dan gemiddeld gezien over 2016, een oplossing te bieden.

Er is reeds voorzien in een oplossing voor deze bedrijven. Door middel van een wijziging van de regeling is voor deze bedrijven een alternatieve peildatum ingevoerd. Het gemiddelde aantal GVE waarboven de niet-melkproducerende bedrijven een geldsom opgelegd kunnen krijgen in de maand april, juni, augustus, oktober en december 2017, mag ten hoogste gelijk zijn aan het aantal GVE's op 15 december 2016 of het gemiddeld aantal GVE's in de desbetreffende maand in 2016 (maandreferentie). RVO.nl zal bij het berekenen van de op te leggen geldsom uitgaan van de voor de ondernemer meest gunstige situatie. Met deze voorziening wordt meer rekening gehouden met het normale jaarlijkse productie-verloop op vleesveebedrijven.

De leden van de CDA fractie vragen de regering of in het fosfaatreductieplan 2017 en in de Wet invoering fosfaatrechten rekening gehouden kan worden met bedrijven die na 2 juli 2015 grond aangekocht hebben en daarmee grondgebonden zijn geworden en dus in de ogen van deze leden niet zouden moeten worden gekort. De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

Het productieplafond in de derogatiebeschikking is absoluut. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen fosfaatproductie op grondgebonden of niet-grondgebondenbedrijven.

Het wetsvoorstel bevat een artikel op basis waarvan het fosfaatrecht kan worden verminderd (Artikel I, onderdeel M, artikel 33Ab). Bij een korting die wordt toegepast in het jaar 2018 wordt rekening gehouden met de mate van grondgebondenheid van een bedrijf in 2015. Bij eventuele kortingen in jaren daarna, wordt rekening gehouden met de mate van grondgebondenheid van een bedrijf twee kalenderjaren voorafgaande aan het tijdstip dat het fosfaatrecht wordt verminderd.

Bij een korting over 2018 wordt dus rekening gehouden met de mate van grondgebondenheid in 2015. Met grond die nadien eventueel in gebruik is genomen wordt geen rekening gehouden. Tijdens het Verslag Algemeen Overleg Landbouw- en Visserijraad van 23 februari jongstleden heb ik, naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Visser en Lodders (Kamerstuk 21 501-32, nr. 973), toegezegd dat ik bereid ben om te bezien hoe ik bedrijven, waarvan sinds 2015 de rechtspersoon is gewijzigd, maar die verder eigenlijk identiek zijn gebleven, tegemoet kan komen als het gaat om de vaststelling of sprake was van een grondgebonden bedrijf. Ik zal de Tweede Kamer hierover op korte termijn per brief informeren. Ik zal uw Kamer een afschrift van die brief doen toekomen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de vele regelingen en bijstellingen van regelingen voor de landbouw- en voedselsector de behoefte oproepen aan de ontwikkeling van een integrale visie op de toekomst van Nederland als agrarisch land. Zij merken op dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al in 2014 het rapport «Naar een voedselbeleid» aan de voorganger van de Staatssecretaris heeft aangeboden. Deze leden vernemen graag van de regering of en wanneer een reactie van de regering op dit pleidooi voor de overgang van een landbouwbeleid naar voedselbeleid te verwachten is.

Het kabinet heeft met de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Naar een voedselbeleid» (Kamerstuk 31 532 nr. 156) zijn reactie op dit pleidooi gegeven. In vervolg op deze reactie heeft uw Kamer 21 november 2016 een brief ontvangen over de Voortgang voedselagenda voor veilig, gezond en duurzaam voedsel (Kamerstuk 31 532, nr. 174). Met de kabinetsreactie op het genoemde WRR-advies en met genoemde voortgangsrapportage is tevens invulling gegeven aan de motie Leenders (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 65), ingediend bij de Begrotingsbehandeling Economische Zaken/Landbouw en Natuur 2015. De motie vroeg de regering te komen met een voedselvisie en daar het WRR-rapport «Naar een voedselbeleid» bij te betrekken.

Voorts willen zij de Staatssecretaris graag uitnodigen in overleg te gaan met de WRR en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de opzet van een studie ter voorbereiding van een integrale visie op de toekomst van Nederland als agrarisch land, rekening houdend met ook de vraagstukken van duurzaamheid, milieu en landschapskwaliteit.

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

Een belangrijke rol in het toekomstige stelsel van fosfaatrechten is in de ogen van deze leden weggelegd voor de fosfaatbank. Tot nu toe is het beeld van de fosfaatbank voor deze leden nog erg vaag. Zij vernemen graag van de regering of de fosfaatbank verantwoordelijk is voor de uitgifte en verdeling van alle fosfaatrechten of alleen van de fosfaat-

rechten die vrijvallen door verkoop of opheffing van het bedrijf. Verloopt ook de vrijgestelde overdracht aan 1e, 2e en 3e-graads bloed- en aanverwanten via de fosfaatbank?

Het stelsel van verhandelbare fosfaatrechten dient een doel na te streven dat verder gaat dan louter het borgen van het productieplafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden. De fosfaatbank zorgt ervoor, door fosfaatrechten die bij overdracht worden afgeroomd toe te delen aan bedrijven die aan nader te bepalen criteria voldoen, dat wordt toegewerkt naar een situatie die verder gaat dan het borgen van het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram. Deze voorwaarde is met de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) expliciet in het wetsvoorstel opgenomen om de Europese Commissie te kunnen garanderen dat Nederland de fosfaatbank aanwendt om verder te gaan dan reeds uit hoofde van Europese milieudoelstellingen is verplicht.

Met de fosfaatbank kan aan bedrijven ontheffing verleend worden 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 bijgedragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Voor het kunnen aanvragen van ontheffingen zal een ministeriële regeling worden opgesteld.

De fosfaatbank is niet verantwoordelijk voor de uitgifte en verdeling van alle fosfaatrechten of van de fosfaatrechten die vrijvallen door verkoop of opheffing van het bedrijf. De vrijgestelde overdracht aan 1^e, 2^e en 3^e-graads bloed- en aanverwanten loopt ook niet via de fosfaatbank.

Worden de fosfaatrechten voor heel Nederland uniform gedefinieerd of zullen de fosfaatrechten regionaal of provinciaal verdeeld worden, eventueel ook afhankelijk van de met de bodemgesteldheid variërende acceptabele fosfaatwaarden?

Het stelsel van fosfaatrechten kent geen regionale of provinciale differentiatie. De verdeling wordt niet gebaseerd op de fosfaattoestand van de bodem maar op het aantal gehouden stuks melkvee op een bedrijf op de peildatum van 2 juli 2015 en de daarbij behorende forfaitaire fosfaatexcretie, volgend uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Deze leden merken op dat er van verschillende kanten op gewezen is dat het stelsel mogelijk ruimte zal laten voor bijvoorbeeld B.V.-of vof-constructies, die tot een ontwijking van de overdrachtsregels zouden kunnen leiden. Is de regering bekend met dit mogelijke risico?

Het is mogelijk dat de afoming bij overdracht van fosfaatrechten gevolgen heeft voor de wijze waarop een melkveebedrijf wordt overgedragen of voortgezet. Op dit moment kan nog geen uitspraak worden gedaan over welk effect dit heeft. In het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is hierover reeds toegezegd dat het gebruik van constructies zal worden gemonitord en dat de Kamer hierover zo nodig zal worden geïnformeerd.

Aflossingstermijn

Deze leden constateren dat fosfaatrechten geld waard zullen zijn en waarschijnlijk zelfs veel geld. In de in de Eerste Kamer georganiseerde

deskundigenbijeenkomst¹¹ heeft de vertegenwoordiger van de Rabobank aangegeven dat de bank in principe bereid is dat te financieren, maar om speculatie en prijsopdrijving te voorkomen waarschijnlijk aflossing van het geleende bedrag voor de fosfaatrechten binnen een termijn van vijf jaar zal eisen. Wat is het oordeel van de regering over deze eis? Overweegt de regering zodanige regels te stellen aan de handel in fosfaatrechten, dat een stijging van de melkprijs voorkomen kan worden?

Het wetsvoorstel voorziet in vrije verhandelbaarheid van fosfaatrechten. De overheid registreert bij wie fosfaatrechten berusten, maar bemoeit zich niet met de afspraken die hierover tussen bedrijven of met banken worden gemaakt. Dat is op dit moment ook de praktijk bij varkens- en pluimveerechten. De regering overweegt ook geen additionele regels waarmee de prijs van fosfaatrechten kan worden gereguleerd.

Definitie grondgebondenheid

Van grondgebondenheid worden in de verschillende stukken veel verschillende definities gegeven, constateren deze leden. Kan de regering in het kader van beide wetten een duidelijk omschreven definitie van grondgebondenheid geven?

Van grondgebondenheid is sprake indien de op een bedrijf in een kalenderjaar geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, geplaatst kan worden op grond die in het betreffende kalenderjaar bij dat bedrijf in gebruik is. De Meststoffenwet geeft regels waarmee bepaald kan worden hoeveel fosfaat gehouden dieren produceren en geeft ook het kader waarmee de plaatsingsruimte van grond die bij een bedrijf in gebruik is kan worden bepaald.

Keuze voor het fosfaatrechtenstelsel

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst, evenals een aantal deskundigen tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer, op de mogelijkheid om te kiezen voor een stelsel waarbij uitgegaan wordt van het aantal liters per hectare in plaats van het aantal koeien. Bij de keuze voor het fosfaatrechtenstelsel zullen melkveehouders mogelijk meer gaan investeren in het efficiënter maken van de koeien, zo merken deze leden op. Gedacht kan worden aan melkveehouders die inzetten op het houden van koeien die zoveel mogelijk melk produceren. Een grotere melkproductie leidt onvermijdelijk tot een grotere fosfaatuitstoot per koe, constateren deze leden. Heeft de regering met dit gegeven rekening gehouden? Waarom is er gekozen voor het fosfaatrechtenstelsel en niet voor, bijvoorbeeld, een stelsel op basis van het aantal liters per hectare?

Per brief van 2 juli 2015 is het stelsel van fosfaatrechten aangekondigd (Kamerstuk 33 979, nr. 98). In die brief is ook uiteengezet waarom is gekozen voor fosfaatrechten en niet voor bijvoorbeeld melkrechten. Doorslaggevend is het gegeven dat melkrechten slechts indirect sturen op het fosfaatproductieplafond. De melkproductie moet teruggerekend worden naar aantallen melkkoeien alvorens op basis van de excretiefacts de fosfaatproductie op een bedrijf berekend kan worden. Daarnaast kunnen melkrechten uitsluitend zien op de productie van melkkoeien, niet van jongvee. Melkrechten geven geen prikkel om te sturen op fosfaatefficiëntie omdat het verlagen van de gemiddelde excretie per koe geen extra productieruimte (extra melkkoeien, extra melkproductie) oplevert. Groei kan uitsluitend door melkrechten te verwerven. Indien melkrechten bovendien gekoppeld worden aan de beschikbare hoeveelheid hectares

¹¹ Zie verslag deskundigenbijeenkomst: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

op een bedrijf, dan ontstaat er een situatie waarbij ondernemers die over onvoldoende grond beschikken op de peildatum onvoldoende melkrechten toegewezen krijgen om de productie die zij op de peildatum realiseerden voort te zetten.

Commissie knelgevallen

De leden van de D66-fractie merken op dat er voor de behandeling van knelgevallen een commissie zal worden ingesteld. Welke bevoegdheden verkrijgt deze nog in te stellen commissie? Zijn er ten behoeve van deze commissie reeds (geldelijke) middelen ter beschikking gesteld en zo ja, om hoeveel middelen gaat het? Binnen welke kaders komt de commissie tot een afgewogen oordeel? En is er voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een beslissing van de commissie? Gezien de situatie waarin sommige bedrijven kunnen komen door de fosfaatreductie is het in de ogen van deze leden van groot belang dat de commissie knelgevallen snel tot een uitspraak kan komen. In hoeverre kunnen de bedrijven er op rekenen dat rekening gehouden wordt met een mogelijk acute situatie waarin het bedrijf financieel niet meer verder kan?

Voor het antwoord op uw vraag naar de bevoegdheden en de kaders wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van het CDA. De Commissie krijgt niet het mandaat om te besluiten of adviseren over individuele gevallen. Van een beroep tegen een beslissing van de Commissie kan daarmee nooit sprake zijn. De Commissie bepaalt zelf haar aanpak en werkwijze. Indien de Commissie voor de uitoefening van haar taak en volgend op de door haar gekozen aanpak en werkwijze financiële middelen nodig heeft, kan zij in contact treden met het ministerie. De Commissie knelgevallen fosfaatrechten krijgt de opdracht om zorgvuldig te kijken naar categorieën van melkveebedrijven die mogelijk disproportioneel geraakt worden door de invoering van het stelsel van fosfaatrechten. Ik wil niet vooruitlopen op het advies van de Commissie en het besluit dat vervolgens wordt genomen over de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening.

