

ADVIES VAN DE COMMISSIE KNELGEVALLEN FOSFAATRECHTEN

30 juni 2017

- INLEIDING
- OPDRACHT, BENOEMING EN WERKWIJZE COMMISSIE
- UITGANGSPUNTEN VAN DE COMMISSIE
- BESCHRIJVING EN BEOORDELING CATEGORIEËN
- ADVIES EN VERVOLG

Bijlagen:

- Instellings- en benoemingsbesluit commissie
- Achtergrond opdracht commissie
- Notitie Wageningen Economic Research

INLEIDING: Eenvoudige opdracht, lastige invulling

De commissie heeft zich de afgelopen weken intensief gebogen over haar opdracht: het adviseren over het al dan niet uitbreiden van de knelgevallenvoorziening van het wetsvoorstel inzake fosfaatrechten met categorieën van bedrijven. De commissie heeft dat lastig gevonden vanwege het bijzondere samenstel van politieke, sociaal-economische en maatschappelijke aspecten rond de melkveehouderij en het mestprobleem. De lastigste was de afweging tussen individuele verantwoordelijkheid en collectieve afwenteling bij de groei van de veestapel en de bijbehorende mestproductie. Is het nu de uitsluitende verantwoordelijkheid van de individuele ondernemer, want hij had toch kunnen voorzien dat er – met het vervallen van de melkquotering – zou worden ingegrepen door de overheid? Of is het de verantwoordelijkheid van de belangenorganisaties en het ministerie? Vrijwel elk van de betrokkenen bij dit dossier heeft een verhaal voor het één en voor het ander. Dat vertaalt zich in even wisselende boodschappen aan de commissie: van ‘zorg dat niemand met z’n vingers tussen de deur komt’ tot ‘doe het zo dat de generieke korting niet toeneemt’. En dan vaak in één zin uitgesproken. De algemene teneur van de boodschap die door belangenorganisaties bij de commissie is neergelegd was om vooral terughoudend te zijn in het benoemen van categorieën van knelgevallen vanuit de zorg voor de gevolgen voor het generieke kortingspercentage. In alles vertaalt zich de lange aanloop tot de wijziging van de Meststoffenwet en de discussies die daarover tussen ministerie en bedrijfsleven zijn gevoerd.

De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat voor sommige geopperde categorieën knelgevallen geldt, dat een [politieke] beleidskeuze is vermeden door deze in het domein van de knelgevallen te brengen. Zo horen pleidooien voor bijna generieke toepassing van een knelgevallenregeling voor biologische landbouw of voor houders van zeldzame runderrassen thuis in het politieke domein en niet in het kader van het fosfaatrechtenstelsel. De wetgever heeft dit bij de aanvaarding van het wetsvoorstel gewogen en anders besloten. Voor de commissie is de wettekst (en toelichting) het enig uitgangspunt, hoe passend en sympathiek de bedrijfstvorm of het doel ook is.

Een beschrijving van het wettelijk kader treft u aan in een van de bijlagen bij ons advies.

Niet alleen de wijziging van de Meststoffenwet vormt het juridisch kader voor de beoordeling van mogelijke categorieën. Een belangrijk aspect van de afweging vormt de consequentie voor de niet-grondgebonden bedrijven door toename van de generieke korting; het gaat niet alleen om morele elementen maar ook om beoordeling van de proportionaliteit op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

De Nederlandse melkveehouderij wordt gekenmerkt door de fysieke omstandigheden (klimaat, productieomstandigheden), door een uitstekend ontwikkelde infrastructuur rond logistiek en verwerking en door een grote mate van ondernemerschap en innovatie. De Nederlandse zuivelsector doet het internationaal heel goed, vertegenwoordigt een enorme productiewaarde in Nederland, met veel uitvoer, en is een grote bron van werkgelegenheid op het platteland. Het is kortom een sterke sector met een goed toekomstperspectief. Tegelijkertijd is sprake van kwetsbaarheid van de sector en individuele bedrijven vanwege fluctuaties van de melkprijs op de wereldmarkt; het is daadwerkelijk een mondiaal opererende bedrijfstak. En de wereldmarktprijs hebben we niet in eigen hand.

In de bedrijfseconomische effecten vindt de commissie de legitimatie voor het kijken naar toedeling van een bepaalde hoeveelheid fosfaatrecht aan bedrijven die (niet opzettelijk maar wel door eigen toedoen) in de knel kunnen komen bij de invoering van het stelsel.

DE COMMISSIE: opdracht en samenstelling

Op 20 mei jl. heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de commissie knelgevallen fosfaatrechten ingesteld (Stcrt. nr. 30719 van 6 juni 2017). Om de instelling van de commissie is door de Tweede Kamer gevraagd bij de behandeling van het wetsvoorstel ter invoering van een stelsel van fosfaatrechten (amendement- Geurts c.s, Kamerstuk 34352, nr. 85). De commissie heeft de opdracht gekregen om op basis van individuele casussen advies uit te brengen over het al dan niet verruimen van de knelgevallenvoorziening. Voor een uitgebreide tekst van de opdracht wordt verwezen naar bijlage 1.

De commissie is als volgt samengesteld:

De heer drs. C.J. Kalden te Gouda, tevens voorzitter

Mevrouw mr. J.L.D. Heukers te Voorschoten

De heer G.J. Doornbos te Leiden

De heer ing. D.S. Schoonman te Brummen

DE COMMISSIE: werkwijze

Op basis van de haar verstrekte opdracht is de commissie in de maanden mei en juni 2017 zesmaal bij elkaar gekomen. Na een korte schriftelijke oriëntatieperiode heeft de commissie een aantal belangenorganisaties uitgenodigd voor een ronde-tafel-gesprek om inzicht te krijgen in de opvattingen van deze organisaties over uitbreiding van de knelgevallenvoorziening. Aan het gesprek hebben deelgenomen de Nederlandse Melkveehouders Vereniging (NMV), de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), NetwerkGRONDIG, Bionext en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK). Separaat heeft de commissie gesproken met enkele vertegenwoordigers van de Rabobank als belangrijkste financier van de melkveesector. Dit gesprek had tot doel om de commissie meer inzicht te geven in de opvattingen en het financiële beleid van de bank met betrekking tot melkveehouders en de aanstaande fosfaatrechten.

Aan de hand van een groot aantal brieven, zowel rechtstreeks aan de commissie geadresseerd als binnengekomen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) of het ministerie van EZ, heeft de commissie zich vertrouwd gemaakt met de aard en reikwijdte van individuele situaties waar problemen worden voorzien bij de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten.

De commissie heeft op grond van deze situaties en op grond van casussen die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel fosfaatrechten zijn gepasseerd, een aantal groepen van ondernemers beschreven die zouden kunnen leiden tot uitbreiding van de knelgevallenvoorziening.

Als eerste is bezien of sprake kan zijn van een categorie van bedrijven die als knelgeval kunnen worden aangemerkt, welke argumenten daarvoor en welke daartegen pleiten. Als sprake was van een positief oordeel is de commissie vervolgens nagegaan of de groep voldoende af te bakenen is, wat de omvang ervan naar verwachting zal zijn en wat de consequenties van een verruiming van de knelgevallenvoorziening voor andere melkveehouders zijn (toename generieke korting) en of er sprake is van (aanmerkelijke) mogelijke risico's op oneigenlijk gebruik. Vervolgens heeft de commissie overwogen in welke mate betrokken bedrijven hiervoor gecompenseerd moeten worden.

Bij de beoordeling van sommige groepen heeft de commissie dankbaar gebruik kunnen maken van de notitie *Achtergrond voor knelpuntenanalyse melkveehouderij* van Wageningen Economic Research (WecR).

Tenslotte heeft de commissie aandacht gehad voor de uitvoerbaarheid van een algemene maatregel van bestuur die uit het advies van de commissie zou kunnen volgen. Op dit punt heeft de commissie zich laten adviseren door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl).

UITGANGSPUNTEN VOOR DE COMMISSIE

In zijn algemeenheid geldt dat het geheel van maatregelen in een wetsvoorstel in een redelijke verhouding moet staan tot het nagestreefde doel. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM vereist onder meer een belangenafweging tussen de mate van inmenging in het eigendomsrecht die het gevolg is van een overheidsmaatregel en het met die inmenging gediende algemene belang.

