

Vergaderjaar 2016–2017

34 532**Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten****Nr. 23****NADER VERSLAG**

Vastgesteld 19 oktober 2016

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7) en de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) besloten tot het uitbrengen van een nader verslag.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave:

I.	ALGEMEEN	2
Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	Algemene achtergrond	5
	2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water	5
	2.2 Sturing op mestproductie	6
	2.2.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij	6
	2.2.2 Verantwoorde groei melkveehouderij	6
Hoofdstuk 3	Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel	6
	3.1 Het nationale mestproductieplafond	6
	3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie	7
	3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij	8
Hoofdstuk 4	Nieuw stelsel van fosfaatrechten	8
	4.1 Doel van het stelsel	8
	4.2 Reikwijdte	9
	4.3 Jaarplafond	9
	4.4 Toekenning van fosfaatrechten	9
	4.5 Knelgevallen	10
	4.6 Afroming bij overdracht	12
	4.7 Generieke afroming	12
	4.8 Compensatie voor grondgebonden bedrijven	13
	4.9 Fosfaatbank	13
	4.10 Generieke afroming varkens- en pluimveerechten	14
Hoofdstuk 5	Bedrijfs- en milieueffecten	14
	5.1 Regeldruk	14
	5.2 Bedrijfseconomische effecten	14
Hoofdstuk 6	Uitvoering en handhaving	15
	6.1 Uitvoering	15

	6.2 Handhaving	15
Hoofdstuk 7	Juridisch Kader	15
	7.1 Technische voorschriften	16
II	ARTIKELEN	17
	Onderdeel G	17
	Nota van wijziging	17
	Overig	33

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de Nota naar aanleiding van het verslag nog aanvullende vragen. Gezien de recent verschenen nota van wijziging zullen deze vragen zich beperken tot de onderdelen die niet door de nota van wijziging worden geraakt.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging inzake wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij willen hierover vragen stellen.

De leden van de SP-fractie zijn verontrust naar aanleiding van de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Deze leden betreuen de onduidelijkheid die nu al zo lang voor melkveehouders bestaat en de onnavolgbare stapeling van regelgeving die de afgelopen jaren is ontstaan.

De leden van de CDA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de nota van wijziging inzake Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. De nota van wijziging van donderdag 13 oktober 2016 van dit wetsvoorstel geeft aanleiding tot vele vragen bij deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van de nota van wijziging en de toelichtende brief. Zij willen hierover vragen stellen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de nota van wijziging en de bijbehorende kabinetsbrief bij de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij willen hierover vragen stellen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten en laatst gestuurde nota van wijziging. Deze leden verbazen zich dat er nu pas duidelijkheid is dat het fosfaatrechtenstelsel zoals voorgesteld door de regering, als ongeoorloofde staatssteun wordt opgevat. Daarnaast betreuen deze leden dat hierdoor het wetsvoorstel wederom vertraging oploopt en het stelsel pas in 2018 in werking zal treden.

De leden van de SGP-fractie hebben met verbijstering kennisgenomen van de nota van wijziging bij het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben ook nog verschillende vragen naar aanleiding van de Nota naar aanleiding van het verslag, het recente rapport van Wageningen Universiteit/ Planbureau voor de Leefomgeving over emissies vanuit de landbouw en het in de Kamer gehouden rondetafelgesprek.

Hoofdstuk 1 Inleiding

De regering stelt in beantwoording op vragen van de leden van de VVD-fractie dat het productieplafond niet anders te borgen is dan via productie begrenzende maatregelen. De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen of het fosfaatrechtenstelsel, gezien de opmerkingen van de Europese Commissie, de geoorloofde manier is om aan deze voorwaarde van de derogatie te voldoen.

In beantwoording op haar vragen lezen de leden van de VVD-fractie dat fosfaatrechten op zich geen breder doel hebben dan beheersing van de productie van dierlijke mest, maar dragen wel bij aan de duurzame ontwikkeling van de veehouderij. Kan de regering aangeven hoe bovenstaande past binnen de nadere voorwaarden die verbonden zullen worden aan ontheffingen vanuit de fosfaatbank die gerelateerd zijn aan milieu of maatschappelijke doelen?

Kan de regering aangeven wat wordt bedoeld met de opmerking op bladzijde 15 in de Nota naar aanleiding van het verslag, in antwoord op een vraag van de ChristenUnie-fractie, dat ervan uitgaande dat via het stelsel van verplichte mestverwerking zeker wordt gesteld dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, bij de Europese Commissie te bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking of fosfaatproductie in de absolute grens te begrenzen dan wel te beperken of mest die aantoonbaar buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht buiten de berekening van de voor het plafond relevante productie kan worden gehouden? Kan de regering aangeven of dit nu al onderdeel van de gesprekken is en zo ja, waar blijkt dit uit? Zo nee, waarom is dit nog niet aan de orde gesteld gezien dit een onderdeel is van de brief van 3 maart 2016?

De regering geeft vervolgens aan dat er nog geen zicht is op het vervallen van de voorwaarde van het fosfaatproductieplafond. Op basis van welke gesprekken kan de regering zo stellig zijn? Graag een toelichting op bovenstaande vraag waarbij de leden van de VVD-fractie ook duidelijkheid willen hebben over de inzet voor het moment dat de Europese Commissie haar steun voor dit wetsvoorstel heeft ingetrokken.

Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat aanvullende maatregelen zoals de varkens- en pluimveerechten, de introductie van fosfaatrechten, de verplichte mestverwerking en de grondgebonden groei van de melkveehouderij als aanvullende maatregelen gezien moeten worden om de druk op het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften te verlichten? In de alinea waar dit als antwoord op een van de vragen van de leden van de VVD-fractie wordt gegeven staat verder te lezen dat bij een te hoge druk op de mestmarkt de afzetkosten voor veehouders te hoog worden waardoor meer ondernemers dierlijke mest op ongeoorloofde wijze buiten het stelsel van gebruiksnormen afzetten. Deze leden lezen hierin dat het stelsel van fosfaatrechten een aanvullende maatregel is. Kan bij een strikte uitvoering van de mestverwerking (het hanteren van normen en gebruiksvoorschriften en verplichte mestverwerking) en de grondgebondenheid de fosfaatrechten achterwege blijven? Zo nee, wat is de overweging om de fosfaatrechten dan aanvullend in te voeren waarmee de kosten voor de veehouder verder zullen toenemen? Waarom vindt er geen strikte handhaving plaats?

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de negatieve gevolgen van de introductie van fosfaatrechten waardoor veel bedrijven genoodzaakt zijn om goedkoper te gaan produceren wat vervolgens gevolgen heeft voor duurzaamheid. Uit het antwoord blijkt dat deze vraag misschien niet helemaal duidelijk is omdat het antwoord aangeeft dat de aanpassingen nodig zijn om te blijven voldoen aan duurzaamheidseisen. Uit dit antwoord blijkt dat onder duurzaamheidseisen blijkbaar alleen de gevolgen voor de mogelijke belasting op het milieu wordt meegewogen. Bedrijven die op de peildatum van 2 juli 2015 minder dieren in hun stal

hadden vanwege een uitbreiding die voor deze peildatum is aangegaan, moeten terug in het aantal dieren van 2 juli 2015. De kosten van huisvesting, rente en afschrijving kan dus niet opgebracht worden door de melkproductie van het beoogd aantal koeien voor deze nieuwe huisvesting maar door een minder aantal, in veel gevallen kan dat om enkele tientallen dieren gaan (bijvoorbeeld wanneer een stal is uitgebreid van 60 naar 80 koeien, stal is opgeleverd op 1 augustus 2015; deze boer moet 20 koeien krimpen terwijl huisvesting op 80 koeien is afgestemd). Wat betekent dit voor de bedrijfsvoering en is dit een duurzame ontwikkeling van de melkveehouderij? Er wordt immers meer productie van minder dieren gevraagd om de lasten zoals eerder beschreven te kunnen voldoen.

De regering verwijst naar de verschillende wetsvoorstellen op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de stapeling van maatregelen de afgelopen 10 jaar en de bijbehorende lastendruk. Kan de regering een schematisch overzicht verstrekken van alle maatregelen die in het kader van mest, mestverwerking, grondgebondenheid, dierrechten en de introductie van het stelsel van fosfaatrechten zijn genomen?

De leden van de CDA-fractie zouden nog eens beschreven willen zien wat de «verplicht voorgeschreven maatregelen van het actieprogramma Nitraatrichtlijn» precies voor Nederland zijn. En welke bijdrage leveren de fosfaatrechten aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater? Ten aanzien van de antwoorden op pagina 8 en 9 vragen deze leden wat de huidige situatie betekent voor het percentage van de generieke afroting. Blijft de 8% nog steeds het maximum? Zo niet, wat wordt het nieuwe percentage dan naar verwachting? Op pagina 10 wordt aangegeven dat teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 een aanzienlijke kans maakt om 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). Als het een keus wordt die een ondernemer zelf kan maken is er toch geen belemmering?

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie «Wat zijn de gevolgen als de derogatie niet behouden worden voor Nederland?» en «Heeft de regering een scenario klaarliggen...?» is geantwoord «Ik zie dan ook geen aanleiding om een scenario klaar te hebben voor het geval de derogatie komt te vervallen of een volgende derogatie niet of slechts gedeeltelijk wordt toegewezen» (pagina 11 en 12). Kunnen deze vragen, gezien de nieuwe ontwikkeling opnieuw beantwoord worden? De leden van de CDA-fractie vragen wat bedoeld wordt met de zinssnede «er van uitgaande dat via het stelsel van verplichte mestverwerking zeker wordt gesteld dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt» op pagina 15. Betekent dit dat de regering op dit moment nog niet pleit voor het aanpassen van het fosfaatplafond aan verwerkte mest maar eerst hierover een garantie wil? Waarom wordt hier niet nu al voor gepleit, zo vragen deze leden. Wat voor garantie wil de regering hier eerst over? Op dezelfde pagina wordt de fiscaliteit van fosfaatrechten behandeld, echter onduidelijk blijft waarom nog nadat het voorstel voorgelegd is aan de Raad van State, de bespreking van de fiscaliteit in de memorie van toelichting uit het wetsvoorstel geschrapt is. Zou de regering dit alsnog kunnen toelichten, zo vragen deze leden. Kunt u toelichten waarom het fosfaatrechtenstelsel zoals geïntroduceerd in het wetsvoorstel niet valt onder artikel 77 lid 1 Meststoffenwet?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de Nota n.a.v. het verslag (pagina 12) dat de regering voldoende vertrouwen heeft dat het wetsvoorstel leidt tot het verlenen van de derogatie. Dit is een reden waarom de regering niet werkt aan een scenario voor het geval de derogatie (deels) komt te vervallen. Nu blijkt dat de Europese Commissie

geen steun kan geven aan het onderhavige wetsvoorstel. Hoe heeft de regering zo stellig kunnen beweren dat zij overtuigd is van het wetsvoorstel en het verlenen van de derogatie? Welke gesprekken met de Europese Commissie hebben aanleiding gegeven voor dit vertrouwen? Hoe kon het dan toch gebeuren dat de Europese Commissie van mening is dat het wetsvoorstel niet voldoet aan Europese staatssteunregels? De leden van de ChristenUnie-fractie dringen er bij de regering op aan om alles op alles te zetten om de derogatie te behouden. Heeft de regering wel een scenario voor het geval de derogatie (deels) komt te vervallen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het mogelijk is dat de «precieze inzet voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn nog niet is vastgesteld» (Nota n.a.v. verslag, pagina 13), terwijl deze al in 2018 van start gaat?