Mestfraude

Deze leden roepen in herinnering dat er tijdens de deskundigenbijeenkomst werd gesproken over melkveehouders die om te ontkomen aan het fosfaatrechtenplafond illegaal mest lozen dan wel exporteren. Is de regering ermee bekend dat er sprake is van dergelijke mestfraude en zo ja, kan de regering een inschatting geven van de hoeveelheid mest die op enigerlei wijze in de illegaliteit verdwijnt? Indien er sprake is van (aanzienlijke) mestfraude, heeft de regering rekening gehouden met maatregelen om deze mestfraude te voorkomen dan wel te beperken? Bestaat er een risico dat dergelijke mestfraude een gevaar kan vormen voor de toekenning van de derogatie?

Het illegaal mest lozen dan wel het exporteren van mest levert een melkveehouder geen enkel voordeel op in het kader van het stelsel van fosfaatrechten. Dit stelsel stuurt namelijk op de productie van fosfaat door melkvee, niet op de afzet van mest.

De Tweede Kamer is per brief van 14 januari 2014 (Kamerstuk 33 037, nr. 85) geïnformeerd over frauduleuze handelingen bij mest. Op 2 november 2015 is de Tweede Kamer in een technische briefing geïnformeerd over maatregelen om fraude tegen te gaan. In mijn brief van 13 oktober 2015 (Kamerstuk 33 037, nr. 160) heb ik een aantal maatregelen aangekondigd:

- Sinds 1 januari 2016 is een verbeterde registratie van mestopslagen doorgevoerd waarmee de aan- en afvoer van mest nauwkeuriger gecontroleerd kan worden;
- Alle – nieuwe – intermediairen die zich aanmelden bij RVO.nl, moeten een bibob-toets doorlopen om als mestintermediair te mogen opereren;
- Verscherpte controle op aan- en afvoer van dierlijke mest met extreem hoge waarden stikstof en/of fosfaat;
- Verplichting om vaste mest door een onafhankelijk monsternemer te laten nemen;
- Verplichting voor alle voertuigen die vaste mest transporteren om AGR/GPS vast op het voertuig te monteren.

In het ex-post deelrapport, dat onderdeel uitmaakt van de synthese van de evaluatie meststoffenwet 2016, is een hoofdstuk over naleving opgenomen. Daaruit blijkt dat zwarte mest een remmend effect kan hebben op het realiseren van de milieudoelen en een verklaring kan zijn voor te hoge gehalten aan nutriënten in grond- en oppervlaktewater.

Fosfaatreductieplan

Deze leden merken op dat op dit moment melkveehouders de mogelijkheid hebben om tegen een bepaald tarief hun koeien te verkopen in het kader van het fosfaatreductieplan. De toekenning van de fosfaat-rechten vindt plaats op basis van de referentiedatum van 2 juli 2015. Is er rekening gehouden met het feit dat er geen fosfaat-rechten dienen toe te komen aan de verkopende boeren voor de verkochte koeien in het kader van het fosfaatreductieplan?

Op basis van het wetsvoorstel fosfaat-rechten ontvangen bedrijven vanaf 1 januari 2018 fosfaat-rechten voor het melkvee dat op 2 juli 2015 werd gehouden. Hieruit volgt dat het voor bedrijven niet nodig is om in de periode tussen 2 juli 2015 en de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaat-rechten op 1 januari 2018 melkvee te houden. De regeling Bedrijfsbeëindiging melkveehouderij verplicht niet tot het beëindigen van een bedrijf, enkel tot het afvoeren van de melkveetak en het stoppen van de melkproductie. De uitgekeerde premie per koe is gebaseerd op het saldo van verminderde opbrengsten en verminderde kosten als gevolg van het staken van de melkproductie in 2017. Het ligt in de verwachting dat de melkveebedrijven die in 2017 gebruik maken van de regeling Bedrijfsbeëindiging melkveehouderij vanaf 2018 niet opnieuw gaan beginnen met de productie van melk en de fosfaat-rechten zullen verkopen.

Verval van derogatie

Klopt het dat de regering heeft aangegeven dat de fosfaat-rechtenregeling niet zal worden doorgevoerd indien de derogatie vervalt? De leden van de D66-fractie stellen dat de fosfaatuitstoot hoe dan ook naar beneden moet en dat het fosfaat-rechtenstelsel hierbij kan helpen. Zij vragen aan de regering hoe dan toch aan de noodzaak van de fosfaat-reductie uitvoering moet worden gegeven.

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

Zonder derogatie is Nederland niet langer gehouden aan het mestproductieplafond. Het verlies van de derogatie betekent dan ook niet automatisch dat de fosfaatproductie in Nederland tot een bepaald niveau moet worden beperkt. Nederland is echter ook zonder derogatie gehouden aan de

Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Om de doelen die deze richtlijnen stellen te kunnen realiseren zal daarom ook zonder derogatie regelgeving noodzakelijk zijn.

Wetenschappelijk onderzoek naar mest als productiemiddel

Naast fosfaat bevat mest ook andere, nuttige nutriënten waarmee vaak weinig gebeurt, merken deze leden op. Mest wordt op dit moment te weinig als productiemiddel gezien. Kan de regering aangeven in hoeverre er op dit moment wordt geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van de goede stoffen uit de mest? Wanneer mest als productiemiddel wordt gebruikt kan dit ook ten goede komen aan het milieu en leiden tot een meer economisch nut van het gebruik van mest. Is de regering van mening dat stimuleren van onderzoek naar het (her)gebruik van mest gewenst is?

Ik ben het met de leden van de fractie van D66 eens dat het gewenst is om onderzoek naar het (her)gebruik van mest te stimuleren. In de topector Agro en Food wordt er momenteel wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om mest als grondstof te gebruiken. Er lopen drie publiek-private samenwerkingsverbanden op het gebied van mestverwerking, te weten *Meerwaarde mest en mineralen* (varkensmest), *Isolatie hoogwaardige componenten uit kippenmest* en *Mest vol waarden* (kalvermest). In 2017 gaat het om een publieke bijdrage van ongeveer € 550.000,- voor deze drie publiek-private samenwerkingsverbanden. Vanuit het bedrijfsleven wordt een gelijke bijdrage geleverd.

Internationale context

Indien het voorgestelde plan van de regering om de fosfaatproductie afdoende te reduceren voor het eind van het jaar 2017 slaagt, in hoeverre heeft de regering er rekening mee gehouden dat andere landen dit gegeven kunnen aangrijpen om hun veestapel en fosfaatproductie uit te breiden vanwege de vrijgekomen fosfaatruimte? Dat zou in de ogen van de leden van de D66-fractie dan leiden tot een benadeling van de concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij. Heeft de regering hierover overleg gevoerd met de Europese Commissie?

Er is geen sprake van «Europese fosfaatruimte» die, als de fosfaatproductie in Nederland afneemt, door andere lidstaten kan worden ingevuld.

De leden van de PVV-fractie constateren dat onderdeel van de invoering van het fosfaatrechtstelsel het introduceren van het verhandelen van fosfaatrechten is. In hoeverre blokkeert een dergelijke regeling innovatie en de toetreding van nieuwkomers, zo vragen deze leden.

De verhandelbaarheid van fosfaatrechten waarborgt dat bedrijven met melkvee zich verder economisch kunnen ontwikkelen. Zonder verhandelbaarheid zou de sector in feite op slot gezet worden. Een situatie die niet ten goede zou komen aan innovaties op het gebied van productiemethoden, welzijn en duurzaamheid.

Net als tijdens de 31 jaar dat de Europese melkquotering van kracht was (1984–2015) dienen nieuwkomers onder het stelsel van fosfaatrechten te investeren in het recht om te produceren. Onder de melkquotering was dit het recht om melk te produceren, onder het stelsel van fosfaatrechten is dit het recht om fosfaat met melkvee te produceren. Het stelsel van fosfaatrechten vormt hiermee geen blokkade voor nieuwkomers, maar vraagt wel om een investering.

Berust de toekenning van de waarde niet op volledig arbitraire uitgangspunten? Hoe verhoudt zich dat met het gegeven dat slechts een aantal ondernemers voorinformatie had?

De waarde van fosfaatrechten zal worden bepaald op de vrije markt, door vraag en aanbod, zoals dat praktijk was bij de melkquotering en nog steeds praktijk is bij de productierechten voor varkens en pluimvee. Het is mij niet duidelijk op welke voorinformatie en welke ondernemers de leden van de fractie van de PVV doelen.

Welke invloed zal het introduceren van de rechten hebben op de invulling van de agrarische sector, met andere woorden, zullen de melkproducerende bedrijven de fosfaatrechten opkopen van niet-melkproducerende bedrijven en welke invloed heeft dat op de diversiteit en daarmee de kwaliteit van de sector en bijvoorbeeld de beleving van het landschap, als bijvoorbeeld zogende kalfjes daaruit verdwijnen

Welke invloed de invoering van het stelsel van fosfaatrechten precies zal hebben op de structuur van de sector is niet te voorspellen. Het is echter niet aannemelijk dat niet-melkproducerende bedrijven de aan hun toegekende fosfaatrechten op grote schaal zullen verkopen aan melkproducerende bedrijven. Onder de niet-melkproducerende bedrijven bevinden zich veel jongvee opfokbedrijven. Deze bedrijven zijn van vitaal belang voor het in stand houden van een gezonde melkveestapel en dienen onder het stelsel van fosfaatrechten over voldoende fosfaatrechten te beschikken om de fosfaatproductie van het gehouden jongvee te verantwoorden.

Deze leden merken op dat recentelijk bij onderzoek naar het ammoniakbeleid de data die het beleid schragen zoek bleken. Nader onderzoek wees tevens uit dat de miljarden verslindende investeringen die boeren is opgedrongen geen aantoonbaar effect hadden op de reductie van ammoniak. Hoe wordt feitelijk en wetenschappelijk vastgesteld wat de gevolgen zijn van fosfaat en hoe verhoudt de aanwezigheid van agrariërs zich tot de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater in vergelijking met kwel en riooloverstort op locaties waar niet of nauwelijks agrariërs gevestigd zijn?

De wetenschappelijk kennis over fosfaat en de betekenis en de gevolgen ervan voor de landbouw en het milieu, zijn op een rij gezet door onderzoekers van Wageningen Environmental Research (voorheen Alterra) en van het Planbureau voor de Leefomgeving in «30 vragen en antwoorden over fosfaat, in relatie tot landbouw en milieu».¹²

Waterecosystemen worden mede bepaald door het fosfaatgehalte van het oppervlaktewater. Analyse van de bronnen van fosfaatbelasting van het oppervlaktewater is het oogmerk van de regionale analyses die in het kader van de «Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater» worden uitgevoerd. Deze analyses moeten onder meer duidelijk maken in welke mate achtergrondbelasting door kwel een rol speelt in de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater. De invloed van riooloverstorten op oppervlaktewater is in het kader van de Emissieregistratie vastgelegd in de factsheet «Effluenten RWZI's (rioolwaterzuiveringsinstallaties), regenwaterriolen, niet aangesloten riolen, overstorten en IBA's» (individuele behandeling afvalwater). Een geactualiseerde versie van dit factsheet komt binnenkort beschikbaar.

¹² Schoumans, O.F., J. Willems & G van Duinhoven, 2008. 30 vragen en antwoorden over fosfaat in relatie tot landbouw en milieu. Wageningen, Alterra, 53 blz. www.wur.nl/show/30-vragen-en-antwoorden-over-fosfaat.htm.

De waterkwaliteit wordt o.a. bewaakt door middel van het instellen van fosfaatreductieplafonds. Op welke wijze nog meer en wordt ook feitelijk vastgesteld welke onderdelen welke invloed hebben op de waterkwaliteit? Zijn er op dit dossier ook data verdwenen, zo vragen deze leden.

De kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater wordt, in het kader van de Nitraatrichtlijn, sinds 1992 gemonitord in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Daarbij wordt op circa 450 landbouwbedrijven de stikstof- en fosfaatconcentratie in het grondwater en, indien aanwezig rond het betreffende landbouwbedrijf, in het oppervlaktewater gemeten en wordt op basis van de jaarlijkse metingen een trend vastgesteld. De resultaten uit het LMM worden, conform de verplichting uit de Nitraatrichtlijn, vierjaarlijkse gerapporteerd aan de Europese Commissie, laatstelijk in 2016 (zie Kamerstuk 33 037, nr. 179).

Binnen het LMM wordt op de betreffende landbouwbedrijven, naast de waterkwaliteit, ook het mineralenmanagement van de ondernemer vastgelegd. Op die manier is het mogelijk om relaties tussen het handelen van de ondernemer en de waterkwaliteit te leggen. Binnen het LMM is het niet mogelijk om de precieze invloed van de verschillende stelsels (onderdelen) onder de Meststoffenwet op de waterkwaliteit van elkaar te onderscheiden. De waterkwaliteit is immers een uitloei van een complex aan factoren, waaronder het geldende mestbeleid, de natuurlijke omstandigheden ter plaatse (bijvoorbeeld grondsoort, grondwaterpeil en organisch stofvoorziening), het bouwplan en het mineralenmanagement van de ondernemer.

Door de totale fosfaatproductie door melkvee te reguleren door middel van het stelsel van fosfaatrechten wordt de druk op de mestmarkt verlicht, waardoor het stelsel bijdraagt aan de werking van het stelsel van gebruiksnormen. De milieueffecten van de maatregelen uit het wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan de directe regulering van de milieubelasting door het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften uit de Meststoffenwet.