In het kader van deze proportionaliteitstoets moet sprake zijn van een 'fair balance' tussen het nagestreefde algemeen belang en de rechten van het betrokken individu of de betrokken rechtspersoon. Daarbij moet onderzocht worden in welke gevallen er als gevolg van de maatregel op een of meerdere betrokkene(n) een buitensporige last zal komen te rusten, een zgn. 'individual and excessive burden'.

Het is de taak van de wetgever om dit zorgvuldig en kenbaar af te wegen, waarbij het vervolgens aan de rechter is om in individuele gevallen te toetsen of niettemin een buitensporige last wordt opgelegd die niet of niet afdoende gedekt wordt door de betreffende regeling en of de voorgestelde maatregelen een voorziening bevat die belanghebbenden in staat stelt dit in rechte te toetsen.

De taakopdracht van de commissie is om aan de Staatssecretaris advies uit te brengen over het al dan niet uitbreiden van de in het wetsvoorstel opgenomen knelgevallenvoorziening met categorieën van melkveehouders die onevenredig door het wetsvoorstel worden geraakt. Dit betreft derhalve een advies over de omvang van de knelgevallenvoorziening, waarbij de commissie wordt gevraagd om op grond van individuele casussen groepen van gevallen aan te duiden en af te bakenen die disproportioneel worden geraakt door het stelsel van fosfaatrechten. Zowel naar zijn aard als naar zijn inhoud strekt het advies van de commissie zich dus niet uit tot het bieden van oplossingen voor unieke, individuele gevallen.

Bij het opstellen van het advies moet de commissie zich daarnaast een beeld vormen van de omvang van een eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening, omdat iedere uitbreiding van de knelgevallenregeling tot gevolg heeft dat er een hogere generieke korting wordt opgelegd die moet worden gedragen door de overige niet-grondgebonden melkveehouders. De reden om grondgebonden bedrijven te ontzien in de generieke korting is dat deze bedrijven weliswaar bijdragen aan de fosfaatproductie maar niet aan het fosfaatoverschot waardoor zij niet bijdragen aan de druk op de nationale mestmarkt en op de naleving van de gebruiksnormen.

Dit betekent dat telkens een afweging moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de mate waarin bepaalde categorieën van knelgevallen worden getroffen en de vraag in hoeverre de effecten daarvan jegens hen disproportioneel zijn en, anderzijds, de mogelijk disproportionele effecten die het treffen van een voorziening voor deze categorie van knelgevallen kan hebben voor andere melkveehouders die als gevolg hiervan met een hogere generieke korting worden geconfronteerd.

In de kern is daarmee de vraag of het mitigeren van de negatieve effecten voor een bepaalde categorie van melkveehouders opweegt tegen de hogere lasten die de niet-grondgebonden melkveehouders daardoor zullen moeten dragen.

De commissie neemt daarom als uitgangspunt dat onderzocht moet worden of er op voorhand valt te stellen dat bepaalde categorieën individueel en buitensporig geraakt worden en om die reden in de knelgevallenregeling moeten worden opgenomen, waarbij de mate waarin de betreffende knelgevallen afgewenteld worden op het niet-grondgebonden deel van de sector, proportioneel zal moeten zijn.

Hierbij is het tevens van belang dat op voorhand voldoende duidelijkheid kan worden geboden over de omvang van de groep melkveehouders die voor een specifieke categorie van knelgevallen in aanmerking zullen komen. Die duidelijkheid is noodzakelijk om te kunnen inschatten welk effect de uitbreiding van de knelgevallenvoorziening voor andere melkveehouders zal hebben, maar ook om vooraf een beeld te krijgen van de mogelijke gevolgen voor de uitvoering.

De commissie gaat uit van de veronderstelling dat als het komt tot een uitbreiding van de knelgevallenvoorziening, zal worden voorzien in een procedure waarbij melkveehouders die menen in aanmerking te komen voor extra fosfaatrechten zich binnen een bepaalde termijn bij de Staatssecretaris dienen te melden. Vervolgens zullen de binnengekomen meldingen inhoudelijk moeten worden beoordeeld, waarbij naar verwachting sprake zal zijn van voor bezwaar en beroep vatbare beslissingen.

Dit gegeven maakt het van essentieel belang dat vooraf zoveel mogelijk zekerheid bestaat over de uiteindelijke omvang van de groep die voor een voorziening in aanmerking komt, omdat iedere onzekerheid over wie er wel of niet in aanmerking komt naar verwachting zal leiden tot langdurige juridische procedures en daarmee tot grote onzekerheid bij de overige melkveehouders over de uiteindelijke generieke korting waarmee zij zullen worden geconfronteerd.

Het is daarom telkens de vraag of er dusdanig algemene criteria zijn te ontwikkelen die een bepaalde categorie knelgevallen voldoende concreet en nauwkeurig kunnen afbakenen zonder dat de reikwijdte van de categorie te groot wordt om nog te kunnen stellen dat er in ieder individueel geval dat aan de betreffende criteria voldoet nog sprake is van individuele en buitensporige lasten.

Dit betekent dat het moet gaan om bijzondere, niet voor alle melkveehouders geldende feiten en omstandigheden. In dat kader moet naar het oordeel van de commissie ook gewicht worden toegekend aan het ondernemersrisico. Er moet worden beoordeeld in welke mate sprake is van risico's die bepaalde bedrijfsactiviteiten nu eenmaal onvermijdelijk meebrengen en die daarom als normaal ondernemersrisico zijn te beschouwen.

Deze beperking brengt met zich dat slechts indien op voorhand vast te stellen is dat een categorie bedrijven evident buitenproportioneel en individueel geraakt wordt, meer dan onder de normale bedrijfsrisico's die gangbaar zijn voor de betreffende sector, opname in de knelgevallenregeling kan worden overwogen.

Tevens dient de omvang van de groep bedrijven die onder de desbetreffende categorie van knelgevallen valt, op voorhand met voldoende mate van zekerheid vast te stellen te zijn, omdat onzekerheid hierover zijn weerslag kan hebben op andere melkveehouders en daarmee mogelijk tot nieuwe knelgevallen kan leiden.

De commissie heeft gelet op de voorgaande overwegingen in haar advies over uitbreiding van de knelgevallenvoorziening als beoordelingsmaatstaf genomen of toevoeging van categorieën knelgevallen gerechtvaardigd is, omdat op voorhand evident is dat een voldoende concreet en nauwkeurig af te bakenen groep zowel individueel als buitensporig geraakt wordt op een dusdanige wijze dat dit niet alleen buiten de voor de sector te verwachten bedrijfsrisico's gaat, maar ook de afwenteling op de sector als geheel rechtvaardigt.

De commissie hecht eraan te benadrukken dat het uitgebrachte advies ziet op de inhoud van de algemene maatregel van bestuur op grond waarvan de knelgevallenvoorziening van het wetsvoorstel wordt aangevuld; daarmee kan per definitie geen maatwerk worden geboden voor alle denkbare individuele situaties. Dit is inherent aan het feit dat geen enkele algemene regeling kan voorkomen dat in individuele gevallen toch sprake is van een individuele en buitensporige last.

Dit laat echter onverlet dat er meerdere mogelijkheden zijn om maatwerk in individuele gevallen te bieden, die hieronder nader worden geduid.

Ten eerste wijst de commissie hierbij op de knelgevallenvoorziening die in het voorgestelde artikel 23, zesde lid, van het wetsvoorstel is opgenomen. Deze voorziening is bedoeld voor bedrijven waar als gevolg van buitengewone omstandigheden de veestapel (en daarmee de hoeveelheid toe te kennen rechten) ten minste 5% kleiner was dan de veestapel waarover de melkveehouder zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt. Van buitengewone omstandigheden is sprake in het geval van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen. Als een

melkveehouder kan aantonen dat op zijn bedrijf sprake was van één van deze bijzondere omstandigheden, wordt hij in de toekenning van de rechten volledig gecompenseerd. De commissie stelt vast dat de vrij algemene omschrijving van de buitengewone omstandigheden in artikel 23, zesde lid, zowel op het punt van de gehanteerde algemene en niet nader gedefinieerde begrippen ('bouwwerkzaamheden', 'ziekte', 'diergezondheidsproblemen') als ten aanzien van de wijze waarop de betrokken landbouwer deze omstandigheden kan aantonen, de nodige beoordelingsruimte biedt om recht te doen aan individuele situaties. De commissie adviseert de Staatssecretaris nadrukkelijk om de definities en de wijze van aantonen zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te maken. Langdurige discussies bij de beoordeling kunnen dan worden vermeden.