Deze leden lezen dat het opnemen van een einddatum in het wetsvoorstel ertoe zou leiden dat op aangeschafte rechten fiscaal kan worden afgeschreven, hetgeen een prijsopdrijvend effect heeft. Is de regering wel bereid een evaluatiemoment in de wet op te nemen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier de regering wil voorkomen dat iedereen verdient aan de introductie van een fosfaatrechtenstelsel (juristen, tussenpersonen, stoppende boeren e.a.), maar het gezinsbedrijf met toekomst uiteindelijk aan het kortste eind trekt?

De leden van de SGP-fractie hoorden dat het Planbureau voor de Leefomgeving tijdens het rondetafelgesprek constateerde dat het fosfaatrechtenstelsel geen bijdrage levert aan de verbetering van de waterkwaliteit. De leden van de SGP-fractie horen graag waar de regering haar mening op baseert dat fosfaatrechten bovenop het stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften, de generieke verwerkingsplicht, de aanvullende verwerkingsplicht voor de melkveehouderij en de grondgebondenheidseisen toch een aanvullende bijdrage zullen leveren aan de realisatie van milieudoelen voor grond- en oppervlaktewater.

Hoofdstuk 2 Algemene achtergrond

De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op het rapport van Wageningen Universiteit «Referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030», in het bijzonder ten aanzien van pagina 40–41. In het rapport staat onder andere dat vanaf 2018 wordt verwacht dat de fosfaatproductie onder het plafond gaat. Klopt deze verwachting nog, zo vragen deze leden? Zo nee, waarom niet? Kan aangegeven worden wat de mestverwerkingspercentages voor 2017 worden?

2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water

Kan de regering informatie delen over de totale belasting van de veehouderij naar aanleiding van het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het artikel in V-focus? Geeft dit een wezenlijk ander beeld, zo vragen van de leden van de VVD-fractie. Kan de regering aangeven welke andere invloed van ruimtelijk, bodemfysische en bodemchemische kenmerken aanwezig zijn waar rekening mee moet worden gehouden? Omdat deze zo verschillen per gebied vragen deze leden of een gebiedspecifieke benadering tot een grotere milieuwinst zou leiden. Zo nee, waarom niet?

In een tabel opgenomen in de Nota naar aanleiding van verslag op bladzijde 17 staat dat in 2014 alleen in de löss gebieden een overschrijding van het nitraatgehalte heeft plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie willen vragen hoe de overschrijdingen er in 2015 uitzien? Is de regering bereid de voorlopige meetgegevens met de Kamer te delen?

2.2 Sturing op mestproductie

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering gezien de ontwikkeling van het aantal geiten met beleid hierop komt?

2.2.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij

Naar aanleiding van de antwoorden op pagina 22 van de Nota naar aanleiding van het verslag vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan onderbouwen dat de pluimvee- en varkenshouderij structureel bijdragen aan de overschrijding van het fosfaatplafond, of dat de zeer beperkte overschrijding van deze sectoren in 2015 voortkomt uit de hoge fosfaatgehalten in het voer van 2014.

2.2.2 Verantwoorde groei melkveehouderij

Ten aanzien van de antwoorden op pagina 23 en 24 vragen de leden van de CDA-fractie waarom de regering schermt met regeldruk voor de ondernemer terwijl de ondernemer vrijwillig de bewuste keuze kan maken om gebruik te maken van de mogelijkheid van voer-mest-contracten of niet.

Hoofdstuk 3 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel

3.1 Het nationale mestproductieplafond

De leden van de VVD-fractie lezen op bladzijde 26 van de Nota naar aanleiding van het verslag, in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, dat wordt ingegaan op de wetenschappelijk onderbouwde modeldoorrekeningen van de verwachte effecten van gewasmestcombinaties. Kan de regering aangeven hoe de recente publicatie van het PBL, «Referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030», publicatie datum 27 september jl., betrokken is bij dit wetsvoorstel. In de wetenschap dat de daadwerkelijk fosfaatproductie in 2015 hoger lag dan van uitgegaan is in het rapport lijkt een update van dit rapport voor de hand te liggen. Temeer omdat het rapport een dalende trend schetst. Die dalende trend (na overschrijding van het fosfaatplafond in 2015 t/m 2018) zal ondanks de hogere fosfaatproductie in 2015 niet anders verlopen. Is de regering bereid de trendanalyse van het PBL te laten actualiseren? Zo nee, waarom niet? Deze trendanalyse is ook een belangrijke onderbouwing naar Brussel om de effecten van het Nederlandse beleid te ondersteunen. Kan in de actualisatie van het onderzoek van het PBL dan ook het verschil meegenomen worden in uitbreiding van de veestapel, en de hogere excretiefactor per dier? Dat laatste is van belang omdat de hogere excretie wordt veroorzaakt door het hoge fosforgehalte in het ruwvoer in 2014 veroorzaakt door een uitzonderlijk groeizaam jaar zoals u zelf schrijft. Zo nee waarom niet? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het beleid ontwikkeld moet worden op de juiste cijfers en niet op eenmalige schommelingen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de toekenning van fosfaatrechten gebeurt op basis van excretieforfaits (meerjarige gemiddelden), waarin fluctuaties zijn uitgemiddeld. 2014 was een uitzonderlijk groeizaam jaar. Deze leden lezen dat de stijging van 7,1 miljoen kilo fosfaat voor 3 miljoen kilogram is toe te schrijven aan de groei van het aantal stuks melkvee en maar liefst voor 4,1 miljoen kilogram veroorzaakt door de hogere excretiefactoren per dier (Nota n.a.v. verslag, pagina 28). De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat dit een zeer uitzonderlijke situatie is, die ook bij verwerking naar meerjarige gemiddelden nog terug te zien is in de cijfers. Wil de regering hierop reageren?

De leden van de SGP-fractie vragen zich nog af of de regering richting de Europese Commissie specifiek in gaat zetten op het niet meetellen van de export van fosfaat(korrels) naar landen met fosfaatschaarste voor het fosfaatplafond. Zij schatten in dat dit meer kans maakt dan een algemeen pleidooi voor het schrappen van het fosfaatplafond dan wel het niet meetellen van alle verwerkte mest.

De leden van de SGP-fractie vragen of het de inzet van de regering is om voor de stemming over het voorliggende wetsvoorstel duidelijkheid te krijgen over de mogelijkheid om het fosfaatplafond te schrappen dan wel de export van fosfaatkorrels of alle verwerkte mest te salderen.

Is de regering bereid op korte termijn na te denken over een zodanige invulling van het nieuwe actieprogramma en het derogatieverzoek dat het voor de Europese Commissie onmogelijk wordt om hier nationale mestproductieplafonds aan te koppelen, bijvoorbeeld door te kiezen voor meerdere actieprogramma's of een alternatieve invulling van de derogatie, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de rapporten «Referentieraming van emissies naar lucht uit de landbouw tot 2030» (Velthof e.a., september 2016) en «Luchtverontreinigende stoffen in de Nationale Energieverkenning 2015» (PBL, mei 2016). Wanneer is de regering op de hoogte gesteld van de uitkomsten met betrekking tot deze raming van de fosfaatproductie?

Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat in ieder geval de lange termijn trend niet zonder meer als achterhaald mag worden beschouwd?

Is de veronderstelling juist dat een belangrijk deel van het gat tussen de raming voor 2015 en de CBS-cijfers verklaard wordt door een onderschatting van de fosfaatexcretie door de melkveestapel (tijdelijk effect) en niet zozeer door een onderschatting van het aantal melkkoeien (slechts 0,3 miljoen kilogram fosfaat)? Is de veronderstelling juist dat de raming het aantal stuks jongvee in 2015 zelfs heeft overschat?

Is de veronderstelling juist dat wanneer je bij de raming van het aantal stuks melkvee structureel 50.000 melkkoeien optelt, je dan ook zonder rechtenstelsel in 2020 al op het fosfaatplafond zit en daarna eronder?

Is de regering bereid de trendanalyse van WUR/PBL te gebruiken om richting de Europese Commissie te laten zien dat Nederland geen structureel probleem heeft, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Kan de regering een cijfermatige, onderbouwde inschatting (laten) geven van de door haar verwachte toekomstige ontwikkeling van de fosfaatproductie zonder fosfaatrechtenstelsel, indien nodig in de vorm van een update van de genoemde raming van WUR/PBL?

3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij

Kan de regering aangeven wat zij bedoelt met het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie dat de melkveehouderij niet op slot hoeft? De regering geeft aan dat de veehouderij niet op slot hoeft maar dat er voorwaarden verbonden worden aan de productie van fosfaat. Het is de leden van de VVD-fractie niet duidelijk waar de groei van de sector kan plaatsvinden als het plafond wordt vastgehouden. Wat betekent deze uitspraak in de nieuwe situatie?

Deelt de regering de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat de regeling van Friesland Campina weliswaar tijdelijk helpt om de fosfaatproductie omlaag te brengen, maar geen structureel effect heeft? Is de regering bereid om in overleg met de sector te bekijken welke maatregelen wel structureel zijn?

Hoofdstuk 4 Nieuw stelsel van fosfaatrechten

De leden van de SGP-fractie hadden in het verslag verschillende specifieke vragen gesteld over het opnemen van een einddatum in het wetsvoorstel. In de Nota naar aanleiding van het verslag zijn verschillende van deze vragen onbeantwoord gebleven. Deze leden leggen ze alsnog voor.

Deze leden constateren dat de regering in de toelichting op het wetsvoorstel zoals dat naar de Raad van State was gestuurd (paragraaf 4.11) nog aangaf dat toegewerkt moet worden naar het op termijn afschaffen van het fosfaatrechtenstelsel. Zij constateren tevens dat deze passage in de voorliggende memorie van toelichting niet is terug te vinden. Deze leden horen graag waarom niet. Blijft de regering voorstander van het op termijn afschaffen van het fosfaatrechtenstelsel en zet zij zich daarvoor in? Hoort hier tenminste niet een concreet moment van heroverweging bij? Is de eerder genoemde trendanalyse van WUR/PBL niet voldoende reden om in het wetsvoorstel een einddatum op te nemen?