Binnen het LMM zijn geen data verdwenen.

Deze leden vragen hoeveel agrariërs er gekort worden op hun depositie terwijl ze part nog deel hebben aan de problematiek. Hoe en wanneer zijn zij geïnformeerd over de peildatum van 2 juli 2015?

Met eerder genoemde brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de peildatum. De peildatum is op dezelfde dag breed gecommuniceerd in zowel agrarische als niet-agrarische media.

Hoeveel ondernemers precies gekort zullen worden op de aan hun bedrijf toegekende fosfaatrechten is nu nog niet bekend. Bedrijven die in 2015 grondgebonden waren, worden ontzien bij de generieke korting. Bedrijven die in 2015 een relatief klein fosfaatoverschot hadden worden deels ontzien, maximaal tot het niveau dat op bedrijfsniveau sprake was van grondgebondenheid in 2015.

Kan de regering aangeven in hoeverre zij de vinger aan de pols heeft gehouden om de groei van de melkveestapel te monitoren ondanks dat zij bijvoorbeeld ook vergunningen verstrekt aan agrariërs om stallen te bouwen? Hoe heeft het zo ver kunnen komen in een markt die totaal gereguleerd is? Is het juist dat er een signaal vanuit de sector is gekomen waarin werd gewezen op de explosieve groei en werd er gepleit voor het

begrenzen van de groei van de melkveehouderij? Zo ja, wat heeft de regering met dat signaal gedaan?

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) zijn door de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken maatregelen aangekondigd die economische ontwikkeling van de melkveehouderij mogelijk moesten maken na het vervallen van de melkquotering per 1 april 2015, mits deze ontwikkeling binnen de bestaande milieukaders zou plaatsvinden. Dit heeft geresulteerd in het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij zoals dit per 1 januari 2015 van kracht is geworden. Deze aanpak werd vanuit de sector gesteund. Op dezelfde dag als voornoemde brief aan de Tweede Kamer kondigden LTO Nederland en de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) in gezamenlijkheid private maatregelen aan die moesten borgen dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij binnen de milieurandvoorwaarden van de overheid zou blijven.

In genoemde brief werd door de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken wel een winstwaarschuwing gegeven: «Wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, zijn nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde.»

De omvang van de mestproductie (in termen van stikstof en fosfaat) wordt jaarlijks gemonitord en gerapporteerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS; zie www.statline.cbs.nl). Het is op grond van de resultaten van deze monitoring dat per brief van 1 juni 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 96) maatregelen werden aangekondigd om via de Meststoffenwet een productiebegrenzing aan de melkveehouderij op te leggen in het geval er onvoldoende garanties waren dat de zuivelketen er in zou slagen de fosfaatproductie te verminderen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98).

Kan de regering aangeven hoeveel ondernemingen in de financiële problemen komen door deze regeling en wat zij voornemens is om daaraan te doen?

Ik beschik niet over gegevens over hoeveel bedrijven in financiële problemen dreigen te komen als direct gevolg van de invoering van het stelsel van fosfaatrechten. De Adviescommissie knelgevallen fosfaatrechten heeft als opdracht aan mij advies uit te brengen over een eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening voor groepen van bedrijven die disproportioneel worden geraakt door de invoering van fosfaatrechten. Voor een uitgebreidere beschrijving van opdracht, taken en bevoegdheden van de Adviescommissie wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van het CDA.

De peildatum waarop het niveau van de veestapel is vastgesteld was 2 juli 2015, constateren deze leden. Zij vragen hoe de communicatie naar en binnen de sector verliep. Werden daarbij ook bijvoorbeeld de bioboeren of de vleesveehouderij geïnformeerd? 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 PVV.

Kan de regering uitsluiten dat een (bestuurlijk)deel van de sector beter geïnformeerd was dan de ander? Werd er op ministerieel of ambtelijk niveau hierover vooraf met de sector overlegd en zo ja, met wie?

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 3 maart 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb ik over de uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten overlegd met vertegenwoordigers van de melkvee- en zuivelsector en van maatschappelijke organisaties, te weten LTO Nederland, de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Netwerk GRONDig, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) en Stichting Natuur en Milieu (SNM). Ook over de invulling van het maatregelenpakket fosfaatreductie 2017 heeft afstemming met vertegenwoordigers van de melkvee- en zuivelsector en van maatschappelijke organisaties plaatsgevonden. In mijn brief van 18 november 2016 heb ik gemeld dat LTO Nederland, de Nederlandse Zuivelorganisatie, Nevedi, het NAJK, de NMV en Rabobank zich committeren aan het voorgestelde pakket.

Deze leden vragen of het geen tijd wordt dat we mest niet zien als afvalstof maar eerder als waardevolle bouw- en grondstof.

Landbouwers in Nederland gebruiken dierlijke mest als basis voor de bemesting van hun gewassen. Hiermee wordt dierlijke mest gebruikt als waardevolle plantenvoeding en ter verbetering van de structuur van de bodem. De Meststoffenwet staat het gebruik van dierlijke mest toe. Dierlijke mest wordt dus niet als afvalstof aangemerkt. Echter, door een groot aanbod van dierlijke mest en een beperkte nationale plaatsingsruimte is er in Nederland sprake van een nationaal mestoverschot. Mest heeft hierdoor een negatieve prijs. Veehouders die meer mest produceren dan zij op hun eigen land kunnen gebruiken moeten betalen om deze mest af te zetten. Verwerking van mest en afzet naar andere markten biedt de mogelijkheid om mest waarde te geven.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de melkveesector duidelijk aanloopt tegen de absolute grenzen van de groei in Nederland. Inkrimping van de veestapel op korte termijn is dan ook in de ogen van deze leden onvermijdelijk om onder het fosfaatplafond te komen. Gelet op andere milieueisen is daarmee de kous nog niet af. Dit vraagt om een voortgezet debat waarvoor diverse bouwstenen (onder andere de commissie toekomst veehouderij) aanwezig zijn.

De inzet van de regering om met de introductie van het fosfaatrechtenstelsel een sturingsinstrumentarium te krijgen wordt gesteund door deze leden. De Parijse overeenkomst inzake CO₂-reductie, en o.a. de Kader Richtlijn Water en Programmatische Aanpak Stikstof zullen aanvullende eisen stellen aan de sector, merken deze leden op. Is de regering het met hen eens dat deze internationale en Europese richtlijnen verdere uitwerking behoeven in een integrale visie op duurzame ontwikkeling van de sector?

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 bescherming van de positie van grondgebonden bedrijven en specifiek de biologische sector is via amendering en moties in het debat in de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde geweest, constateren de leden van de PvdA-fractie. In de recente brief¹³ van de Staatssecretaris van Economische Zaken lezen deze leden dat de regering op korte termijn zal reageren op de in de Tweede Kamer aangenomen moties inzake de grondgebonden bedrijven. Deze leden vragen de regering hierbij tevens haar antwoord in deze aan de leden van de Eerste Kamer te richten, zodat

¹³ Kamerstukken II, 2016–2017, 33 037, nr. 192, pagina 2.

zij betrokken kunnen worden bij de behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen.

De door de leden van de fractie van de PvdA gevraagde brief is reeds eerder aan de Tweede Kamer aangebonden. U treft een afschrift van die brief aan bij deze memorie van antwoord.

Bij behandeling in de Tweede Kamer is door de regering gesteld dat zonder het gewenste effect van het krimpplan, en goedkeuring van de EU van het 6e nitraatactieprogramma ten behoeve van voortzetting van de derogatie voor Nederland er geen fosfaatrechtenstelsel komt per 1 augustus 2018. Maar er blijft naar de mening van de leden van de PvdA-fractie een noodzaak aan productiebegrenzing ten behoeve van het consolideren van het fosfaatplafond voor de melkveehouderij. Op welke wijze wil de regering voorzien in een regeling die alsdan voorziet in de gewenste juridische duidelijkheid en instrumenten ter zake van handhaving van de gebruiksnormen?

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

Het is mijn inzet en de inzet van de zuivelsector om ook voor de periode van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) de derogatie veilig te stellen. Ik acht het niet opportuun om te speculeren over een situatie waarbij de Europese Commissie aan Nederland geen derogatie toekent.

Toepassing van krachtvoer om de melkproductie te maximaliseren kan ook een averechts effect hebben op de gewenste fosfaatreductie, merken deze leden op. Op welke wijze voorzien de plannen in beteugeling van dit effect? Daarnaast constateren deze leden dat het veevoerspoor in de afgelopen jaren qua resultaten een «volatiel» instrument is gezien de cijfers over de afgelopen jaren.

Kan de regering aangeven op welke wijze de inzet van het veevoerspoor in 2017 gezien wordt als een incidentele, dan wel structurele bijdrage aan de beheersing van het totale mestvolume. Kan zij eveneens aangeven of er sprake is van slecht bestede middelen als deze bijdrage facultatief is en niet-duurzaam/structureel wordt ingezet bij de bedrijven die dit qua managementsysteem goed vinden passen in hun bedrijfsvoering?

Het voerspoor uit het maatregelenpakket is gericht op een lager fosfaatgehalte in het voer en daarmee een lagere fosfaatproductie. Het op fosfaat gerichte voerspoor bestaat al sinds 2010 en is sindsdien een aantal maal aangescherpt. In het kader van het fosfaatreductieplan 2017 is opnieuw een aanscherping doorgevoerd. Ik verwacht dat het voerspoor ook na 2017 een waardevol instrument zal blijven om de fosfaatproductie te beteugelen. Het voerspoor betreft geen afspraken met individuele melkveehouders, maar met mengvoederleveranciers. Hierdoor kunnen melkveehouders individuele keuzes blijven maken. De mengvoederleveranciers hebben zich eraan gecommitteerd om ervoor te zorgen dat het aan melkveebedrijven geleverde mengvoer gemiddeld niet boven de 4,3 gram fosfor per kilogram mengvoer of dat de verhouding tussen fosfor en het ruw eiwitgehalte niet boven de factor 2,2 komt.

Is de regering het met deze leden eens dat dit veevoerspoor voor bedrijven die bijvoorbeeld sterk inzetten op weidegang geen gewenste optie kan zijn? En komen deze bedrijven daardoor, als gevolg van de ministeriële regeling die dwingt tot inzet op het veevoerspoor, in problemen als zij de weidegang willen behouden?

Het veevoerspoor is zowel voor bedrijven met als voor bedrijven zonder weidegang een goed toe te passen maatregel. Elk bedrijf kan mengvoeder kopen dat bij zijn bedrijfsvoering past. Dit geldt zowel in het private voerspoor als bij een eventueel publiek voerspoor. Het veevoerspoor is zo opgezet dat het toepasbaar is voor alle gangbare typen bedrijfsvoering.

Op welke wijze heeft de mogelijke inzet van de kringloopwijzer als management en handhavingsinstrument een negatieve invloed op de totale milieubalans (o.a. ammoniak, stikstof, biodiversiteit, weidegang) doordat er eenzijdig wordt gefocust op fosfaat, zo vragen deze leden.

De KringloopWijzer geeft als managementtool inzicht in de fosfaat-, stikstof- en koolstofstromen op het bedrijf en geeft de boer inzicht in effecten van zijn bedrijfsvoering en mogelijkheden voor optimalisatie. Het is geen sturend instrument. De KringloopWijzer heeft ook geen wettelijke status als handhavingsinstrument. Een voorwaarde om KringloopWijzer in de toekomst aan te wijzen als instrument om bedrijfsspecifiek verantwoording af te leggen in het kader van het stelsel van fosfaatrechten is dat dit geen negatieve milieueffecten mag hebben. Er mag dus geen sprake zijn van afwenteling naar andere milieucapartimenten. De KringloopWijzer en weidegang sluiten elkaar niet uit.

Visie op toekomst melkveehouderij

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de regering naar natuur-inclusieve melkveehouderij streeft. Is de regering het met deze leden eens dat dit betekent; grondgebonden en met een gesloten kringloop? Zo ja, waarom is dit dan niet het uitgangspunt bij het stelsel fosfaatrechten? Waarom worden grondgebonden en biologische melkveehouderij niet volledig ontzien omdat dit juist het soort gewenste bedrijven zijn, vragen deze leden.

Per brief van 21 november 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 93) aan de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat het mijn is ambitie dat Nederland voorop loopt in de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Natuurinclusieve landbouw is een landbouw die de positieve effecten van natuur op de bedrijfsvoering zoveel mogelijk benut en waarin de negatieve effecten van de bedrijfsvoering op de natuur zo klein mogelijk zijn. Ik heb daarbij aangegeven vooral te denken aan prestaties op de volgende drie terreinen:

- duurzaam gebruik maken van natuurlijke diensten;
- beperken van de negatieve effecten op de omliggende natuur; en
- zorgen voor de natuur op het bedrijf.

Een melkveebedrijf hoeft niet grondgebonden of biologische te zijn of een gesloten kringloop op het bedrijf te hebben om natuurinclusieve landbouw te bedrijven.