Ten tweede wijst de commissie op de algemene voorziening die in artikel 38 van de Meststoffenwet is opgenomen om ontheffing te verlenen van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde, die dus ook van toepassing zal zijn op het voorziene stelsel. Op basis van dit artikel zou dus maatwerk kunnen worden geboden indien artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM dit vereist.

Ten derde wijst de commissie op de mogelijkheid om via de rechter als individueel knelgeval erkend te worden. Die mogelijkheid is er altijd en zal nodig zijn omdat er steeds individuele situaties zullen zijn die niet in een categorie van knelgevallen zijn onder te brengen. Daarnaast vloeit ook uit artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM voort dat als er sprake is van een 'individuele en buitensporige last' er een beroep op compensatie bij de rechter kan worden gedaan. Zodoende behouden individuele ondernemers die menen dat zij individueel en buitensporig worden geraakt door het stelsel van fosfaatrechten de mogelijkheid om hun situatie aan de rechter voor te leggen, hetzij in een bestuursrechtelijke procedure waarbij kan worden opgekomen tegen het besluit tot vaststelling van het fosfaatrecht dat op het bedrijf rust bij aanvang van het stelsel, hetzij in een civielrechtelijke procedure (bijvoorbeeld strekkende tot verkrijging van een schadevergoeding).

Tot slot wil de commissie het belang onderstrepen dat zo snel mogelijk na de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten en de algemene maatregel van bestuur op basis waarvan individuele ondernemers kunnen melden dat zij menen in aanmerking te komen voor de knelgevallenvoorziening, duidelijkheid moet ontstaan over welke verzoeken worden gehonoreerd.

Voortdurende procedures in het kader van de knelgevallenvoorziening betekenen om te beginnen onzekerheid en onduidelijkheid voor de betreffende ondernemer. Daarnaast zou ook voor niet direct betrokken ondernemers onzekerheid blijven bestaan over de vraag of de toepassing van de knelgevallenvoorziening aanleiding geeft om op een later moment een (extra) generieke korting op de hoeveelheid fosfaatrechten toe te passen. Dat kan noodzakelijk zijn als de toepassing van de knelgevallenvoorziening ertoe zou leiden dat het fosfaatplafond (voor de melkveehouderij) niet langer geborgd is, waardoor voortzetting van de derogatie direct in het geding is.

Het is dus in het belang van alle ondernemers die te maken krijgen met het fosfaatrechtenstelsel dat verzekerd is dat de uitvoering snel kan verlopen. Daartoe dienen de procedures voor de beoordeling van verzoeken in het kader van de knelgevallenvoorziening zo eenvoudig mogelijk te zijn en moeten de criteria om te beoordelen of een ondernemer voldoet aan de gestelde voorwaarden een snelle beoordeling mogelijk maken.

BESCHRIJVING EN BEOORDELING MOGELIJKE CATEGORIEËN

Op grond van al het beschikbare materiaal heeft de commissie, volgens opdracht, individuele situaties bijeen gebracht in groepen om vervolgens na te gaan of een dergelijke groep een categorie zou kunnen vormen zoals bedoeld in artikel 23 negende lid van de Meststoffenwet.

Bij de uitwerking van mogelijke categorieën van bedrijven die als knelgeval aangemerkt zouden kunnen worden, heeft de commissie de volgende overwegingen betrokken bij de beoordeling.

Eerste beoordeling

Allereerst is de commissie bij elk van de geïdentificeerde groepen nagegaan of sprake is van omstandigheden als beschreven in de uitgangspunten die de commissie hanteert. Belangrijke vragen in dit verband zijn: is sprake van een directe relatie met de invoering van het stelsel van fosfaatrechten, is sprake van disproportioneel geraakt zijn, is sprake van een samenhangende groep en kan de groep nauwkeurig worden afgebakend? Als een groep op één aspect negatief scoort, vervalt daarmee de grondslag om een knelgevallencategorie te formuleren.

Daarnaast is de commissie van oordeel dat als voorwaarde voor de toegang tot een knelgevallenvoorziening een drempel moet worden gehanteerd. Een dergelijke drempel vloeit voort uit het feit dat de ernst van de inbreuk op het eigendomsrecht moet worden meegewogen en brengt tot uitdrukking dat in dit kader pas sprake is van een onevenredige last als deze een bepaalde minimumomvang heeft en zodoende het normaal ondernemersrisico te boven gaat. Daarmee sluit de commissie aan bij wat reeds in het wetsvoorstel is bepaald. Op basis van het wetsvoorstel kan alleen sprake zijn van buitengewone omstandigheden op basis waarvan een melkveehouder als knelgeval kan worden aangemerkt, als op 2 juli 2015 minimaal vijf procent (5%) minder kilogrammen fosfaat met melkvee op het bedrijf werd geproduceerd dan op het betreffende bedrijf gebruikelijk. De commissie hanteert dezelfde drempel voor knelgevallencategorieën waar sprake is van vergelijkbare buitengewone omstandigheden waarop de ondernemer zelf niet of nauwelijks invloed heeft kunnen uitoefenen. De commissie hanteert een drempel van 10 % voor knelgevallencategorieën waar de situatie samenhangt met ondernemersbeslissingen. Omdat in dat geval sprake is van eigen keuzes, acht de commissie een hogere drempel die rekening houdt met de eigen verantwoordelijkheid, gerechtvaardigd. Om invulling te geven aan het begrip 'gebruikelijk' komt het de commissie passend voor om de gemiddelde situatie in de drie jaar voorafgaand aan de peildatum in beschouwing te nemen.

Omvang/gevolgen voor generieke korting

Indien sprake is van een goed af te bakenen categorie heeft de commissie, waar dat mogelijk was, de omvang van de categorie (in bedrijven en dierbezetting) in beeld gebracht. Deze is immers van belang voor het inschatten van het effect op de generieke korting.

De commissie gaat uit van een aanzienlijke generieke korting. De commissie is, mede ingegeven door het pleidooi van verschillende belangenvertegenwoordigers als ook de discussie over dit specifieke onderwerp tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, van mening dat de toename van de generieke korting ten behoeve van het kunnen honoreren van knelgevallen tot maximaal 1% beperkt moet worden. Uitgedrukt in fosfaatrechten gaat het om ongeveer 600.000 rechten, wat overeenkomt met circa 14.500 melkkoeien. Een toename van meer dan 1% acht de commissie niet proportioneel ten opzichte van de bedrijven die hiermee zullen worden geconfronteerd. Het feit, dat het hierbij om niet-grondgebonden bedrijven gaat, kan geen rechtvaardiging vormen om alle lasten volledig bij hen neer te leggen, temeer niet omdat ook deze ondernemers op legitieme wijze hun bedrijf uitoefenen.

Mate van compensatie

Bezien vanuit de algemene criteria voor de 'fair balance' toets is de commissie van oordeel dat bepaalde

ondernemersbeslissingen (denk bijvoorbeeld aan het aangaan van financiële verplichtingen) onder bepaalde voorwaarden en bij een bepaalde omvang voldoende reden kunnen zijn om als knelgeval te worden erkend, maar dat er anderzijds geen aanleiding is tot volledige compensatie omdat dit tot een veel hogere generieke korting zou leiden voor andere melkveehouders en daarom jegens hen disproportioneel zou zijn. Dit vormt de rechtvaardiging om de compensatie te beperken tot een nader vast te stellen maximum. Als dit maximum wordt uitgedrukt in een percentage van de uitbreiding/investering, is dit ook proportioneel ten opzichte van de inbreuk op het eigendom. Tevens brengt een gedeeltelijke compensatie tot uitdrukking, dat de betrokken ondernemers met hun beslissingen zelf ook verantwoordelijkheid dragen voor de situatie waarin zij zijn terecht gekomen.

Melkveehouders en hun financiers konden voorzien dat op enige moment na afschaffing van het Europese melkquotastelsel de introductie van productiebeperkende maatregelen aan de orde zou zijn. Het is de commissie bekend dat in dat kader in financieringsafspraken in de regel financiële buffers zijn opgenomen. De commissie kiest, mede daarom, als regel voor compensatie van 50 % van het verschil tussen de feitelijke bezetting en de berekende bezetting op grond van de criteria, behorend bij een categorie.

- Risico voor oneigenlijk gebruik

Voorts heeft de commissie proberen na te gaan of en in welke mate sprake kan zijn van oneigenlijk gebruik bij het voorstellen van een bepaalde categorie. Dat hangt in zeer belangrijke mate samen met de scherpte van de afbakening van de categorie. Door het hanteren van zo duidelijk mogelijk geformuleerde criteria en dossiervereisten beoogt de commissie het risico aanvaardbaar te maken.