Wegen de kosten van afschrijving voor de belasting op tegen de inkomsten bij verkoop? De prijs voor fosfaatrechten wordt bepaald door het aanbod op de markt en niet door de afschrijfbaarheid. Kan fiscale afschrijving niet juist overdracht stimuleren en zo bijdragen aan de afroming en het beperken van de generieke korting? Aankoop van fosfaatrechten zal in veel gevallen gefinancierd worden met vreemd vermogen dat vervolgens in korte tijd afgelost zal moeten worden. Het is economisch wenselijk dat aflossing betaald kan worden uit het vermogen dat vrij komt uit het afschrijvingspotentieel. Deelt de regering deze mening? Is de regering alles afwegend bereid alsnog een einddatum of tenminste een datum van heroverweging in het wetsvoorstel op te nemen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

4.1 Doel van het stelsel

Deelt de regering de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het voorliggende wetsvoorstel eerst en vooral bedoeld is om de fosfaatproductie onder het plafond te krijgen en de derogatie te behouden? Welke grondslag hanteert de regering om fosfaatrechten af te romen na 1 januari 2018, als het aantal uitgegeven fosfaatrechten in principe gelijk is aan het fosfaatproductieplafond? Welke redenen heeft de regering dan nog om op de verhandelde fosfaatrechten af te romen? Deelt de regering het standpunt van deze leden dat het bereiken van «andere gewenste milieu en maatschappelijke doelen» (pagina 32, Nota n.a.v. verslag) in feite het misbruiken van een wet is, een wet die de sector nodig heeft om onder het fosfaatproductieplafond te komen en de derogatie te behouden? De leden van de ChristenUnie-fractie hechten aan milieu en dierenwelzijn, maar constateren ook dat onze Nederlandse landbouw wereldwijd toonaangevend hierin is. Waarom wil de regering de afroming toch doorzetten als de fosfaatproductie onder het plafond zit? Wil de regering in dat geval de doelen voor afroming beperken tot grondgebondenheid en perspectief voor jonge boeren, aangezien deze doelen dichtbij het oorspronkelijke doel van het wetsvoorstel staan?

4.2 Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vinden de antwoorden met betrekking tot uitscharen van vee onvoldoende. Waarom niet van rechtswege een verdeling toepassen die passend is bij de situatie? Zoals een deel van fosfaatrechten toedelen aan de eigenaar van de betreffende dieren. De nu voorgestelde werkwijze gaat leiden tot diverse rechtszaken en belasting van het rechtsapparaat.

4.3. Jaarplafond

Ten aanzien van de antwoorden op pagina 39 over de Kringloopwijzer vragen de leden van de CDA-fractie waarom de Kringloopwijzer niet eerder dan na de voorgestelde generieke korting in 2018 als instrument aangewezen zou kunnen worden? Wat is er voor nodig om een aanwijzing die vanaf 1 januari 2018 in werking is mogelijk te maken? Bent u bereid om zich hiervoor in te zetten? Zo ja, op weke wijze?

De leden van de ChristenUnie-fractie menen dat de Kringloopwijzer als instrument waardevol kan zijn om de sector te helpen bij het omlaag brengen van de totale fosfaatproductie. Is de regering bereid het gebruik van de Kringloopwijzer wettelijk te verankeren (bijvoorbeeld per 1-1-2017) als middel om in het jaar 2017 zoveel mogelijk richting het fosfaatproductieplafond te gaan, zodat de generieke korting wordt verzacht?

4.4 Toekenning van fosfaatrechten

In de Nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de VVD-fractie dat de regering de verwachting heeft dat de fosfaatrechten na het verstrekken direct een positieve financiële waarde vertegenwoordigen, en daardoor de vermogenspositie van melkveebedrijven zal verbeteren. Kan de regering aangeven wat zij hier precies mee bedoelt? Verwacht zij dat veehouders direct de fosfaatrechten gaan verhandelen? Geeft de regering rekenschap dat melkveehouders hun fosfaatrechten niet kunnen verkopen als zij ook het bedrijf niet beëindigen? Is de regering van mening dat banken de geschetste verbeterde vermogenspositie van melkveehouders positief zullen waarderen of misschien juist niet? Overigens geeft de regering in de toelichting bij de nota van wijziging aan dat er negatieve gevolgen zijn voor de Nederlandse melkveehouderij en dat de introductie van fosfaatrechten in Nederland indirect een verbetering van de concurrentiepositie van de melkveehouderij in andere EU-lidstaten is. Graag een reactie van de regering.

Bovenstaande geldt vervolgens voor alle bedrijven die te maken krijgen met een generieke korting van, zoals nu lijkt in het wetsvoorstel, 4 tot maximaal 8%. Op een bedrijf van 100 koeien betekent dit dat er 8 koeien minder gehouden kunnen worden waarbij de lasten voor dit bedrijf niet evenredig zullen afnemen. Dus met minder koeien zal de ondernemer de rente aflossing en andere vaste kosten moeten verdienen. Dat betekent een hogere productie per koe. Graag een uitgebreide toelichting. Kan de regering aangeven waar de maximale generieke korting in de nota van wijziging op uitkomt?

Kan de regering in navolging op vragen van de leden van de VVD-fractie over de status «houders van dieren» aangeven of dieren die zijn aangekocht in het buitenland pas op het moment van aankomst in Nederland worden bijgeschreven aan het Uniek Bedrijfsnummer (UBN) van de betreffende boer? Of kan dat ook voortijdig en zo ja wat betekent dit voor de toewijzing van fosfaatrechten op de referentiedatum? In de praktijk blijkt dit laatste aan de hand te zijn. Heeft de regering een analyse van RVO gevraagd om bedrijven waar een behoorlijke toename van het aantal dieren is geweest te controleren op het aantal ligplaatsen in betreffende

stal? Is hierbij ook gekeken waar de dieren vandaan komen? Indien deze analyse niet is gedaan, is de regering bereid om deze alsnog uit te voeren om die bedrijven die veel meer dieren op naam had in plaats van dat er ligplaatsen zijn niet alle fosfaatrechten toe te wijzen? Is de controle op het importeren van dieren en koppelen aan UBN sluitend?

De leden van de VVD-fractie willen vragen hoe de categorie «overige rundveebedrijven» (6.170 rundveebedrijven) omschreven is door het CBS. Het zijn geen rundveebedrijven, maar wat zijn het dan wel? Zijn dit natuurbeheerders? Graag aard en omvang van deze bedrijven.

De leden van de CDA-fractie verzoeken inzage te geven in de adviezen van de Landsadvocaat. In tegenstelling tot hetgeen in de Kamerbrief van 17 oktober wordt aangegeven, worden regelmatig adviezen van de Landsadvocaat aan de Kamer verstrekt, zie bijvoorbeeld «verbod op het professioneel respectievelijk particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen», «spoedadvies over de vraag of de Staat bij een Europese aanbestedingsprocedure een bedrijf kan uitsluiten om de enkele reden dat het een Amerikaanse onderneming betreft» et cetera.

De leden van de SGP-fractie nemen geen genoegen met de beantwoording van de vragen met betrekking tot het niet toekennen van rechten voor uitgeschaard jongvee. Deelt de regering de mening van deze leden en van juristen die deelnamen aan het rondetafelgesprek dat het bij toekenning van fosfaatrechten primair moet gaan om toekenning op basis van een representatief beeld van de fosfaatproductie in een jaar? Deelt de regering de mening dat het bij het uitscharen van jongvee in veel gevallen gaat om jongvee dat enkele maanden per jaar uitgeschaard wordt, waarbij de fosfaatproductie voor een groot deel van het jaar op het conto van het bedrijf dat uitschaart geschreven wordt? Deelt de regering de mening dat voor representatieve toekenning van rechten derhalve een deel van de rechten voor dit jongvee toegekend moet worden aan de landbouwer die dit jongvee uitschaart?

Juristen trokken tijdens het rondetafelgesprek de stellingname van de Landsadvocaat en de Staatssecretaris dat het toekennen van rechten op basis van het aantal gehouden stuks melkvee in een periode voor 2 juli 2015 juridisch niet mogelijk is in twijfel. De leden van de SGP-fractie vinden het daarom van belang om kennis te nemen van het advies van de Landsadvocaat. De regering verwijst naar staand beleid om dergelijke adviezen niet naar de Kamer te sturen. Deze leden constateren dat in een beperkt aantal gevallen op aandringen van de Kamer wel gedaan is, ook vertrouwelijk. Is de regering bereid alsnog het advies aan de Kamer voor te leggen, indien nodig vertrouwelijk?

4.5 Knelgevallen

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de omvang van het aantal startende bedrijven in de periode van 1 januari 2013 tot 1 juli 2015. Dit kan relevant zijn voor de knelgevallenregeling. De regering geeft aan dat RVO dit niet bijhoudt. Kan RVO een selectie maken van nieuwe bedrijven die in deze periode gestart zijn? Waarom heeft de regering geen «uitvraag naar startende bedrijven» gedaan bij de verwerkende industrie? Dit is van belang omdat bij een groot aantal casussen in de Nota naar aanleiding van verslag is aangegeven dat er naar de mening van de regering op basis van de informatie die is aangeleverd geen sprake is van een knelgeval.

In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt door diverse fracties, waaronder de leden van de VVD-fractie, een aantal situaties geschetst met de vraag of deze wel of niet binnen de op te stellen knelgevallenregeling valt. De Raad van State is kritisch over de knelgevallenregeling zeker daar waar in reguliere bedrijfsvoering voor de peildatum aantoonbare

(vervangings)investeringen zijn gedaan. Er kan hier sprake zijn van een inmenging in het eigendomsrecht. De Raad van State adviseert in het kader van de 1EP toets hier aandacht aan te besteden. Nu in bijna alle voorbeelden de regering aangeeft dat er, op basis van de gedeelde informatie, geen sprake is van knelgeval vraagt dit nadere uitleg en duiding.

De leden van de CDA-fractie constateren ten aanzien van de antwoorden op pagina 53 dat de regering heeft nagelaten om in te gaan op de vraag of zij bereid is te komen met flankerend beleid voor bedrijven die onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan. Zo nee, waarom niet?