Alle bedrijven met melkvee dragen bij aan de nationale fosfaatproductie en vallen om die reden onder de werking van het stelsel van fosfaatrechten. Voor het volledig ontzien van grondgebonden of biologische bedrijven is daarom niet gekozen.

Waarom regelt de regering niet dat ook al in het pakket voor 2017 deze bedrijven worden ontzien? Is de regering bereid het algemeen verbindend verklaren aan randvoorwaarden te binden, zoals het ontzien van grondgebonden en biologische melkveehouderij?

Er is afgezien van het borgen van het fosfaatreductiepakket via een algemeen verbindend verklaring. Ik heb ervoor gekozen de maatregelen in regelgeving vast te leggen.

Grondgebonden bedrijven worden in de Regeling fosfaatreductieplan 2017 ontzien van de korting van 4% bij het vaststellen van de referentie. Ook voor biologische bedrijven geldt dat zij bijdragen aan de fosfaatproductie in Nederland. Voor zover zij grondgebonden zijn zullen ook zij van de genoemde korting worden vrijgesteld. In de overige regelingen (bedrijfsbeëindiging melkveehouderij en veevoerspoor) is er geen reden voor een aparte voorziening voor biologische en grondgebonden bedrijven.

Gevolgen afschaffen melkquotum

Deze leden merken op dat de regering aangeeft dat reeds in 2013 duidelijk was dat de melkveehouderij fors groeide met het oog op het vervallen van het melkquotum per 1 april 2015. Ook het PBL waarschuwde al in 2010 in het rapport Welke veestapel in Nederland? dat rekening moest worden gehouden met een forse toename melkproductie en mest. In 2011 waarschuwde het PBL dat er onvoldoende garanties waren om de toename te voorkomen met het bestaande instrumentarium van de overheid, technische maatregelen en de marktwerking. Diverse organisaties, waaronder het CLM, luidden in 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu de noodklok, constateren deze leden. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer (december 2014) inzake de algemene maatregel van bestuur Grondgebonden groei melkveehouderij trokken meerdere leden, waaronder de leden van de GroenLinks-fractie, aan de bel dat het fosfaatplafond al overschreden werd. Kan de regering toelichten waarom zij niet op het moment dat het melkquotum verviel, per 1 april 2015, direct een nieuw reguleringssysteem invoerde? In de ogen van deze leden was het direct al wel duidelijk dat het fosfaatplafond overschreden werd. Zij merken hierbij op dat de Staatssecretaris van EZ zelf ook heeft aangegeven dat er reeds in 2013 er een forse groei was. Welke voorbereidingen heeft de regering wel getroffen voor nieuwe regulering? Kan de regering toelichten waarom toenmalig Staatssecretaris Dijksma pas op 2 juli 2015 per brief aangekondigd dat zij ging ingrijpen en dat alle groei daarna voor rekening en risico van de melkveehouder was?

In 2013 was de nationale fosfaatproductie met 165,5 miljoen kilogram nog ruim onder het fosfaatproductieplafond (172,9 miljoen kilogram). De melkveehouderij produceerde in dat jaar met 80,6 miljoen kilogram ook ruim onder het eigen sectorplafond (84,9 miljoen kilogram). Het was dus niet, zoals de leden van de fractie van GroenLinks betogen, al in 2013 duidelijk dat de melkveehouderij fors groeide met het oog op het vervallen van de melkquotering per 1 april 2015. Die groei werd wel zichtbaar in 2014. Op basis van de tweede prognose over de fosfaatproductie in 2014 zijn door de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken per brief van 1 juni 2015 productiebegrenzende maatregelen aangekondigd (Kamerstuk 33 979, nr. 96).

Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PVV.

Verhandelbare fosfaatrechten

Hebben het Ministerie van Economische Zaken en toenmalig Staatssecretaris Dijksma in Brussel het plan voor een stelsel van verhandelbare fosfaatrechten in de melkveehouderij in 2014 en 2015 getoetst, voordat de Staatssecretaris per brief van 2 juli 2015 een systeem van verhandelbare rechten aankondigde? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering deze leden informeren over de reactie van de Europese Commissie? Heeft «Brussel» toen al het risico van ongeoorloofde staatssteun aangegeven?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2016 (Kamerstuk 34 532, nr. 97).

Deze leden constateren dat de Staatssecretaris in de Tweede Kamer heeft aangegeven zeer verrast te zijn over het oordeel van de Europese Commissie dat er sprake was van ongeoorloofde staatssteun. Want, zei de Staatssecretaris in de herinnering van deze leden, staatssteun mag niet worden verleend wanneer het gaat om het naleven van de Unienormen. En er is geen sprake van een Unienorm, wanneer die norm geldt voor het niveau van de lidstaat. Zoals het fosfaatplafond, wat geldt voor Nederland als geheel. Deze redenering van de Staatssecretaris verbaast deze leden. Is de regering het met deze leden eens dat het toch wel erg vreemd is wanneer de Europese Commissie stelt dat je als overheid niet individuele boeren met financiële steun mag helpen om te voldoen aan een EU-norm, maar dat in het geval bedrijven die EU-norm massaal overschrijden, en je daarvoor een uitzondering hebt gekregen in de vorm van een veel ruimere collectieve nationale norm, dat financiële steun aan individuele bedrijven om die collectieve ruimere norm te halen, wel door de Europese Commissie zou worden toegestaan? Dit is in de ogen van deze leden bijzonder onlogisch. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

De leden van de fractie van GroenLinks merken terecht op dat een belangrijk element in de discussie met de Europese Commissie de vraag betreft of het fosfaatproductieplafond uit de derogatiebeschikking een Unie-norm is. Het gaat daar specifiek om de vraag of het een Unie-norm is, zoals dit begrip wordt gedefinieerd in de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01). In deze richtsnoeren wordt de Unie-norm gedefinieerd als «een verplichte Unienorm waarbij de op milieugebied te bereiken normen per onderneming zijn vastgesteld». In een voetnoot wordt vervolgens over deze definitie het volgende opgemerkt: «Bijgevolg worden op Unieniveau vastgestelde normen of doelstellingen die bindend zijn voor lidstaten, maar niet voor individuele ondernemingen, geacht geen Unienormen te zijn.».

Onmiskenbaar is dat Nederland aan het mestproductieplafond is gebonden. Betwist wordt echter dat dit ook geldt voor individuele Nederlandse ondernemingen. Uit het mestproductieplafond volgt immers geen concrete norm waaraan individuele bedrijven zich kunnen of moeten houden. Het overtreden van het fosfaatproductieplafond had daarom naar mijn mening niet in de weg hoeven te staan aan goedkeuring van het stelsel. Het is echter de bevoegdheid van de Europese Commissie om te oordelen of er bij een nationale steunmaatregel sprake is van verenigbare staatssteun of niet.

Het oorspronkelijke wetsvoorstel fosfaatrechten kon dus niet worden ingevoerd zonder het reële risico van een ingebrekestelling door de Europese Commissie vanwege het niet correct toepassen van de Europese staatssteunkaders. In het geval sprake is van ongeoorloofde staatssteun wordt Nederland verplicht het voordeel dat bedrijven als gevolg hiervan hebben ontvangen terug te vorderen. Dat wil zeggen, bij alle bedrijven die rechten hebben ontvangen, ongeacht of bedrijven directe inkomsten hebben gehad uit overdracht van de rechten of de rechten gebruikt hebben om de bedrijfsvoering te continueren. Dat risico was zo reëel en de consequenties voor de betrokken bedrijven waren zo groot, dat de regering dat risico niet kon en wilde nemen. Daarom is in overleg met de Europese Commissie gezocht naar een oplossing om het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de staatssteunregels.

Deze leden vragen waarom de regering vasthoudt aan verhandelbare rechten. Wanneer de regering niet-verhandelbare rechten zou invoeren, was er geen probleem met de Europese Commissie geweest, en had het stelsel fosfaatrechten per 1 januari 2017, of eerder, in werking kunnen treden, merken deze leden op. De Staatssecretaris heeft in december in de Tweede Kamer aangegeven dat hij niet anders wilde én niet anders kon, omdat in de brief van toenmalig Staatssecretaris Dijkzwaag een systeem van verhandelbare rechten werd aangekondigd. Daar mochten de melkveehouders op kunnen rekenen, en omzetten in niet verhandelbare rechten zou in strijd met artikel 1, EVRM zijn. Maar in het geval dat er dringende zwaarwegende redenen zijn voor ingrijpen, en een noodzaak gezien het verbod van de Europese Commissie op verhandelbare rechten, waarom zou dit dan niet geoorloofd zijn? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

In de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) is expliciet aandacht besteed aan de mogelijkheid om het stelsel met ingang van 1 januari 2017 in te voeren en de verhandelbaarheid van fosfaatrechten uit te stellen. Het volledig afzien van verhandelbaarheid is daarvan de overtreffende trap. Vasthouden aan de peildatum van 2 juli 2015 en afzien van verhandelbaarheid van fosfaatrechten was niet mogelijk. Immers, in dat geval konden bedrijven die na 2 juli 2015 zijn gegroeid deze groei niet verantwoorden door extra fosfaatrechten te verwerven. Hoewel altijd is benadrukt dat groei na 2 juli 2015 voor rekening en risico is van bedrijven die deze groei realiseren is tevens aangekondigd dat fosfaatrechten verhandelbaar zullen worden. Afbreuk doen aan de mogelijkheid om groei door de aankoop van fosfaatrechten te rechtvaardigen was tot het uitbrengen van de nota van wijziging niet voorzienbaar en kon daarom ook niet aan bedrijven worden tegengeworpen die op de handel in fosfaatrechten hadden geanticipeerd. Enkel de verhandelbaarheid schrappen en bedrijven dwingen de na 2 juli 2015 gerealiseerde groei in 2017 ongedaan te maken zou stuiten op ernstige juridische bezwaren. Bij de beoordeling of sprake is van een rechtmatige inmenging op het eigendomsrecht speelt de voorzienbaarheid van deze inmenging een belangrijke rol. Inwerkingtreding van het verbod om zonder fosfaatrechten te produceren, zonder te voorzien in verhandelbaarheid zou daaraan in dit geval niet voldoen.

Naast de bezwaren ten aanzien van de voorzienbaarheid, moet ook worden geconstateerd dat een systeem van niet-verhandelbare fosfaatrechten een grotere inbreuk op het eigendomsrecht oplevert. Verhandelbaarheid is in het huidige voorstel een middel om de gevolgen van de introductie van fosfaatrechten voor bedrijven te verzachten. Bij de discussie die wordt gevoerd over op de peildatum nog onbenutte productieruimte is het wezenlijk dat bedrijven deze onbenutte productieruimte alsnog volledig kunnen benutten, mits daarvoor additionele fosfaatrechten worden verworven. Bij een stelsel van verhandelbare rechten kan een bedrijf meer controle uitoefenen op het verkrijgen van deze additionele rechten dan in de situatie waarin de overheid deze rechten zou toewijzen.

Kan de regering toelichten op grond van welke argumenten zij indertijd, in de periode voorafgaand aan 2 juli 2015, heeft gekozen voor verhandelbare fosfaatrechten, in plaats van niet-verhandelbare fosfaatrechten?

Er zijn twee belangrijke argumenten om fosfaatrechten verhandelbaar te maken. In de eerste plaats zorgt verhandelbaarheid van fosfaatrechten ervoor dat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen. Op het moment dat rechten niet-verhandelbaar zijn betekent dit feitelijk dat de sector op slot zit. In de tweede plaats zorgt verhandelbaarheid ervoor dat bedrijven

vanaf 1 januari 2018 fosfaatrechten kunnen verwerven dan wel verkopen om het op het bedrijf rustende fosfaatrecht, zoals toegekend op basis van de peildatum van 2 juli 2015, in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie op het bedrijf.

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat zij hiermee een groot risico loopt? Allereerst op de korte termijn met de derogatie en op de langere termijn doordat tussen de 7 á 8 miljard euro aan fosfaatrechten en dus eigendomsrechten gratis aan de melkveehouders wordt verstrekt.

Voor het antwoord op de vraag over het risico van de keuze voor het verhandelbaar maken van de fosfaatrechten wordt verwezen naar een eerder antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

In het kader van het recht op eigendom is van belang, zoals ook in de memorie van toelichting uiteengezet, dat op de fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. In het verleden heeft bij het ontnemen van de varkensrechten een uitvoerige discussie gespeeld over de vraag of op dit type rechten zelfstandige eigendomsrechten rusten. De Hoge Raad heeft bepaald dat de ontneming van dit type rechten is aan te merken als regulering van eigendom (NJ 2002, 469). Deze lezing is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Lohuis en anderen. no. 37265/10). Rekening moet dan ook worden gehouden met de mogelijkheid dat de fosfaatrechten, ondanks dat mogelijk is betaald voor de verkrijging van deze rechten, op termijn zonder schadevergoeding kunnen worden ingetrokken.