Zoals hierboven beschreven, adviseert de commissie om er in de exacte uitwerking van de algemene maatregel van bestuur die de basis biedt voor melkveehouders om zich te melden als knelgeval, te borgen dat het generieke afomingspercentage met maximaal 1% toeneemt door het honoreren van knelgevallen. Om die grens te kunnen borgen kan het nodig zijn om flexibiliteit in te bouwen ten aanzien van de mate waarin melkveehouders die als knelgeval worden aangemerkt worden gecompenseerd. De commissie adviseert om voor de knelgevalencategorieën waar sprake is van buitengewone omstandigheden vergelijkbaar met de categorieën die nu reeds in het wetsvoorstel zijn voorzien, te kiezen voor volledige compensatie. Bij de categorieën waar de situatie direct samenhangt met ondernemersbeslissingen, adviseert de commissie te kiezen voor een gedeeltelijke compensatie, namelijk 50%. Echter, afhankelijk van hoeveel melkveehouders als knelgeval worden aangemerkt, kan een compensatie van 50% betekenen dat het generieke kortingspercentage met meer dan 1% stijgt. Als dat aan de orde is, adviseert de commissie om de mate van compensatie van individuele knelgevallen te verlagen tot een percentage onder de 50%.

In die gevallen waarin de commissie van oordeel is dat geen sprake is of kan zijn van een als knelgeval aan te merken categorie, heeft de commissie aspecten als omvang, afbakening, risico en compensatie buiten beschouwing gelaten.

CATEGORIE NIEUW GESTARTE BEDRIJVEN

Er is een beperkte groep van bedrijven die vóór 2 juli 2015 is gestart en op die datum nog niet volledig operationeel was. Meest voor de hand liggend is dat deze bedrijven op de peildatum nog geen volledige stalbezetting hadden of dat de stalbezetting uitsluitend of hoofdzakelijk uit jongvee bestond. Zij worden met hoge en onvoorziene extra kosten geconfronteerd door de noodzaak om vanaf 1 januari 2018 over fosfaatrechten te beschikken om de productie voort te kunnen zetten. Het gaat in deze categorie om een bijzondere groep van nieuw gestarte bedrijven. Het gaat niet om voortzetting of doorstart van een bestaand melkveebedrijf onder bijvoorbeeld een andere naam of met een andere eigendomsstructuur.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34352, nr. 3) blijkt dat eerder is overwogen een speciale voorziening te treffen voor “recent gestarte bedrijven, die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee”.

Van een voorziening is afgezien omdat “een afbakening tot uitsluitend recent gestarte bedrijven waarbij geen sprake is van een bedrijfsoverdracht – een voorziening die uitsluitend ziet op bedrijven die vanaf «nul» zijn begonnen – zeer kwetsbaar is. Een scherpe afbakening tussen nieuw gestarte bedrijven en bedrijven waarbij sprake is van een voortzetting van een bestaand bedrijf – of van een deel van een bedrijf – onder een nieuwe rechtsvorm is niet mogelijk. Dit betekent dat iedere bedrijfsoverdracht potentieel in aanmerking zou komen voor een knelgevallenvoorziening voor recent gestarte bedrijven. Erkenning van al deze situaties als knelgeval zou resulteren in een aanzienlijke groei van het aantal fosfaat-rechten en daarmee fors druk zetten op de benodigde generieke afroting.”

De commissie heeft echter opnieuw de mogelijkheden voor afbakening van de categorie ‘nieuw gestarte bedrijven’ willen bezien.

De commissie concludeert dat de overheidsregisters (de registratie van bedrijven bij RVO.nl) geen goed uitgangspunt is om de categorie nieuw gestarte bedrijven af te bakenen omdat de registers zijn gebaseerd op zogenaamde Kamer van Koophandelnummers. Deze bieden onvoldoende basis om onderscheid te maken tussen nieuw gestarte bedrijven en bestaande bedrijven waarvan bijvoorbeeld de eigendomsstructuur recent is veranderd. De commissie concludeert echter ook dat een melkveehouder overtuigend kan aantonen en onderbouwen dat hij een nieuw bedrijf is gestart op basis van de volgende criteria (cumulatief):

- Er is sprake van een melkproducerend bedrijf, hetgeen betekent dat jongveeopfok is uitgesloten maar zelfzuivelaars er wel onder kunnen vallen;
- Voor 1 januari 2014 werd door de betrokken houder geen melk geproduceerd voor consumptie of verwerking;
- Melkproductie- en aflevering is gestart tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015;
- Het bedrijf heeft geen melding gedaan op grond van het voorgestelde artikel 23, vierde lid, van de Meststoffenwet om zodoende in aanmerking te komen voor fosfaatrechten vanwege de overname van een beëindigd bedrijf;
- Het bedrijf beschikt over een voor 2 juli 2015 verleende milieuvergunning met het oog op het starten van een melkveebedrijf;
- Uit een accountantsverklaring blijkt dat er sprake is van het zijn aangegaan van onomkeerbare financiële verplichtingen voor 2 juli 2015. Dat kan blijken uit:
 - Een gesloten aannemingsovereenkomst of betaalde facturen van voor 2 juli 2015.
 - Een gesloten financiële overeenkomst van voor 2 juli 2015.
- Op het moment dat een bedrijf zich aanmeldt voor deze voorziening moet sprake zijn van een actief landbouwbedrijf volgens de Meststoffenwet.

De commissie stelt daarnaast voor om - naar analogie van de destijds bij de invoering van de superheffing voor startende bedrijven getroffen voorziening - als aanvullende (entree)eis op te nemen dat het betrokken bedrijf moet aantonen dat het op 2 juli 2015 en op 1 januari-2018 over een minimum aantal melkkoeien beschikte¹ en dat de hoeveelheid geproduceerde melk op beide data minimaal een bepaalde omvang had².

¹ Bij de superheffing betrof dit een aantal van ten minste 15 melkkoeien op basis van de metelling 1984.

² Bij de superheffing betrof dit een hoeveelheid van ten minste 4000 kg afgeleverde melk per veertien dagen

De commissie adviseert bij deze categorie een compensatie van 50 % van het verschil tussen de feitelijke melkveebezetting op 2 juli 2015 en de op die datum aanwezige stalcapaciteit (zoals deze blijkt uit de overlegde documenten). Hierbij wordt een drempel van 10% gehanteerd.

CATEGORIE BUITENGEWONE SITUATIE VANWEGE REALISATIE VAN EEN NATUURGEBIED OF DE AANLEG OF HET ONDERHOUD VAN PUBLIEKE INFRASTRUCTUUR OF ALGEMENE NUTSVOORZIENING

Er is een beperkte groep van bedrijven die veelal in overleg met lagere overheden, afspraken heeft gemaakt over bijvoorbeeld een bedrijfsverplaatsing in verband met natuurontwikkeling of infrastructurele projecten of hun bedrijf extensiveren ten behoeve van natuurontwikkeling en die op de peildatum van 2 juli 2015 om die reden nog geen of een onvolledige veebezetting hadden of die op de peildatum tijdelijk niet-grondgebonden waren. De beschikbare registers bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland bieden geen informatie over de omvang van deze groep bedrijven.

In het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij wordt de bijzondere situatie van deze bedrijven op een peildatum erkend.

De commissie concludeert dat ook in het fosfaatrechtenstelsel een melkveehouder overtuigend kan aantonen en onderbouwen dat deze bijzondere omstandigheden op de peildatum op zijn bedrijf aan de orde waren op basis van documenten:

- die deelname aan publieke natuurontwikkelingsprojecten of publieke infrastructuurprojecten bewijzen; en
- waaruit blijkt dat sprake was van ofwel een wijziging van de bestemming van landbouwgrond in gebruik bij het bedrijf in verband met een natuurontwikkelings- of infrastructuurproject, waarbij er een direct verband dient te zijn tussen de vermindering van de grond in gebruik op het bedrijf en deze wijziging van de bestemming van (een deel van) de landbouwgrond op het bedrijf,
- ofwel een verkleining van de veestapel die het rechtstreeks gevolg is van een natuurontwikkelings- of infrastructuurproject, in welk geval de veestapel en daarmee de hoeveelheid toe te kennen rechten op 2 juli 2015 ten minste 5% kleiner moet zijn dan de veestapel waarover de melkveehouder zonder deze buitengewone situatie beschikt zou hebben.