Kan de regering alsnog ingaan op de voorbeelden van knelgevallen, zoals eerder door de leden van de ChristenUnie-fractie ingebracht in het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 5)? Hoe kan het dat een jonge ondernemer zijn bedrijf gestart is zonder door de accountant, bank, boekhouder of LTO te zijn geïnformeerd over de introductie van fosfaatrechten? Vindt de regering ook dat deze bedrijven – zonder fosfaatreferentie, maar met voldoende grond en duurzaamheidseisen – onder de knelgevallenregeling vallen? Het is toch niet uit te leggen dat gezonde bedrijven van – veelal jonge – melkveehouders financieel dreigen om te vallen, terwijl ze part noch deel hebben aan de ontstane situatie, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de SGP-fractie hoorden tijdens het rondetafelgesprek stevige kritiek van juristen op de beperktheid van de knelgevallenregeling. Ook de beantwoording in de Nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de knelgevallenregeling riep nog verschillende vragen op. De regering geeft aan dat het niet op voorhand rechten wil toedelen voor op de peildatum onbenutte productieruimte, ongeacht het feit dat in verschillende individuele gevallen sprake kan zijn van een individuele en buitensporige last. Is de veronderstelling juist dat als de rechter inderdaad constateert dat in individuele gevallen geen sprake is van een fair balance dan alsnog fosfaatrechten toegekend moeten worden en het probleem met betrekking tot het fosfaatplafond en de generieke korting blijft? Hoe gaat de regering onaangename verrassingen voorkomen?

Een grote groep melkveehouders had op 2 juli 2015 nieuwe, maar lege stalruimte, met bijbehorende financiële verplichtingen, en dreigen failliet te gaan als het fosfaatrechtensysteem doorgezet wordt. Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat het simpelweg doorverwijzen van deze bedrijven naar de rechter neerkomt op «zoek het zelf maar uit» en dat dit geen recht doet aan de eigenstandige verantwoordelijkheid van de regering in het licht van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens? Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat de regering eerst zelf moet stellen of bij deze groep sprake is van een individuele en buitensporige last, los van de vraag of in dat geval extra rechten toegekend moeten worden dan wel op een andere wijze gecompenseerd moet worden? Wil de regering dit alsnog doen? Wanneer vindt de regering met betrekking tot de genoemde groep knelgevallen dat wel of geen sprake is van een individuele en buitensporige last?

Vervolgens is de vraag op welke wijze bedrijven waarbij sprake is van een individuele en buitensporige last tegemoet komen wordt. Waarom kiest de regering niet voor een schadeloosstelling? Waarom kiest de regering niet voor het met voorrang toekennen van fosfaatrechten uit de fosfaatbank? Waarom kiest de regering niet op voorhand voor opkoop van fosfaatrechten ten behoeve van extra fosfaatrechten voor deze knelgevallen?

4.6 Afoming bij overdracht

Ten aanzien van de antwoorden op de vragen over hoofdstuk 4.7.1, afoming bij overdracht, vragen de leden van de CDA-fractie waarom er niet voor gekozen is om, zoals bij het melkquotum, alleen toe te staan dat een deel van het totaal aantal in bezit zijnde fosfaatrechten mag worden verhuurd, verleasd, verpacht om «salonmelkers» te voorkomen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het klopt dat de regering het leasen van fosfaatrechten mogelijk wil maken om aan het eind van het jaar fluctuaties op te vangen. Op welke manier is dat terug te zien in het wetsvoorstel? Waarom kiest de regering ervoor om dan wel 10% van de tijdelijk overgedragen rechten af te romen? Hoe werkbaar is dit voor de melkveehouders en de RVO?

4.7 Generieke afoming

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie aangeeft dat de generieke korting in elk geval niet hoger mag worden dan 8%. Vanzelfsprekend wordt het geacht dat de inzet is om het percentage zo laag mogelijk vast te stellen. Welke sturingselementen heeft de regering in het voorliggende wetsvoorstel om te sturen op de maximale korting? Wat gebeurt er als de generieke korting toch boven de 8% zal uitkomen? Wat gebeurt er als het aantal knelgevallen na rechtelijke inmenging leidt tot een hoger afomingspercentage? De leden van de VVD-fractie lezen in de Nota naar aanleiding van het verslag dat de 1EP-toets voor de generieke korting pas na de AMvB wordt uitgevoerd. Kan dit ook anders? Stel dat er uit de 1EP-toets komt dat de generieke korting niet haalbaar is, wat is scenario b?

Wanneer wordt de 1EP-toets bij de generieke korting in de gewijzigde situatie uitgevoerd?

In de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie wordt aangegeven dat de AMvB om het generieke afomingspercentage vast te stellen er geen voorhang- of nahangprocedure kan plaatsvinden. Hiervoor is het tijdspad te krap. Dat is onwenselijk zo vinden de leden van de VVD-fractie temeer omdat de 1EP-toets juist dan plaats vindt. Ook is dit onwenselijk omdat de regering ruimte laat om de generieke korting ook voor de andere sectoren zoals varkens- en pluimveehouderij toe te passen. Door het uitsluiten van een voorhang- of nahangprocedure kan het parlement haar controlerende taak onvoldoende uitvoeren en is zij niet in staat op mogelijke inbreuk van de generieke korting te acteren als de 1EP-toets hiertoe verzoekt. Kan de regering bewerkstelligen dat de AMvB waarin de generieke korting vastgesteld wordt en waar naar aanleiding daarvan de 1EP-toets wordt uitgevoerd voorzien wordt van een zware voorhangprocedure?

Ten aanzien van de antwoorden van de regering vragen de leden van de CDA-fractie of de regering inzicht kan geven in de verwachte inkomenseffecten voor melkveehouders? Welk effect zal de generieke korting zoals voorgesteld in het wetsvoorstel hebben op een gemiddeld melkveebedrijf?

De leden van de SGP-fractie lezen in de Nota naar aanleiding van het verslag dat de regering vindt dat het enkele gegeven dat ondernemers zijn gegroeid onvoldoende rechtvaardiging is om deze bedrijven zwaarder aan te slaan bij de generieke korting dan bedrijven die niet of beperkt zijn gegroeid. De regering geeft aan dat bedrijven die gegroeid zijn dit gedaan hebben binnen de kaders van vigerende wet- en regelgeving. De leden van de SGP-fractie nemen hier geen genoegen mee. Deze leden constateren dat de regering bij toepassing van de generieke korting wel

onderscheid wil maken tussen grondgebonden bedrijven en bedrijven met een overschot. Ook hiervoor geldt dat beide groepen zich ontwikkeld hebben binnen de kaders van vigerende wet- en regelgeving. Is het juridisch mogelijk om ook bedrijven die de afgelopen jaren niet of nauwelijks gegroeid zijn tegemoet te komen? Waarom vindt de regering het feit dat bedrijven die de afgelopen jaren niet of nauwelijks gegroeid zijn, niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan de toename van de fosfaatproductie en de overschrijding van het fosfaatplafond, onvolgende rechtvaardiging voor een tegemoetkoming in het kader van de generieke korting?

4.8 Compensatie voor grondgebonden bedrijven

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de tijd te krap is voor een voorhang- of nahangprocedure bij het bekendmaken van het generieke afomingspercentage per 1-1-2017. Verandert dit nu het stelsel gelijktijdig met de afoming niet eerder dan in 2018 zal plaatsvinden?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten aan het ontzien van grondgebonden bedrijven, die latente plaatsingsruimte op hun bedrijf hebben. Dit is in lijn met de motie van de leden Dik-Faber/Koşer Kaya (Kamerstuk 33 979, nr. 117). Vindt de regering ook dat bedrijven die de extra fosfaatproductie volledig op eigen grond kunnen aanwenden en die daarmee niet hebben bijgedragen aan het fosfaatoverschot, moeten worden ontzien? Zo ja, op welke manier gaat de regering dit regelen? Erkent de regering dat wettelijke vastlegging noodzakelijk is, in lijn met het amendement van het lid Dik-Faber (Kamerstuk 34 532, nr. 21)?

4.9 Fosfaatbank

De leden van de fractie van de PvdA lezen in de Nota naar aanleiding van het verslag dat veel van hun vragen betreffende de fosfaatbank helaas nog niet beantwoord kunnen worden. De genoemde leden vragen de regering of zij een inschatting kan geven wanneer er in zoverre invulling aan de regelgeving omtrent de fosfaatbank is gegeven dat deze vragen wel beantwoord kunnen worden? De genoemde leden vragen eveneens of de Kamer hier nog verder bij betrokken zal worden? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Ten aanzien van hoofdstuk 4.8 (Nota n.a.v. het verslag) vragen de leden van de CDA-fractie of het mogelijk is om ontheffingen of vrijstellingen vanuit de fosfaatbank over te dragen bij bedrijfsoverdracht? In het licht van de nota van wijziging van 13 oktober 2016 vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre overdracht bij afoming nog een nuttig instrument is nu hiervan geen gebruik gemaakt kan worden voorafgaand aan de generieke korting in 2018. Waarom wordt er niet afgezien van afoming bij overdracht en de fosfaatbank gezien deze ontwikkelingen en de voorgestelde wijziging, punt C van de laatste nota van wijziging? In hoeverre correspondeert lid C met de gestelde doelen, grondgebondenheid, de bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge boeren als genoemd in artikel N van het wetsvoorstel? Is het ondersteunen van jonge boeren, grondgebonden groei of dierenwelzijn wel mogelijk als dat alleen kan als deze maatregelen verder gaan dan Europese milieudoelstellingen? Kan de regering hiervan voorbeelden geven?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat op pagina 77 van de Nota n.a.v. het verslag staat dat er nog geen besluit is genomen over de concrete wijze waarop grondgebondenheid zal worden meegevoerd. Ook op andere onderdelen vindt nog uitwerking plaats. Als er nog

zoveel losse eindjes in het wetsvoorstel zijn, is het dan wel verstandig om nu de wet vast te stellen? Wil de regering ook om deze reden een voorhangprocedure in de wet opnemen?

4.10 Generieke afroming varkens- en pluimveerechten

De leden van de VVD-fractie willen vragen waarom er voorafgaand aan de introductie van een haakje om ook in de pluimvee- en varkenshouderij generiek te kunnen afromen geen overleg met deze sectoren is geweest. Ondernemers die de introductie van fosfaatrechten niet volgen worden hiermee verrast. Niet iedere ondernemer is aangesloten bij een belangenbehartiger en zijn afhankelijk van aandacht in de media op dit punt.

Hoofdstuk 5 Bedrijfs- en milieueffecten

5.1 Regeldruk

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nadere toelichting op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de kostprijs per kilo melk. Tijdens het rondetafelgesprek in de Kamer bleek dat het kopen van fosfaatrechten voor een koe neerkomt op een kostprijsverhoging van 7 cent per kilo melk. Dit gebeurt in een markt waarbij veel melkveehouders al onder de kostprijs melken. Wat is de reactie van de regering op deze kostprijsverhoging? Wat is de boodschap van de regering richting deze melkvee-houders?