Deze leden merken hierbij op dat bij eventueel noodzakelijk ingrijpen in de toekomst, om natuur en milieu te beschermen en te voldoen aan Europese richtlijnen zoals de kaderrichtlijn Water, de overheid grote schadeclaims kan verwachten. De heer Bruil van de Rijksuniversiteit Groningen gaf tijdens een deskundigenbijeenkomst¹⁴ in de Eerste Kamer eveneens aan veel juridische procedures te verwachten met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Hoe gaat de regering hier voorbereidingen voor treffen en welke ondersteuning kan zij bieden aan gedupeerden in juridisch opzicht? Meent de regering dat het wetsvoorstel juridisch sluitend is, en kan zij dat onderbouwen?

Zoals eerder in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van het CDA is geantwoord, houdt de regering er rekening mee dat een deel van de 26.000 bedrijven die door het wetsvoorstel wordt geraakt, gebruik maakt van de beschikbare rechtsbescherming. Melkveehouders zullen via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland worden geïnformeerd over de gevolgen van het wetsvoorstel.

Ik ben van mening dat met het wetsvoorstel fosfaatrechten succesvol kunnen worden geïntroduceerd voor de melkveehouderij, zoals bevestigd door het advies dat hierover op verzoek van het lid Ladders is ingewonnen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Kamerstuk 34 532, nr. 42).

De Staatssecretaris sprak bij plenaire behandeling in december jl. in de Tweede Kamer van een centraal geleide melkveesector in het geval fosfaatrechten niet verhandelbaar zijn, en stelde dat dit niet paste bij vrij ondernemerschap in de melkveehouderij. Deze redenering verbaast deze leden. Is de regering het met hen eens dat in de melkveesector sprake is

¹⁴ Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

van veel regulering, onder meer met het oog op bescherming van natuur, milieu, dierenwelzijn en gezondheid? Waarom zou regulering middels niet verhandelbare fosfaatrechten niet passend zijn in de melkveesector? De Staatssecretaris geeft aan dat in het geval van niet verhandelbare rechten de overheid criteria moet opstellen voor het toedelen van rechten en dat vindt hij ongewenst. Waarom ziet de regering dit niet als een kans om de omschakeling naar een natuur inclusieve melkveehouderij te bevorderen, zo vragen deze leden.

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een systeem van verhandelbare rechten grote kapitaalcrachtige bedrijven bevoordeelt ten opzichte van kleinere en middelgrote bedrijven en familiebedrijven? Zo nee, waarom niet?

Op de landbouw rusten, zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht opmerken, verplichtingen die onder andere zien op milieu, natuur, dierenwelzijn en diergezondheid. Deze verplichtingen bepalen de kaders waarbinnen ondernemers hun bedrijf kunnen voeren. Dit is echter iets anders dan het niet-verhandelbaar maken van fosfaatrechten en het van overheidswege herverdelen van fosfaatrechten. Dan namelijk is er sprake van een centraal geleide melkveehouderij waarbij de overheid bepaalt wie wel en wie geen melkvee mag houden.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel fosfaatrechten in de Tweede Kamer op 1 december 2016 heb ik uiteengezet waarom de regering geen rol ziet voor de overheid in het herverdelen van fosfaatrechten. Het ontnemt bedrijven de mogelijkheid om zelf keuzes te maken in de ontwikkeling van hun bedrijf. Het betekent dat je als ondernemer totaal afhankelijk bent van de regelgeving die de overheid maakt. In het geval de overheid verantwoordelijk is voor de verdeling van rechten betekent dit dat ondernemers in onzekerheid zijn of, wanneer en hoeveel rechten ze toegewezen krijgen. Of een ondernemer rechten toebedeeld krijgt is afhankelijk van de gestelde criteria. Wanneer een ondernemer rechten toebedeeld kan krijgen is afhankelijk van de voeding van de fosfaatbank met vrijgevallen rechten en hoeveel rechten een ondernemer toebedeeld kan krijgen is afhankelijk van de beschikbaarheid van rechten en het aantal ondernemers dat zich heeft aangemeld en de wijze van toekenning, bijvoorbeeld via evenredigheid of via loting. De overheid bepaalt in dat geval, op basis van criteria, welke bedrijven mogen groeien en welke niet. Zodra een bedrijf buiten de criteria valt staat het op slot. Dat vind de regering een bijzonder onwenselijke situatie. Melkveehouders zijn vrije ondernemers en zij moeten zelf keuzes kunnen maken over de ontwikkeling van hun bedrijf. Dat kan alleen maar op het moment dat je de fosfaatrechten verhandelbaar maakt, zoals dit ook het geval is bij varkens- en pluimveerechten.

Biologische melkveehouders

Deze leden merken op dat in het amendement-Dik-Faber/Koser-Kaya¹⁵ is geregeld dat grondgebonden melkveebedrijven, die latente plaatsingsruimte hebben, ontzien worden en geen generieke korting krijgen. Een deel, ongeveer 10%, van de biologische bedrijven voldoet niet aan de definitie van grondgebonden zoals in het wetsvoorstel. Biologische melkveebedrijven mogen alleen voer-mestcontracten sluiten met andere biologische bedrijven. Het komt voor dat deze bedrijven op grotere afstand liggen, omdat dichtbij geen biologisch bedrijf voorhanden is, constateren deze leden. De biologische regelgeving staat dit toe, en controleert dit strikt. Toch voldoet 10% van de biologische bedrijven om deze reden niet aan de definitie van grondgebondenheid zoals in het

¹⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 31.

voorliggend wetsvoorstel. Is de regering bereid ook de biologische definitie en regelgeving onder de definitie grondgebonden te laten vallen, en daarmee ook deze kleine groep bedrijven te ontzien van generieke korting? Zo nee, waarom niet?

Bedrijven zijn grondgebonden in het kader van het stelsel van fosfaat-rechten indien zij de fosfaatproductie van het melkvee dat op hun bedrijf werd gehouden in 2015 konden plaatsen op grond die in gebruik was bij het eigen bedrijf. De definitie laat geen ruimte om biologische melkveehouders die niet grondgebonden zijn toch aan te merken als grondgebonden. Bovendien volgt een uitzonderingspositie voor biologische melkveehouders ten opzichte van gangbare melkveehouders niet uit de strekking en het doel van het amendement van de leden Dik-Faber en Koçer Kaya (Kamerstuk 34 532, nr. 31). Tevens acht de regering een uitzonderingspositie vanuit het doel van het wetsvoorstel niet verdedigbaar.

De Staatssecretaris zegt een voorstander te zijn van biologische landbouw. Meent de regering dat het omschakelen van gangbare naar biologische melkveehouderij een stap in de richting is van meer duurzaamheid?

Omschakelen van gangbare naar biologische melkveehouderij is een stap in de richting van meer duurzaamheid. Meestal leidt omschakeling tot een beter verdienmodel voor het betreffende bedrijf en draagt het daarmee bij aan economische verduurzaming. Ook neemt de intensivering van het bedrijf minder toe dan bij gangbaar vaak het geval is en zijn biologische bedrijven vaker grondgebonden.

En hoe zit het met de eis van de Europese Commissie dat er alleen verhandelbare fosfaatrechten mogen worden ingevoerd indien het erom gaat verdergaande milieudoelstellingen te behalen? Is het vergroten van het biologische aandeel in de melkveehouderij dus één van die verdergaande milieudoelstellingen?

De Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01) schrijven voor dat een regeling waarbij sprake is van staatssteun in de vorm van verhandelbare rechten, zodanig moet zijn opgezet dat milieudoelstellingen worden bereikt die verder gaan dan die welke op grond van de EU-norm reeds zijn voorgeschreven. Aan de voorwaarde in de richtsnoeren wordt invulling gegeven via de fosfaatbank. Artikel 38a, tweede lid, bepaalt dat de fosfaatbank uitsluitend rechten toewijst voor milieudoelstellingen die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unie-normen zouden zijn bereikt. Concreet moet het daarbij gaan om de bevordering van grondgebondenheid of het stimuleren van jonge landbouwers. Deze doelen richten zich dus niet op het vergroten van het biologische aandeel in de melkveehouderij.

Toenmalig Staatssecretaris Dijkema stelde in haar brief van 2 juli 2015 dat «uitgangspunt voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij is dat groei van de melkveehouderij uitsluitend kan plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn.» De biologische boeren houden zich qua bemesting toch al per definitie aan de algemene voorwaarden van de Nitraatrichtlijn, zo vragen deze leden. Als alle melkveehouders zich aan de biologische regelgeving zouden houden, dan was de fosfaatproductie toch veel lager, merken deze leden op. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

In de theoretische situatie dat alle melkveehouders volgens de biologische verordening zouden produceren is het zeer wel denkbaar dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij lager uitvalt dan thans het geval is.

Ook de biologische bedrijven die na 2 juli 2015 daadwerkelijk significant zijn gegroeid hebben nu een probleem. Deze groei is te verklaren vanuit de sterk gegroeide vraag naar biologische melk. Deze groep van ongeveer 10% van de biologische bedrijven betreft zowel uitbreidende bedrijven, als starters, die nu geen levensvatbaar bedrijf meer dreigen te hebben. Banken dreigen de stekker uit deze bedrijven te trekken: wat gaat de regering doen om deze bedrijven tegemoet te komen?

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

De Staatssecretaris gaf bij het recent Algemeen Overleg in de Tweede Kamer een aantal keer aan dat alle boeren, dus ook biologische boeren, wisten dat de brief van 2 juli 2015 van Dijkma betekende dat elke groei na die datum niet meer mogelijk zou zijn. De Tweede Kamer heeft in april 2016 bij motie-Smaling c.s.¹⁶ uitgesproken dat de biologische bedrijven niet gekort zouden moeten worden, ook niet voor de groei die zij eventueel na de datum van 2 juli zouden hebben gehad. Uiteraard willen biologische boeren solidariteit tonen om de Nederlandse derogatie te redden, maar is de regering van mening dat met dit politieke signaal deze biologische bedrijven mochten rekenen op de mogelijkheid tot groei binnen de grenzen van de biologische melkveehouderij? Waarom houdt de regering ook na deze motie van april 2016 zo strak vast aan de redenering dat bij brief van 2 juli 2015 is gesteld dat «alle groei na 2 juli 2015» voor rekening en risico van de desbetreffende melkveehouder kwam, ook als het gaat om biologische melkveehouders? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

De motie Smaling (Kamerstuk 33 979, nr. 110) verzoekt de regering 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. Per brief van 8 september 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik de Tweede Kamer medegedeeld dat deels invulling zou worden gegeven aan de motie door biologische melkveebedrijven die grondgebonden zijn, net als gangbare grondgebonden melkveebedrijven, te compenseren voor de generieke afroaming.

In het wetsvoorstel fosfaatrechten is geen voorziening opgenomen om nieuwe en uitbreidende biologische melkveebedrijven te ontzien. Het mestproductieplafond, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden, ziet op de mestproductie (in termen van stikstof en fosfaat) van alle diercategorieën in de Nederlandse veehouderij. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt naar biologisch of gangbaar, grondgebonden of niet-grondgebonden of naar de afzet van de geproduceerde mest (eigen grond, mestverwerking, afvoer naar derden). Alle mestproductie telt mee. Nieuw te starten dan wel uitbreidende biologische bedrijven zullen daarom, net als gangbare melkveebedrijven, over voldoende fosfaatrechten moeten beschikken om de fosfaatproductie met melkvee op hun bedrijf te kunnen verantwoorden. Alleen door de gehele mestproductie van de melkveehouderij te binden aan fosfaatrechten kan worden geborgd dat Nederland vanaf de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten weer aan het mestproductieplafond kan voldoen.

¹⁶ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 979, nr. 110.

Deze leden vernemen graag hoe het standpunt van de regering over de betekenis van de peildatum 2 juli 2015 zich verhoudt tot de brief van Staatssecretaris Dijksma, waarin zij 2014 als referentiejaar voor het toekennen van fosfaatrechten stelt. In deze brief geeft de toenmalig Staatssecretaris ook aan dat bij toekenning rekening zal worden gehouden met wijzigingen tussen 2014 en 2 juli 2015, dat hierbij naar gemiddelde veestapel en melkproductie zal worden gekeken, en dat met grote schommelingen in aantallen dieren met melkproductie die samenhangen met de bedrijfsvoering zal worden gekeken? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

In de brief van 2 juli 2015 is het referentiejaar 2014 als uitgangspunt benoemd voor de toekenning van het aantal fosfaatrechten. In de brief stond tevens dat wijzigingen die tussen 2014 en 2 juli 2015 hebben plaatsgevonden en die van invloed zijn op het gemiddelde aantal op het bedrijf gehouden stuks melkvee of op de forfaitaire fosfaatexcretie, «kunnen worden meegenomen in de bepaling van de toe te kennen fosfaatrechten». Voor de context van deze passage is relevant dat de houdbaarheid werd onderzocht van een beleidsvariant waarbij het referentiepunt om de fosfaatrechten over de melkveehouderij te verdelen verder in het verleden zou liggen dan 2 juli 2015. Uit de analyse hierover volgde echter dat deze variant aanzienlijke kans heeft bij de rechter te stranden op de fair balance toets van artikel 1, eerste protocol, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Bij het wetsvoorstel wordt bij de toedeling van fosfaatrechten daarom uitgegaan van het op 2 juli 2015 gehouden melkvee. Het wetsvoorstel bevat voorts bepalingen, zoals in de brief van 2 juli 2015 is aangekondigd, waarmee knelgevallen tegemoet gekomen kunnen worden.