Er dient in alle gevallen sprake te zijn van een ongewone en tijdelijke situatie die direct samenhangt met de ontwikkeling van het publieke project.

De commissie geeft in overweging om bij de beoordeling van concrete gevallen conform de door RVO.nl gehanteerde aanpak bij het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij rekening te houden met:

- pacht-/huurcontract waaruit blijkt dat de bestemming van landbouwgrond wat in gebruik is op het bedrijf wordt gewijzigd naar natuurontwikkeling of aanleg van infrastructuur;
- Andere documenten die de deelname aan publieke natuurontwikkelingsprojecten of infrastructuurprojecten bewijzen en waaruit blijkt dat er sprake was van wijziging van de bestemming van landbouwgrond i.v.m. genoemd ontwikkelings- of infrastructuurproject;
- Door de melkveehouder aan te geven feiten en omstandigheden met betrekking tot deze tijdelijke grond, in relatie tot 'omliggende jaren'.

Enigszins vergelijkbaar met de bestaande knelgevallenvoorziening in artikel 23 zal ook hier als regel sprake zijn van een buiten de keuze of schuld van de betreffende ondernemers liggende situatie van onvolledige bezetting. Indien dat uit overheidsdocumenten met bijbehorende verklaring van het betreffende bestuursorgaan afdoende blijkt, adviseert de commissie volledige compensatie.

Evenals bij de knelgevallenvoorziening op basis van artikel 23, zesde lid het geval is, betreft deze compensatie enkel de onderbenutting op de referentiedatum en ziet zij niet op een mogelijk beoogde uitbreiding van de productiecapaciteit na 2 juli 2015.

CATEGORIE BEDRIJVEN MET ONBENUTTE ONOMKEERBARE INVESTERINGSVERPLICHTINGEN

Aan de commissie is een flink aantal casussen aangereikt die betrekking hebben op verslechtering van de bedrijfseconomische omstandigheden als gevolg van vóór 2 juli 2015 aangegane investeringsverplichtingen die op de peildatum niet volledig werden benut. Ter illustratie kan het gaan om bedrijven die een nieuwe stal hebben gebouwd, maar waar op 2 juli 2015 deze stal nog niet 'vol stond' met melkkoeien. Het kan echter ook gaan om investeringen in grond. Voor deze 'latente ruimte' wordt geen fosfaatrechten toegekend. Dat kan in een aantal gevallen leiden tot een dusdanige verslechtering van de bedrijfseconomische situatie dat niet meer kan worden voldaan aan de aangegane financiële verplichtingen waardoor de continuïteit van het betreffende bedrijf in gevaar zou kunnen zijn.

Bezien vanuit de algemene criteria voor de 'fair balance' toets valt te beredeneren dat het zijn aangegaan van onomkeerbare investeringsverplichtingen onder bepaalde voorwaarden voldoende reden zou kunnen vormen om als knelgeval te worden erkend. De commissie heeft daarom gezocht naar mogelijkheden om de 'onomkeerbare investeringsbeslissingen' te definiëren. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd is het beeld ontstaan dat verreweg het grootste deel van de melkveehouders in de jaren voor het vervallen van het Europese stelsel van melkquota en de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van het bedrijf. De aard van de investeringen is heel divers en er zijn ook grote verschillen in de (relatieve) omvang.

Investerings die horen bij de reguliere bedrijfsontwikkeling worden door de commissie niet gezien als basis om als knelgeval te kunnen worden aangemerkt. Die behoren immers tot het normale bedrijfsrisico. Het moet dus gaan om onomkeerbare financieringsverplichtingen die het gemiddelde investeringsniveau duidelijk overstijgen. Dat is ook nodig om te voorkomen dat een impasse in de uitvoering van de wet ontstaat. Immers, de grondgebonden bedrijven worden al ontzien in de generieke afroaming. Als vervolgens ook alle 'onomkeerbare financieringsverplichtingen' basis zijn voor toekenning van extra rechten, is er onvoldoende mogelijkheid om de generieke korting zo toe te passen dat die niet onontkoombaar disproportioneel uitwerkt voor de niet-grondgebonden bedrijven.

Het is voor de commissie niet mogelijk gebleken tot een afbakening te komen die op individueel niveau bedrijven selecteert waarvan de continuïteit in het geding is als gevolg van de gekozen peildatum voor het fosfaatrechtenstelsel. Dat komt ook doordat in veel situaties waarin de bedrijfscontinuïteit in het geding zou kunnen zijn, daaraan meerdere oorzaken ten grondslag liggen.

Dat heeft geleid tot de conclusie van de commissie dat een algemener criterium moet worden bepaald én dat een forse drempel moet worden gesteld voor de omvang van 'onomkeerbare financieringsverplichtingen'.

De commissie heeft vervolgens als insteek gekozen het gegeven dat de relatieve verhouding investeringslast – productiemiddelen van betekenis is voor de bedrijfseconomische perspectieven. De commissie heeft Wageningen Economic Research (WEcR) gevraagd om in beeld te brengen hoeveel ondernemers investeringen hebben gedaan en dat in relatie te brengen tot het balansvermogen.

Uit de informatie van WEcR blijkt dat voor 80% van de Nederlandse melkveehouders geldt dat de investering in de periode 1 januari 2014 tot 2 juli 2015 beperkt is gebleven tot 15% van het balansvermogen. Voor de overige bedrijven kan de investering oplopen tot boven 35% van het balansvermogen.

WEcR heeft ook in beeld gebracht wat de gemiddelde dierbezetting van de bedrijven was, om aan te kunnen geven hoeveel fosfaatrechten benodigd zijn om de bedrijven die meer dan 10 % onderbezetting hadden op 2 juli 2015 te compenseren. De commissie heeft gevraagd daarbij geen onderscheid te maken op basis van de bedrijfsgrootte maar dat proportioneel te doen.

Op basis van de gegevens van WEcR heeft de commissie de contouren van een knelgevallencategorie in beeld gebracht. Het moet dan gaan om melkveehouders die overtuigend aantonen:

- dat tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015 onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn gedaan in de uitbreiding van de stalcapaciteit van het bedrijf of in de bij het bedrijf behorende grond en dat de omvang van deze verplichting tenminste een bepaald percentage van zijn balanstotaal op 1 januari 2014 bedroeg. Het balanstotaal moet worden bepaald op een bedrijfseconomische waardegrondslag;
- welk deel van die investering op 2 juli 2015 onbenut was. Om te voorkomen dat onbenutte capaciteit van voor 1 januari 2014 ook kan worden gecompenseerd in de knelgevallenvoorziening, moet de melkveehouder ook de benutting van zijn productiemiddelen (stalcapaciteit en grond) op 1 januari 2014 aantonen.

De compensatie zou dan betrekking hebben op het deel van de investeringen dat het voor de hele sector gemiddelde investeringsniveau in de periode 1 januari 2014 en 2 juli 2015 overstijgt omdat de commissie van oordeel is dat dat deel van de investering tot het regulier bedrijfsrisico moet worden gerekend. Daarnaast is de commissie van opvatting dat de betreffende bedrijven voor maximaal 50% tegemoet zouden kunnen worden gekomen met de toekenning van extra rechten.

Vervolgens heeft de commissie de in de ogen van de commissie beschikbare ruimte geconfronteerd met de WEcR-data. De commissie is nadrukkelijk van mening dat de toename van de generieke korting ten gevolge van de knelgevallenvoorzieningen beperkt moet blijven tot maximaal 1%. De overwegingen daarbij zijn hiervoor al gegeven. Het beslag op die ruimte vanuit de voorgestelde categorieën nieuw gestarte bedrijven en bedrijven in een buitengewone situatie door overheidsmaatregelen in de publieke sfeer zal beperkt van omvang zijn, gelet op de aard van de categorieën. Dat ligt anders voor bedrijven die met recht een beroep op de al in de wet opgenomen categorie van buitengewone omstandigheden vanwege ziekte, brand e.d. (artikel 23, zesde lid). Op grond van het betreffende artikel toegekende rechten worden eveneens 'verrekend' via de generieke korting. De commissie verwacht dat een aanmerkelijk deel van de in haar ogen bestaande ruimte van circa 14.500 extra koeien daarmee gemoeid zal zijn.

Dat heeft tot gevolg dat voor een categorie onomkeerbare investeringsverplichtingen slechts een uiterst beperkte mogelijkheid resteert. De drempel voor investeringsverplichtingen zou dan op tenminste 35 % van het balanstotaal moeten liggen. De ruimte zou dan worden benut voor een zeer beperkt aantal bedrijven (maximaal 50, waarschijnlijk slechts een deel ervan).