5.2 Bedrijfseconomische effecten

De leden van de VVD-fractie willen aan de regering vragen op welke manier de regering zich rekenschap heeft gegeven over de gevolgen voor de verwerkende industrie of economische problemen bij de introductie van de fosfaatrechten, en of bij het niet verkrijgen van derogatie. Het behouden en het verkrijgen van derogatie is een wezenlijk onderdeel van de introductie van dit wetsvoorstel. Op basis van welke signalen kan de regering de Kamer en de sector het comfort geven dat de aanleiding om een scenario b klaar te hebben voor het geval de derogatie komt te vervallen of een volgende derogatie niet of slechts gedeeltelijk wordt toegewezen niet aan de orde hoeft te zijn? Het niet toekennen van derogatie zal leiden tot een verdere inkrimping van de veestapel. Uit eerdere rapportages blijkt dat dit gepaard kan gaan met een inkrimping tot wel 20%. Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat dit niet alleen de Nederlandse melkveehouders en hun gezinnen kan treffen maar ook de verwerkende industrie, de loonwerk- en mechanisatie-bedrijven, de transportsector en vele anderen en dit een evenredige hoeveelheid banen gaat kosten?

Klopt het de Europese Commissie pas in actie komt als het fosfaatplafond meerjarig wordt overschreden/aan het eind van de derogatieperiode? Zo nee, welke wijzigingen zijn er de afgelopen jaren in Brussel doorgevoerd die hieraan ten grondslag liggen (graag verwijzing naar de documenten)?

Hoofdstuk 6 Uitvoering en handhaving

6.1 Uitvoering

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de formatie van de RVO toereikend is om de introductie van een fosfaatrechtenstelsel te begeleiden, inclusief het beheer van gegevens. Genoemde leden vragen hiernaar, omdat zij van veel melkveehouders horen dat er nog steeds geen duidelijkheid is over de gecombineerde opgave. Wil de regering hierop ingaan?

6.2 Handhaving

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Nota naar aanleiding van het verslag het ongewis blijft hoe de extra fysieke controles door de NVWA bekostigd worden. De 1,2 miljoen euro (structureel) wordt door de opdrachtgever aan de NVWA betaald. Ten laste van welke post in de begroting wordt dit betaald of gaat dit ten koste van ander toezicht? Zo ja, welk toezicht?

Hoofdstuk 7 Juridisch Kader

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief van 3 maart jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 108) over de nadere invulling van het stelsel staat dat de Tweede Kamer eind 2016, en voor 1 juli 2017, nader geïnformeerd zal worden over de voortgang van de gesprekken met de Europese Commissie. Bij de schriftelijke beantwoording naar aanleiding van vragen op de brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 109) geeft de Staatssecretaris op 17 maart 2016 aan dat: «Nadat uw Kamer op 2 juli jl. is geïnformeerd over het voornemen tot het invoeren van een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij heeft op hoogambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie. Op korte termijn zal er opnieuw hoogambtelijk worden overlegd.» Na 2 juli 2015 is de Europese Commissie op de hoogte gebracht van het voornemen van het stelsel fosfaatrechten. Vervolgens heeft er na het verschijnen van de brief van 3 maart 2016 opnieuw overleg plaatsgevonden. De vraag van de leden van de VVD-fractie is welke gesprekken hebben er hoogambtelijk en bestuurlijk plaatsgevonden in met de verschillende ambtenaren en Commissarissen.

De leden van de VVD-fractie lezen in Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7), onder 7.2 Eigendomsbescherming in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, dat de Europese Commissie een onderzoek is gestart: «De diensten van de Europese Commissie zijn een onderzoek gestart naar het voldoen aan de voorwaarde van de derogatiebeschikking met betrekking tot het mestproductieplafond. Dit onderzoek is bedoeld om een gestructureerde dialoog tussen Europese Commissie en een lidstaat te voeren als de Europese Commissie een mogelijke overtreding van de EU-wetgeving vermoedt. Deze procedure kan voorkomen dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start». Deze leden willen vragen wat de uitkomsten van deze gesprekken zijn geweest en wat de uitkomst van dit onderzoek van de Europese Commissie is. In het nader rapport (Kamerstuk 34 532, nr. 4), gepubliceerd op 7 september 2016, stelt de regering dat: «Op dit moment wordt nog steeds met de Europese Commissie gesproken over staatssteun en de derogatie. Deze gesprekken hebben nog geen aanleiding gegeven om het voorstel te wijzigen. De technische notificatie wordt gestart zodra het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.» Kan de regering aangeven wanneer de Europese Commissie voor het eerst haar bezwaren heeft geuit over mogelijke staatssteun? En uit welke documenten blijkt dit? In de Nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan: «Er worden op dit moment gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over de staatssteunaspecten die klevan aan het wetsvoorstel. De technische notificatie is gestart. Uw Kamer zal nog voor de behandeling van het wetsvoorstel worden geïnformeerd over de stand van zaken van deze besprekingen en eventuele consequenties voor het wetsvoorstel.» Op basis van welke gesprekken en uitkomsten spreekt de regering hier over eventuele consequenties voor het wetsvoorstel? Waaruit blijkt dit?

Welke gesprekken hebben er in de periode na 7 september tot het uitbrengen van de Nota naar aanleiding van het verslag op 4 oktober 2016

geleid tot een ander inzicht en uit welke documenten blijkt dit, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

7.1 Technische voorschriften

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat het voorliggende wetsvoorstel en haar bepalingen aangemerkt kunnen worden als technische voorschriften in de zin van Richtlijn (EU) 2015/35. Het wetsvoorstel dient hiermee genotificeerd te worden bij de Europese Commissie. De leden van de VVD-fractie hebben veel vragen bij de notificatieprocedure en de gesprekken met de Europese Commissie.

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen of er een pre-notificatie heeft plaatsgevonden voor de technische notificatie. Zo ja, wanneer heeft deze plaatsgevonden en wat was de uitkomst hiervan? Zo nee, waarom heeft er geen informele gedachtewisseling met de Commissie plaatsgevonden of een regeling genotificeerd dient te worden?

Zo nee, is de regering bekend met de handleiding «ICER handleiding van technische voorschriften», van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (<http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/handleidingen/2010/icer-2009-10-2b-technische-voorschriften.pdf>), dat aangeeft dat de Commissie veel prijs stelt op een pre-notificatie omdat het een korte procedure is die snel inzicht geeft in het notificatiebeleid van een technisch voorschrift? Zo nee, waarom heeft de regering dit risico genomen en heeft zij daarmee de wens om de wet tijdig te behandelen in gevaar gebracht?

De leden van de VVD-fractie lezen in dezelfde handleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat er een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de te kiezen route bij technische voorschriften en de notificatieprocedure. Zo geeft de handleiding aan dat bij wetten in beginsel gewacht moet worden tot na afloop van de standstilltermijn van de notificatieprocedure alvorens het stuk naar de Raad van State kan worden gestuurd. De regering heeft bij dit voorstel er voor gekozen om het wetsvoorstel eerst naar de Raad van State te sturen voor advies alvorens te notificeren. De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen waarom er voor andere route is gekozen dan aanbevolen. Bij afwijking van de geprefereerde route constateert de handleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal risico's. De voornaamste is dat de notificatieprocedure tot wijzigingen van het voorstel kan leiden waardoor het voorstel opnieuw aan de Raad van State voorgelegd zou moeten worden wanneer de wijzigingen significant zijn. Een wijziging is in de ogen van de handleiding significant wanneer het een onderwerp raakt dat de Raad van State specifiek aan de orde heeft gesteld. In haar advies geeft de Raad van State onder 7. Gesprekken met de Commissie, aan dat indien het wetsvoorstel naar aanleiding van deze gesprekken met de Europese Commissie op substantiële punten wijzigt het nogmaals ter advisering aan haar voor te leggen. De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen of er bij de voorbereiding op het wetsvoorstel rekening is gehouden met bovenstaand risico, zoals signaleerd in handleiding. Zo ja, op welke manier is hier rekening mee gehouden en waarom is dit risico aanvaardbaar geacht? Deze leden willen gezien het bovenstaande vragen of de regering bereid is na afronding van de notificatieprocedure het herziene wetsvoorstel nogmaals aan de Raad van State te zenden voor advies? Zo nee, waarom is de regering gezien bovenstaande van mening dat dat niet de meest zorgvuldige route is?

De leden van de VVD-fractie willen daarnaast vragen of het nieuwe voorstel, na de substantiële wijzigingen met de nota van wijziging, opnieuw genotificeerd dient te worden als technische voorschrift? Kan de regering hier een uitgebreide onderbouwing bij geven?

Deze leden constateren dat de regering in de nota van wijziging, onder 7. Procedure staatssteunregels, aangeeft dat de notificatieprocedure minimaal twee maanden duurt. Het wetsvoorstel, zonder nota van wijziging, is op 16 september genotificeerd bij Europese Commissie (2016/0488/NL). Wanneer de leden van VVD-fractie rekening houden met minimaal twee maanden notificatieprocedure, zoals aangegeven door de regering in de nota van wijziging, zou pas halverwege november 2016 de procedure officieel doorlopen zijn.

Deze leden willen de regering vragen of de gekozen route voor notificatie niet krap op de beoogde inwerkingtreding van het oorspronkelijke wetsvoorstel is geweest. Daarnaast hebben zij vragen bij constatering van de regering dat de notificatieprocedure minimaal twee maanden in beslag zal nemen. In Richtlijn (EU) 2015/1535 onder artikel 6 lezen de leden van de VVD-fractie echter dat de lidstaten de goedkeuring van een ontwerp voor een technisch voorschrift dienen uit te stellen voor de duur van drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de bedoelde mededeling ontvangt. Kan de regering aangeven waar de twee maanden in de nota van wijziging op gebaseerd is?

II ARTIKELEN

Onderdeel G

Naar aanleiding van de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie over onderdeel G vragen deze leden wat er gebeurt met de fosfaatrechten die op 2 juli 2015 zouden gaan naar melkveehouder X, maar melkveehouder X is in de periode na 2 juli 2015 gestopt met zijn werkzaamheden en heeft het bedrijf overgedaan aan melkveehouder Y. Krijgt melkveehouder Y deze rechten toebedeeld? Zo nee, gaan deze rechten naar melkveehouder X? Zo nee waar blijven deze rechten?

Nota van wijziging

De leden van de VVD-fractie hebben de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Deze leden constateren dat, om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie, het voorgenomen stelsel wezenlijk anders wordt ingericht dan in het oorspronkelijke voorstel. Voor de leden van de VVD-fractie betreft de nota van wijziging een substantiële wijziging van het oorspronkelijke voorstel. Deze leden hebben veel vragen bij de substantiële nota van wijziging. De leden van de VVD-fractie willen allereerst aandacht voor het advies van de Raad van State in relatie tot de nota van wijziging. In het advies van de Afdeling (Kamerstuk 34 532, nr. 4) geeft de Afdeling het volgende aan: «Indien het wetsvoorstel naar aanleiding van deze gesprekken met de Europese Commissie op substantiële punten wijzigt, adviseert de Afdeling het nogmaals ter advisering aan haar voor te leggen.» Is de regering bereid het gewijzigde wetsvoorstel aan de Raad van State te zenden voor advies, zoals aangegeven door de Raad van State? Zo ja, wanneer zal het wetsvoorstel aan de Raad van State worden gezonden? Zo nee, waarom is de regering van mening dat het gewijzigde voorstel, gewijzigd op substantiële punten naar aanleiding van gesprekken met de Europese Commissie, niet aan de Raad van State gezonden dient te worden voor advies?