Knelgevallenregeling

De knelgevallenregeling voor 2018 zal verruimd worden, merken deze leden op. Zij verzoeken de regering deze leden te informeren over hoe die verruiming eruit zal zien. Zal deze verruiming ook voor 2017 gaan gelden? Zo nee, waarom niet? De aanvragen voor de knelgevallenregeling in de eerste tranche overschrijden ruim het beschikbare budget. Welke conclusies trekt de regering hieruit?

De leden van de fractie van GroenLinks lopen met hun constatering dat de knelgevallenvoorziening voor 2018 zal worden verruimd vooruit op het advies van de Commissie knelgevallen fosfaatrechten. Deze Commissie krijgt de opdracht om eenmalig te adviseren over de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening. Nadat de Commissie haar eindadvies heeft uitgebracht zal de regering een besluit nemen over eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat het beschikbare budget voor de knelgevallenregeling in de eerste tranche is overschreden. Het gaat hierbij echter niet om de knelgevallenvoorziening, maar om de opkoopregeling. Voor een reactie op het overschrijden van het budget voor de eerste tranche van de opkoopregeling verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD.

Pakket 2017

Voor 2017 is een pakket maatregelen met de sector afgesproken. Dit pakket behelst maatregelen rond het voerspoor. Tot dusverre hebben maatregelen voerspoor weinig effect gehad, merken de leden van de

GroenLinks-fractie op. Waar baseert de regering het vertrouwen op dat het voerspoor dit keer welk effectief zal zijn?

De afspraken die in het kader van het voerspoor met de mengvoerleveranciers zijn gemaakt zijn sinds 2010 altijd nagekomen. Dit heeft ook altijd geresulteerd in een lagere fosfaatexcretie per koe dan dat er geweest zou zijn zonder deze afspraken. Het voerspoor heeft in de afgelopen jaren de extra fosfaatproductie, veroorzaakt door de groei van de melkproductie en door de – incidentele – toename van het mineralengehalte van het ruwvoer door de zeer gunstige groeiomstandigheden, niet volledig kunnen compenseren. Ik vind daarmee niet dat het voerspoor niet succesvol is geweest en heb er vertrouwen in dat de afspraken die met de mengvoerleveranciers zijn gemaakt ook in 2017 zullen worden nagekomen.

Een ander onderdeel is het Fosfaatreductieplan van Zuivel NL. Hoe is verzekerd dat dit plan het beoogde resultaat zal behalen? En hoe wordt het doel van de stoppersregeling/krimpregeling geborgd? Kan de regering garanderen dat het fosfaatplafond in 2017 niet meer overschreden wordt met dit pakket? Is zij het eens met deze leden dat vrijwillige, niet wettelijk geborgde afspraken, een wankel basis zijn voor het realiseren van voldoende fosfaatreductie? Acht de regering dit wenselijk, gezien de grote consequenties van het opnieuw overschrijden van het fosfaatplafond, namelijk het vervallen van de derogatie? Welke maatregelen heeft de regering achter de hand, mocht overschrijding in 2017 weer dreigen? Hoe is de regering in staat tijdig in te grijpen? Op welke wijze zal de regering de effecten monitoren?

Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 3 februari jongstleden (Kamerstuk 34 532, D) worden alle drie de maatregelen uit het reductiepakket geborgd via een ministeriële regeling. Hiertoe is mede op verzoek van de Europese Commissie besloten. Voor de Regeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij geldt dat de eerste tranche zeer succesvol was en werd overtekend. Op dit moment wordt een tweede openstelling voorbereid. Het voerspoor wordt op dit moment vrijwillig door de sector geïmplementeerd. Ik heb er vertrouwen in dat dit serieus door de sector wordt opgepakt en tot het gewenste resultaat zal leiden. Wel bereid ik, op verzoek van de Europese Commissie, een ministeriële regeling voor die op 15 mei van dit jaar in werking treedt om dit spoor wettelijk te kunnen borgen. Wanneer na het eerste kwartaal reeds minimaal 20% van het gestelde doel met het voerspoor (een fosfaatreductie van 1,7 miljoen kilogram) is behaald zal de regeling niet in werking treden.

De Regeling fosfaatreductieplan 2017, welke is gebaseerd op het eerdere zuivelplan van de sector, geeft ruimte om in de tweede helft van het jaar het kortingspercentage verder aan te scherpen als deze regeling tot dan toe of andere regelingen tot onvoldoende resultaat leiden. Dit in combinatie met een marge tussen het resultaat dat met het pakket bereikt kan worden en het benodigde resultaat, geeft mij vertrouwen dat het Nederland lukt eind van het jaar met de fosfaatproductie onder het plafond van de derogatiebeschikking van de Europese Nitraatrichtlijn te zitten. Monitoring vindt plaats via een maandelijkse monitoringsrapportage die wordt opgesteld door het CBS. Per kwartaal wordt op basis hiervan een rapportage gemaakt waarin ook een prognose wordt gegeven van de totale fosfaatproductie in 2017. Op basis hiervan wordt per kwartaal met alle betrokken partijen beoordeeld of we op de goede weg zitten en of eventueel het kortingspercentage in de regeling fosfaatreductieplan 2017 aangescherpt moet worden.

In het pakket 2017 zullen ook de grondgebonden en biologische bedrijven gekort worden, merken deze leden op. Dit kan tot de onwenselijke en vreemde situatie leiden dat zij in 2017 dieren zullen moeten verkopen, eventueel zelfs moeten laten slachten, die zij in 2018 wel mogen houden. Hoe kijkt de regering tegen deze paradox aan? Welke maatregelen is de regering van plan te nemen om deze, in de ogen van deze leden onwenselijke, situaties tegen te gaan?

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

Geiten- en schapenhouderij

Waarom ontziet de regering de geiten- en schapenhouderij volledig, ook wanneer deze industriële omvang heeft aangenomen, terwijl zij tegelijkertijd weigert om enige ruimte te bieden voor biologische melkveebedrijven die volledig voldoen aan de normen en geen derogatie nodig hebben?

Sinds 2002, het jaar waar het nationale productieplafond op ziet, is de fosfaatproductie door schapen gedaald van 3,7 naar 1,9 miljoen kilogram en de fosfaatproductie door geiten gestegen van 1,0 naar 1,8 miljoen kilogram in 2016. De fosfaatproductie door de geiten- en schapenhouderij als geheel is in genoemde periode gedaald van 4,7 miljoen kilogram tot 3,7 miljoen kilogram (bron: CBS Statline). De regering ziet dan ook geen aanleiding om de fosfaatproductie in de geiten- en schapenhouderij te reguleren.

Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Mestverwerking

De regering houdt in de plannen rekening met mestverwerking, waarbij een deel van de fosfaat verwerkt en uit Nederland geëxporteerd wordt. Zijn deze aannames goedgekeurd door de Europese Commissie? Zijn de mestverwerkingsplannen door Brussel erkend als onderdeel van het fosfaatstelsel?

Het stelsel van verplichte mestverwerking verplicht bedrijven met een fosfaatoverschot een percentage van dit overschot te laten verwerken. Dit stelsel is van kracht sinds 1 januari 2014. Het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij verplicht bedrijven met melkvee die groeien ten opzichte van de op het bedrijf rusten melkveefosfaatreferentie deze groei deels te verantwoorden met extra mestverwerking. Dit stelsel is van kracht sinds 1 januari 2015. Beide stelsels maken onderdeel uit van de aanvullende maatregelen die Nederland neemt onder artikel 5, lid 5, van de Nitraatrichtlijn en die tot doel hebben het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften te ondersteunen door de druk op de mestmarkt te verlichten. Mestverwerking maakt als maatregel geen onderdeel uit van het thans in uw Kamer voorliggende wetsvoorstel fosfaatrechten.

In de gesprekken met de Europese Commissie over de invulling van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2018–2021 maken genoemde stelsels onderdeel uit van het Nederlandse beleid. Nederland heeft de instemming van de Europese Commissie nodig over het complete maatregelenpakket uit het zesde actieprogramma om een derogatieverzoek in te kunnen dienen.

Tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer was de heer Buisman kritisch op mestverwerking¹⁷. Hij noemde deze niet duurzaam, omdat bij export van het mestproduct ook 34 elementen die cruciaal zijn voor de bodem (vruchtbaarheid) uit het Nederlandse systeem verwijderd worden, en daarmee tot tekorten leiden. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Op basis van analyses van de bodem krijgen landbouwers een bemestingsadvies, waarbij dierlijke mest vaak de basis van de bemesting vormt. Nutriënten, die in onvoldoende mate in de bodem of in de basisbemesting aanwezig zijn, kunnen via de toediening van andere bemestingsproducten worden toegevoegd. De heer Buisman heeft in de deskundigenbijeenkomst aangegeven dat met export van dierlijke mest wellicht ook nuttige nutriënten uit Nederland geëxporteerd worden. Nederland streeft er naar om zoveel mogelijk nutriënten regionaal te gebruiken. De heer Buisman gaf ook aan, dat er technische mogelijkheden zijn om mest in meer verschillende fracties te ontlede. Hierdoor kunnen de nutriënten die in overmaat geproduceerd worden van het bedrijf worden afgevoerd, terwijl de fracties die een nuttige toepassing hebben op het bedrijf of in de regio worden gebruikt. Zo kan de kringloop worden gesloten en optimaal gebruik gemaakt worden van de in de regio beschikbare grondstoffen. Deze ontwikkeling van mest-op-maat producten wordt gestimuleerd via de Topsector Agro en Food.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de Staatssecretaris in zijn brief van 6 februari jl. (in reactie op gestelde vragen) schrijft¹⁸ dat NZO, LTO-Nederland, NMV, NAJK, Nevedi en Rabobank Nederland het maatregelenpakket fosfaatreductie ondersteunen. En dat genoemde partijen betrokken zijn bij het opstellen, uitwerken en uitvoeren van de maatregelen in het pakket. Kan de regering aangeven wat de laatste stand van zaken is in het opstellen en uitwerken van dit maatregelenpakket? In hoeverre is het maatregelenpakket verder ingevuld sinds de Staatssecretaris de contouren heeft geschetst? En is het draagvlak onder het uit te werken/uitgewerkte maatregelenpakket robuust?

Sinds de door de leden van de fractie van de ChristenUnie aangehaalde brief van 6 februari jongstleden (Kamerstuk 34 532, E) zijn de Regelingen bedrijfsbeëindiging melkveehouderij en fosfaatreductieplan 2017 gepubliceerd. Beide regelingen zijn ook reeds in werking getreden. Dit heeft geleid tot een succesvolle eerste tranche van de Regeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij. De Regeling fosfaatreductieplan 2017 is per 1 maart jongstleden in werking getreden. Voor beide regelingen wordt nauw samengewerkt met de sector. Waar de sector bij de Regeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij financieel bijdraagt neemt zij bij de Regeling fosfaatreductieplan 2017 een groot deel van de uitvoering op zich. Deze nauwe samenwerking heeft geleid tot een toegenomen draagvlak binnen de sector.

In het schriftelijk overleg met de Staatssecretaris inzake het maatregelenpakket fosfaatreductie hebben deze leden vragen gesteld¹⁹ over de communicatie naar betrokkenen en over de knelgevallenregeling. De beantwoording was in de ogen van deze leden duidelijk, maar roept bij hen wel de vraag op hoe ruimhartig de knelgevallenregeling uiteindelijk wordt gelet op de eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening. Wat kan de regering daar nu meer over zeggen? Deze leden hopen dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt over de reikwijdte en exacte

¹⁷ Zie verslag deskundigenbijeenkomst: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

¹⁸ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 532, E.

¹⁹ Zie verslag schriftelijk overleg: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 532, E.

invulling van de knelgevallenregeling. Is deze duidelijkheid te geven voorafgaand aan de plenaire behandeling in deze Kamer, zo vragen deze leden.

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

De leden van de PvdD-fractie merken op dat het (voorspelde en uitgekomen) fosfaatoverschot een urgente aanleiding zou moeten vormen om een fundamentele verandering van het bestaande beleid op basis van een helder toekomstbeeld van een landbouw in balans met de omgeving in gang te zetten. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

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

Ook vragen deze leden welke stappen de regering zet om tot een duurzaam toekomstbeeld van de veehouderij en de melkveehouderij in het bijzonder te komen. Hoe verhouden de nu ontstane problemen zich tot de adviezen van de Commissie Wijffels (2001)²⁰, Over zorgvuldige veehouderij (2010)²¹ en Naar een voedselbeleid (2014)²², waarin een expliciet voedselbeleid en een afname van dieraantallen wordt bepleit?