Nu bestaat er een relatie tussen het percentage geïnvesteerd vermogen en de bedrijfseconomische kwetsbaarheid. Deze is zeker niet 1 op 1 en beperkt zich ook niet tot deze groep van bedrijven. Het gaat bovendien om grote groeiers die deze stap welbewust zullen hebben gezet, nadat zij konden voorzien dat productiebegrenzende maatregelen voor de melkveehouderij aan de orde zouden zijn als door groei van de fosfaatproductie in die sector het nationale fosfaatproductieplafond zou worden overschreden. In haar uiteindelijke oordeel heeft de commissie ook meegewogen dat de noodzaak om een hoge drempel te stellen voor de omvang van de financieringsbeslissing, onvermijdelijk tot gevolg heeft dat alleen de grootste groeiers (niet in absolute zin, maar in verhouding tot de oorspronkelijke omvang van het melkveebedrijf) in aanmerking komen voor de knelgevallenvoorziening. De rekening daarvoor, namelijk een hogere generieke korting op de overige niet-grondgebonden bedrijven, slaat neer op de bedrijven die hebben gekozen voor een

geleidelijker groeipad waarvoor minder risicovolle investeringen nodig waren. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met belangenvertegenwoordigers bleek daar onvoldoende draagvlak voor.

De commissie acht dat, omdat voor een categorie onomkeerbare investeringsverplichtingen slechts een uiterst beperkte mogelijkheid resteert, deze geen recht doet aan de in de praktijk bestaande situaties waarbij de bedrijfseconomische gevolgen van het stelsel de continuïteit in gevaar brengt. De commissie is van oordeel dat de groep ondernemers die een financieel knellende situatie ervaart als gevolg van de introductie van het fosfaatrechtenstelsel zeer divers is en dat er grote verschillen zijn in achterliggende oorzaken voor de ervaren financiële knel. De commissie is tot de conclusie gekomen dat deze bedrijven niet als groep af te bakenen zijn. Een scherpe afbakening is echter wel essentieel om disproportionele consequenties voor bedrijven die worden geconfronteerd met de generieke korting te voorkomen.

In plaats van een zeer beperkte categorie (> 35 % geïnvesteerd vermogen) bepleit de commissie een andere aanpak om te voorkomen dat op zich gezonde bedrijven omvallen door de introductie van het stelsel.

Er bestaan op dit punt parallellen met eerdere gebeurtenissen, waarvan gebruik kan worden gemaakt. Het gaat dan om instrumenten als borgstellingsfaciliteiten voor werkkapitaal, garantstellingen e.d. Daarmee is de omvang van investeringen niet de enige maat, maar de specifieke bedrijfseconomische omstandigheden.

De commissie is zich terdege bewust van de beperkingen die de overheid heeft, bijvoorbeeld in de geldende staatssteunkaders, om strikt geselecteerde bedrijven een handje te helpen. Dat vraagt zonder meer medewerking van de sector en met name van de bij de sector betrokken financiële instellingen.

De commissie adviseert de Staatssecretaris af te zien van een knelgevallencategorie voor deze situaties en om in overleg te treden met het bedrijfsleven om een effectievere aanpak te ontwikkelen voor de ondersteuning van op zich gezonde melkveebedrijven in de bedrijfseconomische knel.

CATEGORIE BIOLOGISCHE MELKVEEHOUDERIJ

De commissie schaaft onder deze categorie de bedrijven die per 2 juli 2015 voldeden aan de EU-verordening inzake biologische landbouw. Deze bedrijven zijn overwegend grondgebonden en maken geen gebruik van derogatie (dat wil zeggen: zij gebruiken maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar). De biologische sector is van mening dat omdat de biologische melkveehouderij niet bijdraagt aan het nationale mestoverschot en de biologische melkveehouderij duurzaam is, de groei die is en wordt gerealiseerd tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 niet belemmerd dient te worden door het stelsel van fosfaatrechten. De biologische sector wil de groei, dat wil zeggen de uitbreiding van de veestapel tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018, gehonoreerd zien met fosfaatrechten.

De commissie meent dat grondgebonden biologische melkveehouders zich in het perspectief van de Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking niet onderscheiden van grondgebonden gangbare melkveebedrijven. Voor beide type bedrijven geldt weliswaar dat deze op bedrijfsniveau geen fosfaatoverschot kennen en dus niet bijdragen aan het nationale fosfaatoverschot, maar ze dragen wel bij aan de fosfaatproductie. Dat laatste is het meest relevant omdat het fosfaatplafond in de derogatiebeschikking een absoluut plafond is in de zin dat niet wordt gedifferentieerd naar type bedrijf waarop de mest wordt geproduceerd (bijvoorbeeld biologisch vs. gangbaar). Biologische melkveehouders worden als groep niet onevenredig getroffen door de peildatum van 2 juli 2015.

Grondgebonden (biologische) melkveehouders worden in het stelsel reeds tegemoet gekomen doordat zij zijn vrijgesteld van de generieke korting. Het gegeven dat biologische melkveehouders een duurzame en maatschappelijk gezien 'preferente' productiewijze hanteren, kan beleidsmatig wenselijk zijn. Echter, de knelgevallenvoorziening beoogt soelaas te bieden aan ondernemers die disproportioneel worden getroffen

door de keuze van de peildatum voor de introductie van het stelsel van fosfaatrechten. Deze omstandigheid acht de commissie voor deze categorie niet aanwezig. Om die reden ziet de commissie geen basis om de knelgevallenvoorziening voor deze categorie uit te breiden.

CATEGORIE BEDRIJVEN IN OMSCHAKELING NAAR BIOLOGISCHE MELKVEEHOUDERIJ

De commissie is er mee bekend dat omschakelen van gangbare- naar biologische melkveehouderij een omschakeltermijn van twee jaar vereist. Dat wil zeggen dat een melkveehouder eerst twee jaar gedeeltelijk volgens de biologische productiewijze moet produceren alvorens hij zijn producten als biologisch op de markt mag brengen. In die twee jaar maakt het omschakelend bedrijf kosten die zich nog niet vertalen in een hogere opbrengst. Bedrijven die omschakelen gaan veelal over op een meer grondgebonden productiewijze. Afhankelijk van individuele keuzes, betekent dit ofwel investeren in grond ofwel reduceren van het aantal gehouden melkkoeien. Melkveehouders die op 2 juli 2015 in een omschakelingstraject zaten, krijgen voor de op dat moment gehouden stuks melkvee - overeenkomstig elk ander melkveebedrijf - fosfaatrechten toegekend. De hoeveelheid fosfaatrechten die zal worden toegekend is daarmee voldoende om de veestapel die op 2 juli 2015 op het bedrijf was in die omvang voort te zetten.

Bedrijven die omschakeling echter combineren met groei van het bedrijf, kunnen na 1 januari 2018 mogelijk wel geconfronteerd worden met hoge kosten voor de aanschaf van de benodigde fosfaatrechten om de groei van de fosfaatproductie op hun bedrijf te verantwoorden. De commissie acht bepalend dat deze bedrijven zich in dat opzicht echter niet onderscheiden van gangbare bedrijven die na 2 juli 2015 een groei doormaakten. Bedrijven die op 2 juli 2015 in een omschakeling van gangbare naar biologische melkveehouderij zaten, worden naar het oordeel van de commissie in vergelijking met gangbare bedrijven, niet onevenredig getroffen door de peildatum van 2 juli 2015. Ook voor deze categorie geldt dat een overgang van gangbaar naar biologisch melkveebedrijf beleidsmatig gewenst kan zijn, maar dat de commissie deze categorie niet als zodanig disproportioneel benadeeld acht door het stelsel van fosfaatrechten dat een uitbreiding van de knelgevallenvoorziening voor deze categorie gerechtvaardigd is.

CATEGORIE BEDRIJVEN MET RUNDEREN VAN ZELDZAME RUNDERRASSEN

Er zijn twee type bedrijven hierin te onderscheiden: 1) bedrijven waarbij (vrijwel) de volledige rundveestapel bestaat uit runderen van zeldzame runderrassen en 2) bedrijven die, naast hun hoofdactiviteit, een klein bestand aan runderen van zeldzame runderrassen op het bedrijf houdt. Er bestaat vrees dat ondernemers niet kunnen/willen investeren in fosfaatrechten om het aantal zeldzame runderen te laten toenemen en dat er ook bedrijven zullen zijn die de fosfaatrechten die ze ontvangen voor de zeldzame runderrassen die ze hielden op 2 juli 2015, zullen verkopen of zullen gebruiken voor het houden van gangbare melkkoeien. Het gevolg kan dan zijn dat het aantal zeldzame runderen niet zal toenemen, wat voor een genetisch gezond bestand voor sommige rassen wenselijk is, of zelfs zal afnemen.