Deze leden willen daarnaast de regering vragen of zij bereid is het nieuwe voorstel aan de Landsadvocaat voor te leggen? Zo nee, waarom niet? Zij willen de regering vragen in hoeverre de peildatum van 2 juli 2015 nog houdbaar is gezien het feit dat de introductie van het fosfaatrechtenstelsel een jaar opschuift naar 1 januari 2018? Daarnaast willen de leden van de VVD-fractie weten in hoeverre het opschuiven van de ingangsdatum en het niet nemen van maatregelen in 2017 consequenties heeft. Deze leden stellen zich zo voor dat bedrijven die zichzelf als knelgeval zien omdat zij (ruim) voor de peildatum financiële verplichtingen zijn aangegaan, nu langer in het ongewisse zijn terwijl de rente en aflossing van investeringen van voor de peildatum wel moet worden voldaan. Deze bedrijven wordt nu de mogelijkheid ontnomen om het bedrijf uit te breiden door aankoop van fosfaatrechten. Maar ook in andere categorieën bedrijven kan het uitstel van wet verdergaande consequenties hebben.

Zij lezen in een interview na de publicatie van de Nota van wijziging («Oordeel EU-commissie valt rauw op dak Van Dam», Boerderij.nl, 13 oktober 2016) dat de regering van mening is dat buiten de wijzigingen in de volgorde van invoering, verhandelbaar maken van rechten en afroaming bij overdracht er verder inhoudelijk niks verandert aan het wetsvoorstel. Kan de regering aangeven waarom deze wijzigingen geen substantiële wijzigingen zijn van het rechtenstelsel zoals oorspronkelijk voorgesteld met het wetsvoorstel van 7 september 2016?

De regering schrijft in de begeleidende brief bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 523, nr. 19) dat uit intensief contact met de Europese Commissie is gebleken dat het rechtenstelsel, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, als staatssteun wordt opgevat. De leden van de VVD-fractie willen vragen op welke momenten dit intensieve contact heeft plaatsgevonden en wanneer duidelijk is geworden dat het rechtenstelsel voor de Europese Commissie niet verenigbaar is met de regels voor staatssteun. De regering geeft tevens aan dat pas recent door de Europese Commissie is aangegeven dat het huidige voorstel niet past binnen de kaders van geoorloofde staatssteun. Deze leden willen de regering vragen wat er met recent bedoeld wordt. Is dit na de notificatie van het technisch voorschrift op 16 september jl. geweest, of waren de signalen daarvoor al bekend? In de begeleidende brief schrijft de regering dat in overleg met de Europese Commissie gezocht wordt naar een oplossing om het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met staatssteunregels. De regering schrijft tevens dat de nota van wijziging tot doel heeft tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie, maar dat er nog geen groen licht is gegeven vanuit de Europese Commissie voor de introductie voor het fosfaatrechtenstelsel. De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen of de analyse juist is dat er nog geen goedkeuring is van de Europese Commissie voor het gewijzigde voorstel. Kan de regering aangeven wanneer de Europese Commissie hier uitsluitsel over zal geven? Kan de regering aangeven waarom er niet met de nota van wijziging is gewacht totdat er groen licht is vanuit de Europese Commissie? Kan het wetsvoorstel nogmaals wijzigen naar aanleiding van de gesprekken met de Europese Commissie? Deze leden willen vragen waarom niet wordt gewacht op de goedkeuring van de Europese Commissie, ook met oog op zekerheid voor de sector. De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorstel met de nota van wijziging op twee substantiële punten wordt gewijzigd. Ten eerste wordt de introductie van het stelsel een jaar opgeschoven, naar 1 januari 2018. Dit betekent dat over het jaar 2017 er geen rechten vrij verhandeld kunnen worden en hiermee ook geen 10% afroaming bij overdracht zal plaatsvinden.

Deze leden constateren dat melkveehouders in de maand augustus van het jaar 2016 van de RVO een brief hebben ontvangen met de hoeveelheid rechten per individueel bedrijf. Er zullen bedrijven zijn die op basis van deze brief al zijn gaan anticiperen op de introductie per 1 januari 2017 en

de vrije verhandelbaarheid van de rechten. Kan de regering hier nader op ingaan? Zij willen vragen wat de waarde voor de individuele melkveehouder is van de brief van RVO uit augustus 2016. Kan de melkveehouder een nieuwe brief verwachten bij de nieuwe introductiedatum van 1 januari 2018? Zo ja, wanneer zal de melkveehouder deze ontvangen en welke verandering kan de melkveehouder verwachten ten opzichte van de brief uit augustus 2016?

Het opschuiven van de introductiedatum betekent daarnaast dat de generieke korting direct zal worden toegepast bij de introductie van het stelsel. De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen dat deze generieke korting een stuk hoger zal uitvallen doordat de reductie van rechten, die nodig is om de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond te brengen, door afroaming van rechten bij overdracht over 2017 wegvalt. Kan de regering aangeven wanneer voor de melkveehouders duidelijk zal zijn hoe groot de generieke korting zal zijn die op 1 januari 2018 van kracht zal worden? Wanneer zal onder het gewijzigde voorstel de toewijzing van de fosfaat-rechten aan de melkveehouders plaatsvinden? Heeft de regering een verwachting van hoe hoog het percentage generieke afroaming per bedrijf zal zijn? Op basis van welke (voorlopige) cijfers wordt de generieke korting bepaald? De cijfers over 2017 zijn niet op 1 januari 2018 gereed. De regering stelt in haar brief dat melkveehouders op 1 januari 2018 fosfaatrechten ontvangen die vanaf dat moment vrij verhandelbaar zijn. Vanaf welk moment heeft de melkveehouder zicht op de generieke korting zodat hij/zij kan anticiperen op de hoeveelheid fosfaat die hij/zij op 1 januari 2018 mag produceren? Hoe geeft de regering inhoud aan het voornemen om de generieke korting te laten plaatsvinden via natuurlijk verloop? Realiseert de regering dat een melkveehouder al drie jaar eerder bezig is met de omvang van het bedrijf door op dat moment vaarskalfjes aan te houden. Hoe gaat de regering hiermee om, uitgaande van haar inzet om de generieke korting via natuurlijk verloop te laten plaatsvinden? Is de regering zich bewust dat het teveel aan dieren dat is aangehouden de weg naar de slachterij moet vinden? Is dit voor de regering acceptabel? De melkveehouder heeft niet op voorliggende situatie kunnen anticiperen door al eerder te starten (dan de generieke korting) met aankoop van extra fosfaatrechten. Graag ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting van de regering. Is de regering van mening dat met een hogere generieke korting melkveehouders nog steeds voldoende tijd zullen hebben om de fosfaatproductie in 2018 in overeenstemming te brengen met de hoeveelheid rechten, nu ook de mogelijkheid om te compenseren door het verwerven van extra rechten wegvalt?

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen wat de mogelijke bedrijfseconomische gevolgen zullen zijn door een hogere generieke korting als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in de nota van wijziging. Heeft de regering inzichtelijk of een hogere generieke korting nadelige gevolgen kan hebben voor melkveehouderijen?

Kan de regering per bedrijfssoort binnen de melkveehouderij aangeven wat de gevolgen zullen zijn van een hogere generieke korting?

De regering schrijft in de begeleidende brief dat een onvermijdbaar effect van het opschuiven van de introductiedatum van het fosfaatrechtenstelsel is dat er nog niet effectief gestuurd wordt op de reductie van de fosfaatproductie. Deze leden willen de regering gezien het bovenstaande vragen welke haast het wetsvoorstel heeft gezien het feit dat het rechtsstelsel pas vanaf 1 januari 2018 effectief zal zijn.

Zij willen de regering vragen welke gesprekken er met de sectorpartijen hebben plaatsgevonden. Is de nota van wijziging voorafgaand met de sector besproken en zo nee, waarom niet? Welke maatregelen liggen hier op tafel? Kan de regering aangeven wanneer er een pakket moet liggen? Kan de regering aangeven wat de reactie van de sectorpartijen was op de nota van wijziging?

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen naar de 23 miljoen euro die zij mogelijk beschikbaar wil stellen uit het crisisbudget vanuit de EU («Oordeel EU-commissie valt rauw op dak Van Dam», Boerderij.nl, 13 oktober 2016). Kan de regering aangeven hoe dit bedrag ingezet zal gaan worden om de fosfaatproductie te verlagen? Kan de regering in een berekening aangeven welk bedrag er per koe beschikbaar is bij inzet van die 23 miljoen euro uit het crisisbudget vanuit de EU?

Deze leden willen daarnaast vragen wat de inzet van de volledige 23 miljoen euro voor de melkveehouderij betekent voor het toegezegde bedrag voor de varkenshouderij, immers bij beantwoording op vragen uit de Kamer over het nieuwe Europese steunpakket aan boeren (Documentnummer 2016D33602) heeft de regering een deel van deze 23 miljoen euro toegezegd aan de varkenssector.

Zij willen de regering vragen naar de betekenis van de zin in de begeleidende brief dat het voor de Europese Commissie van belang is dat Nederland pas na afloop van de huidige derogatieperiode aan de voorwaarden van de huidige derogatie voldoet. Hoe moeten de leden van de VVD-fractie dit zien in het licht van passages uit eerdere brieven (Kamerstuk 33 979, nr. 98 en Kamerstuk 33 979, nr. 108) waarin de noodzaak voor het fosfaatrechtensysteem werd gekoppeld aan een mogelijke ingebrekestelling op de huidige derogatie bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond over enig jaar? Wanneer werd duidelijk dat een ingebrekestelling in de huidige periode niet aan de orde zou zijn?

Waarom heeft de regering dit niet met de Kamer gedeeld?

Deze leden willen de regering vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de onderhandelingen voor de nieuwe derogatie. Is de regering bereid de Kamer hierover te informeren? Het lid Lodders heeft recentelijk aanvullende Kamervragen gesteld (Documentnummer 2016Z18670) over het bericht «Veehouderij kan niet zonder begrenzing». De leden van de VVD-fractie zien deze vragen graag gelijktijdig beantwoord. Deze leden willen hierbij ook vragen wat de gevolgen voor de onderhandelingen zijn bij de substantiële nota van wijziging. Welk comfort kan de regering aan de melkveehouderijsector bieden over de onderhandelingen, de inzet en het verkrijgen van derogatie?

Hoe haalbaar is het volgens de regering om de derogatie ook na 2017 te behouden? Welke rol ziet zij hiervoor bij de sector? En welke rol ziet zij voor zichzelf?