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

Naar de visie van de leden van de Partij voor de Dieren dient het fosfaatoverschot niet als een op zichzelf staand probleem te worden benaderd, maar dient het in samenhang gezien te worden met andere zeer nadelige effecten van een groeiende melkveehouderijsector. Deze leden nemen waar dat de deelbenadering van het mestprobleem leidt tot een stapeling van ongelijksoortige regels waardoor de complexiteit en bureaucratie toeneemt. Met de huidige groei van de melkvee-industrie en de deelbenadering voorzien diverse deskundigen dat er een verdere opeenstapeling van regelgeving gaat komen vanwege de toenemende druk op klimaat, stikstof, biodiversiteit, dierenwelzijn en volksgezondheid en sociaaleconomische problemen als gevolg van verdwijnen van familie- en gemengde bedrijven. Is de regering bereid om te komen tot een integrale visie op deze zaken om hiermee ondoorzichtigheid en complexiteit van regelgeving te vermijden en te voorkomen dat een verdere stapeling van wet- en regelgeving noodzakelijk is?

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

Tijdens de deskundigenbijeenkomst²³ kwam aan de orde dat de bedrijfs-specifieke verantwoording van fosfaatrechten veehouders stimuleert tot maximaliseren van de melkproductie binnen de toegekende fosfaatrechten. Dat zorgt voor hogere emissies van stikstof, ammoniak en broeikasgassen, vermindering weidegang en biodiversiteit en vormt een risico's voor dierenwelzijn. Het stimuleert melkveehouders om te intensiveren en hun koeien permanent op stal te houden. Weliswaar wordt bedrijfsspecifieke verantwoording niet aangeboden in het voorlig-

²⁰ http://www.novatv.nl/data/media/db_download/132_13a808.pdf.

²¹ <http://edepot.wur.nl/162436>.

²² <https://www.wrr.nl/onderwerpen/voedsel/documenten/rapporten/2014/10/02/naar-een-voedselbeleid>.

²³ Zie verslag deskundigenbijeenkomst: *Kamerstukken I*, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

gende wetsvoorstel, maar het wordt ook niet uitgesloten. Hoe is de regering voornemens om te voorkomen dat conflicterende ontwikkelingen plaatsvinden? Door de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Ouwehand²⁴ moet bijvoorbeeld de weidegang wettelijk worden geborgd. Hoe verhoudt deze aangenomen motie zich tot de stimulans die uitgaat van de bedrijfsspecifieke verantwoording om koeien permanent op stal te houden?

Bij het uitwerken van beleidsvoornemens worden altijd verschillende belangen betrokken en wordt onderzocht of er afwentelingseffecten zijn. Deze belangen en afwentelingseffecten worden in het uiteindelijke besluit gewogen.

De vraag of bedrijfsspecifiek afrekenen met de KringloopWijzer gunstiger is voor ondernemers die weiden of opstallen is in mijn opdracht onderzocht. Uit de gegevens van 2.759 ondernemers blijkt dat beide type bedrijfsvoering qua mineralenefficiëntie vergelijkbaar scoren. Ik zou daarom niet willen concluderen dat bedrijfsspecifieke verantwoording bedrijven stimuleert om de koeien permanent op stal te houden.

Kan de regering aangeven hoe deze wetsvoorstellen zich verhouden tot de aanpak van andere overschrijdingen van grenzen door het afschaffen van de melkquotering en specifiek ingaan op stikstof, ammoniak en broeikasgassen, dierenwelzijn, volksgezondheid en biodiversiteit? En kan de regering in het bijzonder aangeven in hoeverre deze voorstellen in overeenstemming met de klimaatafspraken die in Parijs tot stand zijn gekomen, zo vragen deze leden.

Aanleiding voor onderhavig wetsvoorstel fosfaatrechten is een overschrijding van het nationale fosfaatproductieplafond in 2015. Deze overschrijding is voor een belangrijk deel veroorzaakt door groei van de melkveehouderij, in de aanloop naar het vervallen van de melkquotering per 1 april 2015. Met het stelsel van fosfaatrechten wordt, samen met het bestaande stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee, geborgd dat de nationale fosfaatproductie vanaf 2018 onder het nationale fosfaatproductieplafond blijft. Dit draagt bij aan de realisatie van de doelen op het gebied van stikstof, ammoniak en broeikasgassen.

In 2008 hebben het bedrijfsleven en de overheid met elkaar afspraken gemaakt op energie- en klimaatgebied voor het jaar 2020. Dit is vastgelegd in het Innovatie- en Actieprogramma Agrosectoren waarin onder meer doelen voor vermindering van de uitstoot van broeikasgassen zijn vastgelegd. Het programma Duurzame Zuivelketen valt onder het Innovatie- en Actieprogramma Agrosectoren. Binnen de Duurzame Zuivelketen zijn doelstelling geformuleerd op het vlak van broeikasgassen, dierenwelzijn, weidegang en biodiversiteit.

De grondgebonden extensieve en biologische melkveehouderij heeft geen aandeel in de overschrijding van het fosfaatplafond, constateren deze leden. Biologische melkveehouders moeten voldoen aan de Europese verordeningen voor biologische melkveehouderij waarbij geen derogatie nodig is. Zij zijn verplicht grondgebonden en maken geen gebruik van de derogatie. Kan de regering bevestigen dat juist veel biologische en grondgebonden extensieve bedrijven de komende jaren ermee zullen stoppen als deze wetsvoorstellen in werking treden en dat de ruimte die daardoor vrijkomt, wordt ingenomen door de grootste intensieve melkveebedrijven? Op welke manier gaat de regering de grondgebonden

²⁴ Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-32, nr. 982.

extensieve en biologische melkveehouders ontzien en op welke manier gaat de regering dit borgen?

Grondgebonden extensieve en biologische melkveehouders produceren, net als niet-grondgebonden gangbare melkveehouders, fosfaat en hebben daarmee een aandeel in de nationale fosfaatproductie van melkvee en daarmee in de overschrijding van het fosfaatproductieplafond. Bezien vanuit de verplichtingen die volgen uit het stelsel van fosfaatrechten zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat juist biologische en grondgebonden extensieve bedrijven gedwongen worden om te stoppen.

Grondgebonden bedrijven, zowel gangbaar als biologisch, zullen worden ontzien bij de generieke korting. Deze voorziening maakt onderdeel uit van onderhavig wetsvoorstel.

Op welke wijze is de regering voornemens de omschakeling naar een biologisch productiesysteem te bevorderen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik uw Kamer naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2016 (Kamerstuk 29 842, nr. 40) waarin de acties staan opgesomd die ik onderneem om ondernemers die willen omschakelen te stimuleren en waar mogelijk belemmeringen voor omschakeling weg te nemen.

Heeft de regering kennisgenomen van een onderzoek naar grootscheepse mestfraude in Friesland²⁵, zo vragen deze leden. Hoe beoordeelt de regering het feit dat na de eerder gemelde fraude waarbij tot 40% van de mest onreglementair verwerkt werd in het zuiden van het land blijkt de brief van de Staatssecretaris van EZ uit 2014²⁶, nu ook elders in het land verdenkingen zijn van grootscheepse mestfraude?

Ja. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van D66. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 14 januari 2014 (Kamerstuk 33 037, nr. 85) ga ik in op een artikel over fraude in het zuidelijk zand- en lössgebied. De in die brief opgesomde maatregelen hebben een landelijke werking.

Deze leden vragen hoe het verstrekken van forse subsidies valt te verantwoorden wanneer er sprake is van een sector die de problemen van een te grote melkveestapel willens en wetens over zichzelf heeft afgeroepen en waarin sprake is van grootscheepse fraude bij de naleving van de mestwetgeving.

Uit hoofde van het voorliggende wetsvoorstel worden geen subsidies verleend. Voor de onderbouwing waarom voor de introductie van verhandelbare fosfaatrechten is gekozen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van Groen-Links. Fraude moet per definitie worden bestreden, fraude is echter geen reden om van de introductie van fosfaatrechten af te zien. Voor de introductie van fosfaatrechten bestaan goede landbouwkundige en (bedrijfs)economische redenen.

Blijkens het wetsvoorstel fosfaatrechten en de brief over het Maatregelenpakket wordt de fosfaatreductie op bedrijfsniveau uitgewerkt, constateren de leden van de SGP-fractie. Daarbij wordt teruggegrepen naar 2 juli 2015 als peildatum. De regering heeft besloten om die datum als peildatum te hanteren, omdat de boeren voor die datum niet konden weten dat de

²⁵ <https://www.nieuweoogst.nu/nieuws/2017/01/26/onderzoek-mestfraude-friesland>.

²⁶ Kamerstukken II, 2013–2014, 33 037, nr. 85.

fosfaatreductie zou worden opgelegd. Juist om die laatste reden heeft een grote groep bedrijven voor de peildatum 2 juli 2015 nieuwe stalruimte gebouwd, dan wel andere diepte-investeringen gepleegd. Daarbij zijn financiële verplichtingen aangegaan die gebaseerd zijn op groei en op volle stallen. Deze leden merken op dat deze bedrijven in de problemen komen door de Wet invoering stelsel van fosfaatrechten. Voor veel van deze bedrijven is het toekomstperspectief volstrekt onduidelijk geworden. Is de regering inmiddels bereid om bedrijven die in grote financiële problemen komen tegemoet te komen, en op welke wijze? Ziet de regering mogelijkheden om deze groep bedrijven in de knelgevallenregeling op te nemen en fosfaatruimte voor hen te regelen?

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

Deze leden vragen waarom de regering kiest voor een reductie van 4% ten opzichte van de peildatum. Waarom geldt dit zelfs voor bedrijven die nog ruimte hebben voor hun fosfaatrechten?

De regeling is gebaseerd op het zuivelplan wat door de sector is opgesteld. Ook daarin was uitgegaan van een reductie van 4% ten opzichte van het aantal dieren aanwezig op 2 juli 2015. Grondgebonden bedrijven zijn vrijgesteld van deze korting. In kader van de fosfaatrechten zal een generieke korting worden opgelegd ten opzichte van de rechten op basis van 2 juli 2015 om te zorgen dat het totaal aantal uitgekeerde rechten overeen komt met het borgen van het fosfaatplafond. Deze korting zal naar verwachting hoger zijn dan 4%. Daarmee is het niet realistisch te stellen dat boeren in kader van de Regeling fosfaatreductieplan 2017 een verdere reductie wordt opgelegd dan in kader van de fosfaatrechten.

Deze leden vragen of het hier niet feitelijk gaat om een vorm van onteigening van rechten, als er zonder meer met 4% gekort moet worden op de veestapel ten opzichte van de stand van zaken op peildatum?

Zoals aangegeven in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA is er geen sprake van onteigening omdat bedrijven kunnen blijven produceren. Er is ook geen sprake van «zonder meer korten». Het referentie-aantal uit de Regeling fosfaatreductieplan 2017 geeft het niveau, uitgedrukt in grootvee-eenheden, aan waarboven een verplichting tot betalen van een geldsom bestaat. Het is vervolgens aan de landbouwer om te bepalen in hoeverre hij de geldsom betaalt of dat hij deze verplichting geheel of gedeeltelijk opheft door reductie van het aantal dieren.

Wat betekent het voor de betrokken boeren als ze elke twee maanden tegen heffingen kunnen oplopen, terwijl ze weten dat de door hen betaalde heffingen worden gebruikt als bonus voor bedrijven die wel aan de normen voldoen?

Doel van de regeling is de groei van de melkveestapel sinds 2 juli 2015 terug te dringen vanwege de overschrijding van het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking van de EU-Nitraatrichtlijn. De geldsom is erop gericht om de betrokken veehouders te stimuleren vee af te voeren dat wordt gehouden boven het referentieaantal (het aantal GVE op 2 juli 2015 minus 4% als het bedrijf niet grondgebonden was). De hoogte van de geldsom is zodanig gekozen dat het economisch niet aantrekkelijk is om de referentie te negeren. Op deze manier dragen alle melkveebedrijven, die na 2 juli 2015 zijn gegroeid, bij aan de benodigde fosfaatreductie om onder het fosfaatplafond uit te komen. De regeling fosfaatre-

ductieplan belooft melkveehouders met een GVE-omvang die lager is dan die van 2 juli 2015 (minus 4%) met een bonus. Deze bonus wordt betaald uit de opbrengsten van de geldsom die moeten worden afgedragen door boeren die na 2 juli 2015 zijn gegroeid én de gegroeide veestapel niet of in mindere mate hebben verminderd.

Deze leden constateren dat fosfaatrechten kunnen worden verhandeld, waarbij dan automatisch 10% van de rechten vervalt. Onder bepaalde voorwaarden is dit weer niet aan de orde, onder andere bij opvolging binnen de familiebedrijven. Deze leden vragen waarom het nodig is om fosfaatrechten die verhandeld mogen worden te korten, ook als de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond zit.

In de toelichting bij de nota van wijziging bij het wetsvoorstel fosfaatrechten van 14 oktober 2016 (Kamerstuk 34 532, nr. 19) is uitvoerig uiteengezet waarom de Europese Commissie van mening was dat het oorspronkelijke wetsvoorstel fosfaatrechten niet verenigbaar kon zijn met de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020. De Europese Commissie zag twee fundamentele belemmeringen om de introductie van fosfaatrechten verenigbaar te kunnen verklaren.

Eén van deze belemmeringen zag op de te realiseren milieudoelen. Volgens de Europese Commissie schrijven de richtsnoeren voor dat een regeling waarbij sprake is van staatssteun in de vorm van verhandelbare rechten zodanig moet zijn opgezet dat milieudoelstellingen worden bereikt die verder gaan dan die welke op grond van de EU-norm reeds zijn voorgeschreven. Nederland dient in de ogen van de Europese Commissie met het stelsel van fosfaatrechten een doel na te streven dat verder gaat dan louter het borgen van het productieplafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden.