De commissie stelt vast dat ondernemers die op 2 juli 2015 zeldzame runderrassen hielden vallend onder de definitie van melkvee, voor deze runderen fosfaatrechten krijgen toegekend. Op basis van deze rechten kan men vanaf 1 januari 2018 probleemloos runderen van zeldzame runderrassen houden. Dat bedrijven om bedrijfseconomische redenen besluiten om runderen van zeldzame runderrassen af te stoten of om niet te groeien in het aantal runderen van zeldzame runderrassen, maakt nog niet dat de betreffende ondernemers onevenredig getroffen worden door de peildatum. De commissie ziet geen grondslag om voor deze categorie de knelgevallenvoorziening uit te breiden en het verzoek om extra fosfaatrechten te honoreren.

ADVIES EN VERVOLG

Advies

De commissie adviseert de Staatssecretaris in de eerste plaats om maximaal zeker te stellen dat het effect van het op basis van een generieke voorziening honoreren van individuele bedrijven als knelgeval wordt beperkt tot een stijging van het generieke kortingspercentage met maximaal 1%. De commissie realiseert zich terdege dat de ruimte die daardoor ontstaat om bedrijven als knelgeval te erkennen uiterst beperkt is. De commissie heeft echter in haar afweging scherp oog gehad voor de proportionaliteit van de voorziening. Dat wel zeggen dat in de weging van verschillende elementen niet alleen het belang van degene die met een knelgevallenvoorziening worden geholpen is beschouwd, maar ook het belang van degenen die daar letterlijk de rekening voor betalen. De commissie is zich er steeds van bewust geweest dat er geen 'vrij beschikbare' hoeveelheid rechten is, maar dat het in de kern gaat om de herverdeling van een beperkte voorraad.

Het is tegen deze achtergrond dat de commissie de staatssecretaris adviseert om bij algemene maatregel van bestuur twee categorieën van knelgevallen vast te stellen: een categorie voor nieuw gestarte bedrijven en bedrijven in een buitengewone situatie vanwege de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur of algemene nutsvoorziening. Hiervoor zijn deze uitgebreid beschreven, inclusief aan welke criteria deze ondernemingen moeten voldoen en in welke mate compensatie zou moeten plaatsvinden.

Daarnaast adviseert de commissie de staatssecretaris om in overleg te treden met het bedrijfsleven om een effectievere aanpak te ontwikkelen voor de ondersteuning van op zich gezonde melkveebedrijven in de bedrijfseconomische knel.

De commissie stelt voorts vast dat de vrij algemene omschrijving van de buitengewone omstandigheden in artikel 23, zesde lid, zowel wat betreft de gehanteerde algemene en niet nader gedefinieerde begrippen ('bouwwerkzaamheden', 'ziekte', 'diergezondheidsproblemen') als wat betreft de wijze waarop de betrokken landbouwer deze omstandigheden kan aantonen, de nodige beoordelingsruimte biedt. De commissie geeft de staatssecretaris nadrukkelijk in overweging om de definities en de wijze van aantonen zo eenvoudig en eenduidig mogelijk te maken zodat langdurige discussies kunnen worden vermeden en de inspanningen bij de beoordeling dan niet liggen op het volledig uitsluiten van oneigenlijk gebruik vanwege meervoudige interpreteerbaarheid. Dat zou tot optimale benutting van dit wetsartikel leiden.

Uitvoering

In de ogen van de commissie is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) de aangewezen organisatie voor de uitvoering van de knelgevallenregelingen; men beschikt immers over de vereiste expertise en infrastructuur. Het is de commissie evenwel bekend dat er grote druk op deze specifieke expertise staat vanwege de uitvoeringslast van het gehele beleidscomplex rond mest.

Het is van belang dat de uitvoering van de knelgevallenvoorziening zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden door éénduidige criteria voor beoordeling en door hoge eisen te stellen aan de kwaliteit van de door de individuele ondernemer aan te leveren dossiers. Het verdient de aanbeveling om in de komende maanden nauwkeurig te formuleren aan welke eisen de dossiers moeten voldoen om in behandeling te worden genomen. Alleen dan zal het mogelijk zijn om de behandelingsduur aanvaardbaar te houden. Een korte termijn van een aantal maanden voor de beoordeling is in het belang van de ondernemer en van de sector als geheel. De commissie doet – over het hoofd van de Staatssecretaris – een beroep op ondernemers in de melkveehouderij om niet lichtvaardig tot een aanvraag te komen. De commissie doet een vergelijkbaar beroep op de belangenorganisaties in de sector en op de ondersteunende organisaties als accountants, financiële instellingen e.d.

Om dezelfde reden adviseert de commissie om elk van de dossiers te laten vergezellen door een beoordelende

verklaring door een accountant die aan nader te stellen eisen moet voldoen om oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Tenslotte

De commissie heeft gelet op de wettelijke beperkingen en de effecten voor de sector als geheel, met een zekere terughoudendheid vormgegeven aan mogelijke categorieën knelgevallen. Desondanks zal waarschijnlijk sprake zijn van een toename van de generieke korting van ongeveer 1%. De commissie acht dat het maximaal aanvaardbare.

Den Haag, 30 juni 2017

Voorzitter en leden commissie knelgevallen fosfaatrechten

Bijlage I: OPDRACHT, BENOEMING EN WERKWIJZE COMMISSIE

Volgens het instellingsbesluit is de opdracht van de commissie vierledig³:

- De commissie knelgevallen fosfaatrechten (hierna: de commissie) heeft tot taak om op basis van individuele casussen te adviseren of de knelgevallenvoorziening in het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten moet worden uitgebreid met een bij algemene maatregel van bestuur omschreven categorie van bedrijven.
- Bij de advisering betreft de Commissie de gevolgen van de uitbreiding van de knelgevallenvoorziening voor de generieke afroaming en het fosfaatproductieplafond. De commissie betreft daarbij ook of de groep melkveehouders die onevenredig wordt geraakt, voldoende is af te bakenen, en wat het risico is op oneigenlijk gebruik en de mogelijkheden om dit risico te beperken.
- Als de commissie adviseert om de knelgevallenvoorziening uit te breiden, geeft de Commissie in het advies de criteria daarvoor en de mate waarin melkveehouders die aan de criteria voldoen extra fosfaatrechten krijgen.
- In het advies maakt de commissie inzichtelijk hoe zij de hierboven (tweede bullet) genoemde factoren bij de advisering heeft betrokken en op grond van welke afweging zij adviseert om voor een groep melkveehouders de knelgevallenvoorziening niet uit te breiden.
- De commissie brengt uiterlijk 1 juli 2017 haar schriftelijk advies uit.

In de toelichting van het besluit wordt aangegeven dat het de taak van de commissie is om op basis van individuele gevallen advies uit te brengen over het al dan niet verruimen van de knelgevallenvoorziening. Als de commissie meent dat de uitbreiding met een specifieke categorie aan de orde is, dient de commissie ook aan te geven welke consequenties dat heeft voor andere melkveehouders. De fosfaatrechten die worden toegekend aan ondernemers in de extra categorie moeten immers geput worden uit het geheel aan fosfaatrechten dat aan de overige melkveehouders ter beschikking staat. De commissie moet eveneens een duidelijke afbakening van de extra categorie aangeven. Tenslotte wordt aan de commissie gevraagd het risico op oneigenlijk gebruik van de eventuele uitbreiding van de knelgevallenvoorziening mee te wegen en waarborgen aan te geven die dat tegengaan.

De commissie is gevraagd haar advies uiterlijk 1 juli 2017 uit te brengen aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. De datum is bepaald opdat uitbreiding van de knelgevallenvoorziening op 1 januari 2018 op grond van een algemene maatregel van bestuur in werking kan treden.

³ Stcrt nr. 30719 van 6 juni 2017, Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 mei 2017, Instellingsregeling Commissie Knelgevallen fosfaatrechten.

BIJLAGE II: WETSVOORSTEL

Amendement Geurts c.s.