Zij willen de regering vragen nader in te gaan op de noodzaak de voorliggende wijzigingen op een zo een kort mogelijke termijn te behandelen. Waarom is dit noodzakelijk gezien het feit dat de Europese Commissie nog groen licht moet geven op voorliggende wijzigingen?

De regering schrijft in de slotzinnen dat de fosfaatproductie met het wettelijk stelsel in het jaar 2018 in lijn is met het plafond zoals dat thans in de derogatiebeschikking is opgenomen. De leden van VVD-fractie willen naar aanleiding van deze zin vragen hoe de generieke korting over het jaar 2018 geëffectueerd zal worden. Blijft hier dezelfde systematiek gelden dat binnen het stelsel achteraf wordt beoordeeld of in enig jaar niet teveel is geproduceerd? Zo nee, op welke wijze vindt dit dan plaats?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom de datum «voor 1 april 2017» vervangen wordt voor een datum bij ministeriële regeling. Deze leden willen de regering vragen of onder onderdeel G, artikel 23, vierde lid, de periode van «tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2017» niet aangepast dient te worden nu de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een jaar opschuift.

Zij willen vragen wat er precies wordt bedoeld met artikel 1, onderdeel G, lid 7. Waarom worden hier geen concrete data genoemd?

Waarom zijn de woorden «deze gegevens blijven voor tenminste tien jaar openbaar beschikbaar» toegevoegd aan artikel 1 onderdeel G lid 7? Klopt het dat dit in de oorspronkelijke wet niet was opgenomen?

Kunt u een toelichting geven op artikel 1b waaraan onderdeel J drie onderdelen worden toegevoegd?

Onder artikel 1, onderdeel B, wordt een lid toegevoegd dat de kennisgeving voor het overgaan van een fosfaatrecht of een gedeelte hiervan voor 1 januari 2018 is gedaan. Wat wordt hiermee bedoeld?

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen naar welke Unie-normen het toegevoegde tweede lid, artikel 38a verwijst.

Kan de regering motiveren waarom de uitgifte van de fosfaatbank, zoals onder onderdeel N, artikel 38a, wordt toegevoegd dat: dit een vrijstelling of ontheffing bedoeld in het eerste lid wordt uitsluitend gegeven voor milieudoelstellingen die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unienormen zouden zijn bereikt? Kunt u het antwoord voorzien van een verwijzing?

Kunt u aangeven wat het verschil is tussen een ontheffing en vrijstelling? Waarom worden beide begrippen naast elkaar gebruikt?

De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen of zij bereid is de bezwaren die uit de gesprekken met Europese Commissie naar voren zijn gekomen met betrekking tot het voorgenomen rechtenstelsel te delen met de Kamer, eventueel via de procedure van vertrouwelijke inzage.

Kan de regering aangeven waarom de Europese Commissie, ondanks de aangevoerde omstandigheden door Nederland, niet tot een ander oordeel is gekomen dan dat bij de introductie van fosfaatrechten sprake is van staatssteun? Wat was de inhoudelijke motivatie van de Europese Commissie?

De regering spreekt in de toelichting op de nota van wijziging over twee fundamentele belemmeringen op het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Hiermee geeft de regering impliciet aan dat het wetsvoorstel fundamenteel gewijzigd is. Waarom heeft de regering deze nota van wijziging niet eerst voorgelegd aan de Raad van State voor een nader advies? De Raad van State heeft, zoals ook eerder aangegeven in deze vragen, dit ook in haar eerste advies aangegeven.

Deze leden willen vragen naar de eerste belemmering voor staatssteun bij het voorstel, zoals aangegeven door de Europese Commissie. De regering stelt in de toelichting bij de nota van wijziging dat de eerste belemmering ten aanzien van staatssteun kan worden weggenomen door het stelsel van fosfaatrechten pas in werking te laten treden wanneer onder het productieplafond wordt geproduceerd. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn niet duidelijk wanneer en op basis van welke getallen de toewijzing van fosfaatrechten zal geschieden en wanneer de melkveehouder zich aan dit plafond moet houden.

Kan de regering aangeven of op het moment dat het stelsel in werking treedt, op 1 januari 2018, naar verwachting voldaan wordt aan het fosfaatproductieplafond.

Indien het fosfaatproductieplafond op 1 januari 2018 bereikt moet zijn, dan hebben de leden van de VVD-fractie de volgende vragen: Hoe wil de regering dit bereiken? Welke juridische grondslag geeft melkveehouders de opdracht om voorafgaand aan 1 januari 2018 het aantal dieren terug te brengen naar de hoeveelheid dieren die per wet op 1 januari 2018 zijn toegestaan? Wat is de uiterste datum waarop het fosfaatproductieplafond (referentie van 2 juli 2015 minus de generieke korting) voor een individuele melkveehouder gecommuniceerd wordt? Wat zijn de sancties als dit niet gebeurt? De regering heeft in het oorspronkelijk wetsvoorstel aangegeven dat inkrimping van de veestapel via natuurlijk verloop moet kunnen plaatsvinden. Hoe wil de regering dit in de voorliggende nota van wijziging borgen?

Indien het fosfaatproductieplafond op 1 januari 2018 nog niet bereikt is, wat is dan de uiterste datum waarop dit wel zal gebeuren? Hoe staat dit in verhouding met de opmerking in de memorie van toelichting dat de Europese Commissie staatssteun pas wil toestaan zodra Nederland onder het fosfaatplafond produceert? Betekent dit dat na invoering van de

fosfaatrechten op 1 januari 2018 een verbod op de verhandelbaarheid kan plaatsvinden als Nederland nog niet onder het afgesproken fosfaatproductieplafond produceert?

In de memorie van toelichting spreekt de regering onder het kopje «geoorloofde staatssteun» over het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat. Wat betekent deze nota van wijziging voor de pluimveesector en de varkenssector?

Is met het voorliggend voorstel voldoende geborgd dat bij de introductie van het stelsel, 1 januari 2018, Nederland daadwerkelijk onder het productieplafond produceert? Volgens de systematiek van het voorgestelde stelsel wordt er immers achteraf beoordeeld of in enig jaar niet teveel is geproduceerd, en zal Nederland derhalve pas aan het einde van 2018 voldoen aan de voorwaarde van het productieplafond. Kan de regering hier nader op ingaan? Is dit voldoende in de ogen van de Europese Commissie? In één van de laatste zinnen van de toelichting schrijft de regering immers dat de inzet van de Europese Commissie is dat aan het eind van het jaar 2017 zeker moet worden gesteld dat Nederland weer aan de verplichtingen voldoet. Hier zit volgens de leden van de VVD-fractie een discrepantie met de voorliggende nota van wijziging. Daarnaast stelt de regering dat staatssteun niet verstrekt mag worden ter voorkoming van een inbreukprocedure als gevolg van het niet voldoen aan de voorwaarde die door de Europese Commissie aan de derogatie is verbonden, het productieplafond. Deze leden willen de regering vragen waarom dan het stelsel van verhandelbare fosfaatrechten wordt geïntroduceerd om aan de voorwaarden van de derogatie te voldoen. In de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) staat: «Het doel van het nieuwe instrumentarium is het borgen van het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. Dit plafond zal om die reden als doel opgenomen worden in de wet. De wet zal instrumenten bevatten die het mogelijk maken fosfaatrechten af te romen ter borging van het sectorplafond.» En in de brief van 3 maart jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 108) schrijft de regering: «Gezien de overschrijding van het plafond zal Nederland, om de huidige derogatie te kunnen behouden, aan de Europese Commissie de garantie moeten geven dat op korte termijn maatregelen worden genomen om de fosfaatproductie weer onder het plafond te brengen. De introductie van wettelijk verankerde productiebegrenzing voor de melkveehouderij is de enige manier om die garantie te geven.» De leden van de VVD-fractie willen de regering vragen waarom het rechtenstelsel nodig is voor het behouden van de huidige derogatie, wanneer het niet mag ingezet worden om te voldoen aan de voorwaarden van die derogatie, terwijl dit wel het doel is van het rechtenstelsel.

Deze leden willen de regering vragen naar de definitie van een Unienorm, zoals opgenomen in de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01). De Unienorm wordt in deze mededeling van Europese Commissie als volgt gedefinieerd: «een verplichte Unienorm waarbij de op milieugebied te bereiken normen per onderneming zijn vastgesteld.» Er wordt daarbij tevens verwezen naar voetnoot 21: «bijgevolg worden op Unieniveau vastgestelde normen of doelstellingen die bindend zijn voor lidstaten, maar niet voor individuele ondernemingen, geacht geen Unienormen te zijn.» De regering schrijft echter in de toelichting bij de nota van wijziging dat: «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 leden van de VVD-fractie willen hierbij de regering vragen of het fosfaatproductieplafond niet een vastgestelde norm of doelstelling is die bindend is voor Nederland als lidstaat, en derhalve geen Unienorm is zoals gedefinieerd in de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01). Deze leden

willen de regering vragen, gezien het bovenstaande, of het fosfaatproductieplafond zoals afgesproken in de derogatie wel als Unie-norm zou mogen gelden binnen het toegevoegde tweede lid van artikel 38a. Zij willen de regering vragen of het wetsvoorstel met de nota van wijziging opnieuw genotificeerd dient te worden bij de Europese Commissie om zeker te stellen dat er geen verschillen van inzicht bestaan met de Europese Commissie met betrekking tot dit wetsvoorstel. Zo ja, heeft deze notificatie al plaatsgevonden? Zo nee, waarom is de regering van mening dat een notificatie niet noodzakelijk is?

De leden van de VVD-fractie willen deze vragen ook stellen naar aanleiding van de opmerkingen van de regering in een interview gepubliceerd op Boerderij.nl («Oordeel EU-commissie valt rauw op dak Van Dam», Boerderij.nl, 13 oktober 2016), waarin de Staatssecretaris aangeeft dat: «Formeel wordt een wet pas door de Commissie beoordeeld als het definitief wordt genotificeerd.» Kan de regering hier nader op ingaan?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging inzake wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Deze leden betreuren het dat de nota van wijziging vertraging oplevert. Boeren worden hierdoor nog langer in onzekerheid gelaten. Zij willen benadrukken dat het wat hun betreft van groot belang is de sector snel duidelijkheid te geven. De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen en verzoeken de regering hierop in te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op welke wijze zij de sector wil stimuleren om al in het jaar 2017 een afbouw van de fosfaatproductie in te zetten. Deze leden lezen dat er «nadrukkelijk een verzoek» zal worden gedaan op de betrokken sectorpartijen. Dit stelt deze leden niet gerust. Al eerder is erop vertrouwd dat de sector overschrijding van het plafond zou voorkomen, maar de sector heeft dit niet kunnen voorkomen. Zij zien niet in hoe de sector nu wél zelf door middel van een daling naar een fosfaatproductie onder het plafond zou kunnen komen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom zij er wel vertrouwen in heeft dat de sector er nu wel zelf voor kan zorgen onder het plafond uit te komen, terwijl dit eerder niet lukte. Wat zeggen de sectorvertegenwoordigers hier zelf over?