De oplossing voor deze belemmering is de fosfaatbank. Op het moment dat met de generieke korting gegarandeerd is dat de fosfaatproductie weer onder het productieplafond is gebracht zullen de fosfaatrechten die worden afgeroomd bij overdracht vervallen naar de fosfaatbank. Hiermee wordt gegarandeerd dat het stelsel van fosfaatrechten toewerkt naar een situatie die verder gaat dan de voorgeschreven EU-norm, te weten het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram.

Deze leden merken op dat er een knelgevallelregeling is opgezet voor het geval dat door overmacht op de peildatum de fosfaatrechten minstens 5% lager zijn dan zonder de overmachtsituaties. Daarbij wordt o.a. genoemd de situatie van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte en/of overlijden, vernieling van melkveestallen. Zij vragen of het reëel is om alleen een knelgevallelregeling te vormen voor dit soort overmachtsituaties. Waarom is niet gekeken naar de brede knelgevallelregeling ten tijde van de invoering van varkensrechten?

Met mijn brief van 3 maart 2016 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de nadere invulling van het stelsel van fosfaatrechten (Kamerstuk 33 979, nr. 108). In die brief heb ik al aangegeven dat het stelsel van fosfaatrechten zou voorzien in een zeer beperkte voorziening voor knelgevallel. Ik heb deze voorziening bewust beperkt gehouden zodat enerzijds wel tegemoet gekomen kan worden aan overmachtsituaties en anderzijds voorkomen wordt dat een ruimhartige voorziening betekent dat bij andere melkveehouders (fors) moet worden afgeroomd ten behoeve van deze voorziening. Ik heb bij mijn keuze ook de ervaringen met de

invoering van het melkquotum en de invoering van varkensrechten meegewogen.

Het in de kou laten staan van bijvoorbeeld melkveehouders die onontkoombare financiële verplichtingen niet langer na kunnen komen, komt de facto neer op onteigening, stellen de leden van de SGP-fractie. Waarom laat de regering een goede toets en tegemoetkoming achterwege en verwijst zij deze melkveehouders door naar de rechter? Kan de regering aangeven hoe groot het risico is dat deze melkveehouders in het gelijk gesteld worden en er alsnog iets geregeld moet worden?

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

Deze leden vragen ook of er aandacht voor andere situaties is waar boeren geen rekening mee konden houden, zoals de groei van melkveehouderijen, zelfs gestimuleerd door de overheid nadat de melkquota zijn opgeheven?

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

*Deze leden constateren dat de regering voornemens is rond de knelgeval-
lenregeling een adviescommissie in te stellen. Bedoeling daarvan is om in
individuele gevallen te adviseren. Waarom bouwt de regering dit verzoek
niet uit naar een adviescommissie die eenmalig advies over de reikwijdte
van de knelgevallenregeling zal uitbrengen, waarna de regering alsnog
zelfstandig besluiten neemt over eventuele aanvullingen op de knelgeval-
lenregeling? Is dit niet een miskennis van de positie van individuele
bedrijven, die op de situatie van voor 2 juli 2015 hebben geanticipeerd?*

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

*De regering gaat uit van het melkveefosfaatplafond, waarbij een beleids-
matige «verdeling» van het nationale fosfaatplafond over melkveehou-
derij, pluimveehouderij en varkenshouderij wordt toegepast. Door krimp
in overige sectoren (buiten de drie genoemde) is er ten opzichte van de
sectorale fosfaatplafonds in feite fosfaatruimte over, merken deze leden
op. Kan de regering aangeven of zij bereid is deze fosfaatruimte te
benutten ten behoeve van de melkveehouderij? Zo nee, waarom niet? Zo
ja, op welke wijze?*

De varkens-, pluimvee- en melkveehouderij hebben zichzelf gecommitteerd aan de eigen sectorplafonds. Met het stelsel van fosfaatrechten en de productierechten voor varkens- en pluimvee wordt om die reden ook gestuurd op de respectievelijke sectorplafonds. Fosfaatruimte die in enig jaar in enige sector «over» is zal niet benut worden voor de melkveehouderij. Dit om te voorkomen dat in enig jaar de fosfaatproductie boven het nationale fosfaatproductieplafond komt in het geval in de sector waar in enig jaar sprake was van onderuitputting de fosfaatproductie weer toeneemt.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat er verschillende varkensbe-
drijven zijn die graag willen stoppen, maar niet kunnen in verband met
schulden. Ze vragen zich af waarom de regering niet kiest voor een
tender- of opkoopregeling waarmee (een deel van) deze rechten
opgekocht kunnen worden ten behoeve van de melkveehouderij.*

De mogelijkheid van een opkoopregeling voor varkensrechten is besproken in het kader van het opstellen van het Actieplan vitalisering 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 met een opkoopregeling gepaard gaande prijsstijging van varkensrechten zou de vitalisering en de verdere verduurzaming van de varkenshouderij bemoeilijken. De aanpak in het actieplan is gericht op het maken van afspraken met de provincies waar ontwikkeling van varkensbedrijven mogelijk is en waar ingezet wordt op minder stallen, minder bedrijfslocaties en minder varkens.

In de ogen van deze leden ontbreekt een goed totaalpakket. Het gaat de Europese Commissie uiteindelijk om de waterkwaliteit in Nederland, het fosfaatplafond is hier ondergeschikt aan. De fosfaatrechten leveren zelfs geen bijdrage aan de verbetering van de waterkwaliteit, merken deze leden op. Waarom kiest de regering niet voor een pakket maatregelen dat primair iets doet aan de waterkwaliteit (zoals bedrijfsspecifieke derogatie en andere gebiedsgerichte maatregelen) en waarbij ingezet wordt op het niet meetellen van fosfaatvoorstellen naar fosfaatvrije landen voor het fosfaatplafond?

Doel van het nieuw te introduceren stelsel van fosfaatrechten voor melkvee is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat vanaf 2018 de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond blijft. Door het reguleren van de totale fosfaatproductie door melkvee wordt bijgedragen aan het verlichten van de druk op de mestmarkt, waardoor het stelsel bijdraagt aan de werking van het stelsel van gebruiksnormen. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan de directe regulering van de milieubelasting middels het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften uit de Meststoffenwet.

Voor het overige wordt verwezen naar mijn brief aan de Tweede Kamer van 20 december 2016 over mijn inzet voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2018–2021.

Verschillende bedrijven hebben de gewoonte om (een deel van) hun jongvee voor een paar (zomer)maanden uit te scharen bij een ander bedrijf. Door de enkele peildatum 2 juli 2015 kunnen deze bedrijven geen aanspraak doen op de fosfaatrechten voor dit jongvee, terwijl ze wel gewoon de eigenaar ervan zijn. De regeling om eventueel een verdeling van rechten te faciliteren doet daar weinig aan af, omdat de andere partij niet echt genegen zal zijn om rechten «terug te geven», stellen deze leden. Is de regering het met deze leden eens dat dit juridisch aanvechtbaar is? Deze leden stellen dat het bij toekenning van rechten om een eerlijke en representatieve verdeling gaat. Onderschrijft de regering dit? Is de regering het met deze leden eens dat met betrekking tot uitgespaard jongvee daar geen sprake van is?

Het gehouden melkvee op 2 juli 2015 is bepalend voor de toekenning van fosfaatrechten. De peildatum van 2 juli 2015 is het eerste moment waarop bedrijven duidelijkheid kregen over de komst van het stelsel van fosfaatrechten. In een eerder antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA is ingegaan op de wijze waarop rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden. Voorts is met het amendement van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 34 532, nr. 68) de mogelijkheid in het wetsvoorstel opgenomen om fosfaatrechten, zonder korting, te herverdelen, als gevolg van het uitscharen van melkvee op 2 juli 2015. Dit

amendement doet op een adequate manier recht aan afspraken die tussen veehouders over het uitscharen van melkvee kunnen zijn gemaakt.

Uit de registratie van melkvee kan niet worden afgeleid of vee tijdelijk of permanent overgaat naar een andere houder. Het is dan ook niet mogelijk om te bepalen of van tijdelijk uitscharen sprake was. Bedrijven zullen eventuele geschillen hierover dus in eerste instantie samen moeten oplossen.

Een deel van de vleesveehouderij krijgt ook te maken met de problematiek rond de fosfaatrechten, merken deze leden op. Deze sector groeit niet, of krimpt zelfs enigszins, en heeft in feite part noch deel aan de groei van de melkveehouderij met de daarbij ontstane fosfaatproblematiek. Kan de regering aangeven om hoeveel dieren het gaat bij het rechtensysteem? Wat is de impact van de maatregelen op deze sector, en hoe kan de regering dit ombuigen? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtensysteem te houden?

De reikwijdte van het stelsel van fosfaatrechten is melkvee: koeien en jongvee dat bestemd is voor de melkproductie. Daarbij is aangesloten bij de bestaande diercategorieën uit de Meststoffenwet, te weten de diercategorieën 100, 101 en 102 uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Het is onvermijdelijk dat daar ook in voorkomende gevallen jongvee bij zit dat uiteindelijk als vleesvee wordt opgefokt. Op gespecialiseerde vleesveehouderijen worden veelal andere diercategorieën gehouden dan melkvee.

Deze leden merken op dat verschillende soorten melkvee, zoals zoogdieren, een lagere fosfaatproductie hebben dan de forfaitaire normen. In onder meer het fosfaatpakket 2017 wordt hiermee in de ogen van deze leden onvoldoende rekening gehouden en dreigen onredelijke heffingen. Waarom is hier geen rekening mee gehouden? Gaat de regering hier alsnog rekening mee houden?

Door de eisen aan grondgebondenheid in de Regeling fosfaatreductieplan 2017 was inderdaad de situatie ontstaan dat door het hanteren van een gemiddelde forfaitaire fosfaatexcretienorm (41,3 kilogram fosfaat per GVE) bedrijven met laagproductieve melkkoeien in de fosfaatreductieregeling mogelijk niet worden gezien als grondgebonden bedrijven, terwijl dat in het wetsvoorstel ter introductie van het stelsel van fosfaatrechten wel het geval zou zijn. In dat wetsvoorstel wordt bij de bepaling of sprake is van grondgebondenheid gerekend met fosfaatexcretienormen die gerelateerd zijn aan de gemiddelde melkproductie van de melkkoeien op het melkveebedrijf.

Om deze verschillen in effecten en ongewenste korting van 4% bij deze categorie bedrijven te voorkomen, is in de wijziging van de Regeling fosfaatreductieplan 2017 een tweede definitie van grondgebondenheid opgenomen, die is gebaseerd op de definitie uit het wetsvoorstel ter introductie van het fosfaatrechtensysteem. Voor de bedrijven die hierdoor alsnog voldoen aan de criteria voor grondgebondenheid geldt, net als voor de andere grondgebonden bedrijven, dat zij bij groei sinds 2 juli 2015 moeten voldoen aan de reductiepercentages in de regeling fosfaatreductieplan 2017, maar worden vrijgesteld van de korting van 4%.

Voor vleesvee, zoals zoogkoeien, wordt bij het vaststellen van de referentie geen rekening gehouden met de grondgebondenheid status. De hoogte van de forfaitaire fosfaatproductienorm is in dit kader derhalve niet van belang.

Ten aanzien van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij het volgende. Verschillende bedrijven hadden/hebben te maken met onverwachtse veranderingen met betrekking tot huur of pacht, waardoor ze opeens grond kwijtraken. Dit is ook gevolg van het pacht-/huurbeleid van de RVOB (onderdeel van het Ministerie van Financiën), constateren deze leden. Is de regering bereid te bezien op welke wijze voorkomen kan worden dat deze bedrijven onnodig in de problemen komen?

Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verpacht agrarische grond. Omdat in de pachtovereenkomsten wordt vastgelegd hoe en wanneer de overeenkomst afloopt, komt die afloop niet onverwacht. Wel is het zo dat steeds meer gewerkt wordt met kortlopende overeenkomsten. Daardoor neemt de onzekerheid voor bedrijven toe. De beoogde herziening van het pachtstelsel zou langlopende pacht aantrekkelijker moeten maken. Op 15 juli 2016 (Kamerstuk 27 924, nr. 67) heb ik de Tweede Kamer geschreven dat het slotakkoord van Spelderholt hiervoor een goede basis is en richtinggevend kan zijn als route die kan leiden tot een voorstel dat breder gedragen wordt. Dit slotakkoord wordt echter niet door alle betrokken partijen onderschreven. Een breed draagvlak vind ik belangrijk en ik heb alle betrokken partijen daarom uitgenodigd om onder leiding van een bemiddelaar met elkaar verder te praten om de laatste verschillen te overbruggen. De heer Heldoorn, oud-gedeputeerde landbouw van de provincie Friesland, heb ik bereid gevonden om de rol van bemiddelaar op zich te nemen en hij werkt momenteel aan zijn advies. Ik wil daar nu niet op vooruit lopen.