De instelling en benoeming van de commissie knelgevallen fosfaatrechten is het gevolg van het amendement Geurts c.s. van 5 december 2016, als aanvulling op de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Het amendement ziet toe: “Teneinde onbillijkheden van overwegende aard te voorkomen”, op de bevoegdheid van de Minister om aan een bedrijf meer fosfaatrecht toe te kennen als kan worden vastgesteld dat het behoort tot een bepaalde categorie bedrijven.⁴ In de toelichting stellen de indieners van het amendement dat de regering zich voor de uitwerking van het amendement moet laten adviseren door een conform de Kaderwet adviescolleges ingestelde adviescommissie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken informeerde de Kamer in de brief van 30 januari 2017 (Kamerstuk 34 532, nr. 99), op welke wijze hij uitvoering geeft aan het amendement. Vervolgens heeft hij de Tweede Kamer nader geïnformeerd over de instelling van de commissie in een brief over het Fosfaatreductieplan melkveehouderij 2017 van 12 mei 2017 (Kamerstuk 34 295, nr. I).

Bij regeling van 20 mei 2017 heeft de Staatssecretaris van EZ vervolgens de Instellingsregeling Commissie knelgevallen fosfaatrechten vastgesteld en bij besluit van dezelfde datum het Benoemingsbesluit Commissie knelgevallen fosfaatrechten.

Doel van het wetsvoorstel fosfaatrechten melkveehouderij

Het kabinet heeft een wetsvoorstel ingediend (Kamerstuk 34532, nrs. 2 en 19) ter invoering van een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee. Het doel van het nieuw te introduceren stelsel van fosfaatrechten voor melkvee is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht.

Nederland maakt sinds 2006 gebruik van een derogatie van de Nitraatrichtlijn, die het voor landbouwers mogelijk maakt om meer dierlijke mest aan te wenden dan is toegestaan op basis van de norm die is opgenomen in de Nitraatrichtlijn van 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar. Het gebruik van derogatie is aan voorwaarden gebonden. In artikel 7 van de door de Europese Commissie aan Nederland verleende derogatiebeschikking⁵ voor de periode 2014-2017 is hiertoe bepaald dat de nationale autoriteiten in Nederland ervoor moet zorgen dat de nationale mestproductie wat betreft stikstof en fosfor het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt.. Overtreding van deze voorwaarde kan aanleiding zijn voor het directe verlies van derogatie. Het onmiddellijke gevolg daarvan is dat landbouwers voor het gebruik van stikstof uit dierlijke mest ‘terugvallen’ op de norm die in de Nitraatrichtlijn is opgenomen. Daardoor zou plaatsingsruimte voor dierlijke mest kleiner worden en als gevolg daarvan de kosten voor individuele ondernemers voor het verantwoord afvoeren van mest toenemen.

Een wettelijk instrumentarium ter beheersing van de mestproductie door melkvee is noodzakelijk gebleken nadat, mede naar aanleiding van het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015, de omvang van de melkveehouderij en daarmee van de mestproductie fors is toegenomen. Dit heeft geleid tot een overschrijding van het aan de derogatie verbonden fosfaatproductieplafond in 2015.

Nederland dient er derhalve voor te zorgen dat de fosfaatproductie door melkvee wordt beperkt. Dit wordt gerealiseerd door fosfaatrechten toe te kennen op basis van de feitelijke situatie op bedrijven op de vroegst

⁴ Kamerstukken II, 34 532, nr. 85.

⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 148 van 20 mei 2014).

mogelijke peildatum (2 juli 2015) inclusief een generieke korting, waarmee het totaal aantal op bedrijven rustende fosfaatrechten niet groter is dan 84,9 miljoen fosfaat.

Het wetsvoorstel is aanvaard door beide Kamers der Staten-Generaal en is beoogd in werking te treden op 1 januari 2018.

Belangrijkste kenmerken van het fosfaatrechtenstelsel

Na inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel is het bedrijven niet toegestaan meer fosfaat te produceren met melkvee dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Dat wil zeggen dat bedrijven alleen met melkvee fosfaat kunnen produceren in de mate waarin zij over fosfaatrechten daarvoor beschikken. Bedrijven krijgen een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend die volgt uit het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 – de datum waarop de introductie van het fosfaatrechtenstelsel aan de Tweede Kamer is aangekondigd – en de forfaitaire fosfaatexcretie die hoort bij die veestapel. Bedrijven krijgen geen fosfaatrechten voor de groei van de veestapel en daarmee van de fosfaatproductie na 2 juli 2015. Evenmin worden rechten toegekend voor de zogenaamde latente productieruimte (ruimte in grond, stal of vergunning), waaronder over het algemeen het overschot aan plaatsingsruimte voor dierlijke mest op het eigen bedrijf wordt verstaan.

De beschikbare cijfers wijzen uit dat de hoeveelheid rechten die wordt toegekend op basis van de melkveestapel op 2 juli 2015, te groot is om zeker te stellen dat het fosfaatproductieplafond niet wordt overschreden. Daarom wordt bij de toekenning van de rechten een generieke korting toegepast waardoor het totaal aantal toegekende rechten het fosfaatproductieplafond niet overschrijdt.

Bepaald is dat bedrijven die in 2015 grondgebonden waren, geheel worden ontzien in deze generieke korting. Dat betekent dat alleen niet-grondgebonden bedrijven worden geconfronteerd met de generieke korting. Tevens is bepaald dat de korting slechts gedeeltelijk wordt toegepast op bedrijven met een relatief klein fosfaatoverschot; die bedrijven worden niet verder gekort dan de situatie van grondgebondenheid in 2015.

Deze benadering is gebaseerd op het feit dat grondgebonden bedrijven de door het melkvee geproduceerde fosfaat binnen de daarvoor geldende gebruiksnormen op eigen landbouwgrond kunnen plaatsen. Deze bedrijven leveren daarmee geen bijdrage aan het overschot aan fosfaat dat in Nederland door de veehouderij wordt geproduceerd en dragen daardoor ook niet bij aan de druk op de nationale mestmarkt. Voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse zuivelsector is het van groot belang dat bedrijfsontwikkeling kan blijven plaatsvinden. Hieraan wordt tegemoet gekomen door fosfaatrechten overdraagbaar te maken. Fosfaatrechten zijn immers een voorwaarde om melkvee te mogen houden en zonder de mogelijkheid om rechten over te dragen kan geen bedrijfsontwikkeling plaatsvinden.

Knelgevallenvoorziening

Er is voor gekozen de peildatum voor fosfaatrechten op 2 juli 2015 vast te stellen omdat de staatssecretaris van Economische Zaken op die dag aan de Tweede Kamer de introductie van het fosfaatrechtenstelsel heeft aangekondigd waardoor het stelsel voor betrokkenen voorzienbaar werd. Teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 maakte aanzienlijke kans bij de rechter te stranden op de fair balance toets in het kader van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De keuze voor een peildatum ná het moment dat introductie van het stelsel voorzienbaar was, zou hebben geleid tot onwenselijk anticiperend gedrag.

Het wetsvoorstel bevat een beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum. De noodzaak om de knelgevallenvoorziening in omvang te beperken is gelegen in het feit dat iedere extra toekenning van fosfaatrechten de omvang van de noodzakelijke generieke afroaming verder vergroot, omdat het totaal aantal op bedrijven rustende fosfaatrechten nooit groter mag zijn dan 84,9 miljoen kilogram fosfaat. Een brede

knelgevallenvoorziening zal tot gevolg hebben dat het aantal toegekende fosfaatrechten ruimte biedt voor een groei van de fosfaatproductie in de melkveehouderij. Een groei die bovenop de reeds geconstateerde overschrijding van het fosfaatproductieplafond in 2015 zou komen. Een brede knelgevallenvoorziening heeft onherroepelijk tot gevolg dat de benodigde generieke korting groter wordt.

Artikel 23 van de Meststoffenwet bevat een knelgevallenvoorziening. De voorziening in artikel 23, lid 6, is bedoeld voor bedrijven waar als gevolg van buitengewone omstandigheden de veestapel (en daarmee de hoeveelheid toe te kennen rechten) ten minste 5% kleiner was dan de veestapel waarover de melkveehouder zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt. Van buitengewone omstandigheden is sprake in het geval van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen.

Als een melkveehouder kan aantonen dat op zijn bedrijf sprake was van één van deze bijzondere omstandigheden, wordt hij in de toekenning van de rechten volledig gecompenseerd.

BIJLAGE III: Achtergrond van knelpuntenanalyse melkveehouderij WEcR