Zoals gesteld zijn de leden van de PvdA-fractie bezorgd dat eind 2017 blijkt dat er geen, of onvoldoende, daling in de fosfaatproductie zit. Zal de regering daarom zelf ook actief inzetten op een daling om al voor het einde van 2017 onder het plafond te komen? Zo ja, op welke wijze zal zij dit doen? En op welke wijze zal dit gemonitord worden? Wordt de voortgang hiervan ook met de Kamer gedeeld? Zo ja, hoe vaak en op welke wijze zal dit gebeuren? Zo nee, waarom niet?

Mocht het, ondanks de inzet van de sector en de regering, niet lukken om voor 1 januari 2018 onder het fosfaatplafond te komen, wat zijn hiervan dan de gevolgen? Betekent dit dat er op 1 januari aan zeer veel bedrijven boetes zullen worden opgelegd, omdat zij meer fosfaat produceren dan zij op dat moment rechten hebben? En wat zijn de gevolgen voor het behoud van de derogatie? Zal dit alles duidelijk naar de sector, maar ook naar individuele boeren, gecommuniceerd worden om te benadrukken dat het van het grootste belang is op 1 januari 2018 niet meer fosfaat te produceren dan er rechten voor het bedrijf zijn? Is er daarnaast rekening mee gehouden dat boeren op 1 januari 2018 direct heel veel rechten met elkaar zullen willen gaan verhandelen om over voldoende rechten voor hun fosfaatproductie te beschikken? Welke gevolgen heeft dit voor het systeem, zoals een prijsopdrijvend effect en overbelasting van de ICT-infrastructuur, en welke maatregelen zullen worden genomen om problemen te voorkomen? Is er daarnaast rekening mee gehouden dat boeren wellicht een te rooskleurige inschatting maken (bijvoorbeeld door

de prijs te laag in te schatten) waardoor zij niet over voldoende rechten kunnen beschikken op 1 januari 2018, omdat deze bijvoorbeeld duurder zijn dan verwacht? Wat zullen de gevolgen hiervan zijn?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat de gevolgen van het uitstellen van het invoeren van fosfaatrechten voor natuur en milieu zijn. Wat is het oordeel van de regering hierover? Indien er negatieve gevolgen te verwachten zijn, kan de regering dan maatregelen treffen om dit te voorkomen? Zo ja, welke maatregelen en is de regering bereid dit te doen? Zo nee, waarom niet?

Deze leden lezen dat de Europese Commissie het wetsvoorstel als staatssteun aanmerkt, omdat «rechten worden geïntroduceerd die vanaf inwerkingtreding schaars zullen zijn, de rechten vanaf de inwerkingtreding van het stelsel vrij verhandelbaar worden en een waarde vertegenwoordigen in het economisch verkeer». Zij vragen de regering waarom is gekozen voor een wijziging waarbij de invoer van deze verhandelbare rechten een jaar wordt uitgesteld. Klopt het dat als alle rechten niet vrij verhandelbaar zouden zijn (dus niet slechts de afroaming van 10%), maar in plaats daarvan door middel van een fosfaatbank worden uitgedeeld (vergelijkbaar met de fosfaatbank zoals nu in het wetsvoorstel is opgenomen, op basis van criteria zoals grondgebondenheid, dierenwelzijn en duurzaamheid) er geen sprake zou zijn van staatssteun en dit dus wel met ingang van 1 januari 2017 ingevoerd zou kunnen worden om op die manier ruim op tijd onder het fosfaatplafond te komen? Is dit systeem ook overwogen naar aanleiding van de reactie van de Europese Commissie? Zo ja, waarom is hier niet voor gekozen? Zo nee, waarom is dit niet overwogen en bent u bereid dit alsnog te doen en uw conclusie met de Kamer te delen?

Om de tweede belemmering op te lossen en verder te gaan dan reeds uit hoofde van Europese milieudoelstellingen verplicht is, wordt de fosfaatbank die gevuld wordt door middel van 10% afroaming bij het verhandelen van fosfaatrechten opgenomen in de wet. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of met de Europese Commissie is overlegd of dit ver genoeg gaat? Zo nee, zou het noodzakelijk kunnen zijn dit verder uit te breiden door bijvoorbeeld een hoger percentage te stellen dan 10%?

Deze leden vragen de regering ten slotte of, door middel van deze wijziging, gegarandeerd is dat de EU de invoering van fosfaatrechten niet langer als staatssteun zal aanmerken. Is hierover al overleg geweest met de EU? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de botsing met de staatssteunkaders niet voorzienbaar was en of hier niet op is geanticipeerd. Deze leden willen graag worden ingelicht over het traject hieromtrent. Zij denken dat de botsing met de staatssteunkaders eenvoudig voorkomen kan worden door de fosfaatrechten niet verhandelbaar te maken. Dan vertegenwoordigen de rechten immers geen geldwaarde en kan er moeilijk sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Onderschrijft de regering dit? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om in de nota van wijziging de rechten niet verhandelbaar te maken? Dit zou immers vele problemen oplossen. Kan de regering aangeven of zij deze optie na ommekomst van het nieuws uit Brussel betreffende staatssteun met de sector heeft besproken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering aangeven wat de verschillende reacties waren van betrokken partijen? Is de regering alsnog bereid om de optie van niet verhandelbare rechten voor te leggen aan de Europese Commissie en te bespreken met betrokken partijen?

De leden van de SP-fractie vragen zich ernstig af waarom de regering ervan uit gaat dat met de nota van wijziging de Europese Commissie niet meer zal oordelen dat er sprake is van staatssteun. Immers de essentie van het voorstel is nog ongewijzigd. Kan de regering exact aangeven

welke elementen van wijziging op welke wijze aan de staatssteun kritiek tegemoet komen en waarom dit voldoende zou zijn? Welke communicatie is er reeds met de Europese Commissie geweest over voorliggende wijziging? Klopt het dat de Europese Commissie Nederland alleen toestaat om verhandelbare fosfaatrechten in te voeren indien deze dan ook meteen ingezet worden om milieuverbeteringen te realiseren, die verder gaan dan alleen het precies voldoen aan het fosfaatplafond? Indien dat zo is, zou dan meteen al bij de introductie van verhandelbare fosfaatrechten meer gekort moeten worden dan nodig is om aan het fosfaatplafond te voldoen? Is hierover gesproken met de Commissie en om hoeveel extra korting zou het dan gaan? Heeft de Europese Commissie een indicatie gegeven welke verdergaande milieudoelstellingen door de introductie van fosfaatrechten gerealiseerd zouden moeten worden, wil het stelsel aanvaardbaar zijn voor de Europese Commissie? Is het extra korten per 1 januari 2018 om dit te besteden aan verdergaande milieudoelstellingen een richting waar de regering op wil gaan? Wordt de fosfaatbank vanaf de start van het systeem een verplicht en werkend onderdeel van het fosfaatrechtensysteem zijn en hoe staat de Europese Commissie hier tegenover?

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de regering denkt dat de sector dit probleem zelf kan oplossen en al in het jaar 2017 tot fosfaatvermindering kan komen. Deze leden zien niet waarom dit nu opeens zal lukken, terwijl voorheen ook al aan de sector is gevraagd om de productie onder het fosfaatplafond te houden en dit is mislukt. Kan de regering aangeven aan welke maatregelen zij denkt en met welke partijen zij in gesprek is om een dergelijke productiebeperking te bewerkstelligen? Wat wil de regering doen als in de loop van het jaar 2017 blijkt dat de melkproductie dan wel het aantal koeien alleen maar blijft stijgen? Welke sanctie wil zij hierop zetten? Zij vrezen dat het jaar 2017 een verloren jaar zal worden voor de terugdringing van het mestoverschot / het fosfaatoverschot.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering onderkent dat de afschaffing van de melkquotering funest is geweest voor de Nederlandse melkveehouders. Is de regering bereid te pleiten voor het opnieuw invoeren van de melkquotering? Zo nee, is zij bereid te pleiten voor semi-particuliere vormen van productiebeheersing zoals het Markt Verantwoordelijkheid Programma van de European Milk Board? Kan de regering het tijdstraject schetsen voor het aanvragen van de derogatie? Hoe schat de regering de kansen in voor een nieuwe derogatieperiode? Bestaat er naast de kans dat de derogatie helemaal verloren gaat, de kans dat deze afgebouwd gaat worden? Welke signalen zijn hierover vanuit Europa gegeven? Hoe schat de regering de kansen in dat op de lange termijn (2030) de derogatie in huidige vorm gehandhaafd blijft? Heeft de Europese Commissie wel eens uitspraken gedaan over de derogatie op lange termijn (2030)?

Deze leden vragen de regering om duidelijk te maken wat voorliggende wijziging betekent voor grondgebonden melkveehouders. Wat zijn de concrete gevolgen voor grondgebonden houders nu de melkveehouders niet meer generiek gekort worden, maar rechten krijgen toebedeeld volgens het fosfaatplafond (minder dus)? In hoeverre en hoe gaat de regering uitvoering geven aan de aangenomen moties van het lid Smaling (Kamerstuk 33 979, nr. 111 en Kamerstuk 33 979, nr. 110)? Zij zien graag dat er groeirimte wordt gereserveerd voor zeer extensieve (biologische) melkveehouders. Is de regering bereid 0,2 miljoen kilo fosfaat extra te korten en dit te reserveren voor uitbreidende extensieve (biologische) melkveehouders?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat biologische bedrijven geen gebruik maken van de derogatie en per hectare nooit meer dan 170 kg stikstof uit dierlijke mest gebruiken. Ziet de Europese Commissie het vrijstellen van – en het toekennen van afgeroomde fosfaatrechten aan –

gecertificeerde biologische melkveebedrijven als het bevorderen van verdergaande milieudoelstellingen, zoals bedoeld in het nieuwe lid 2 van het voorgestelde artikel 38a? Zo vragen deze leden en tevens willen zij weten of de regering het vrijstellen van – en het toekennen van afgeroomde fosfaatrechten aan – gecertificeerde biologische melkveebedrijven als het bevorderen van verdergaande milieudoelstellingen ziet, zoals bedoeld in het nieuwe lid 2 van het voorgestelde artikel 38a.

De leden van de CDA-fractie zijn verrast en zeer teleurgesteld dat op het laatste moment tijdens de behandeling van de voorliggende wet in de Kamer er onvoldoende afstemming blijkt te zijn met de Europese Commissie over de voorliggende wet. De regering stelt daarom nu dat het invoeren van het fosfaatrechtenstelsel geen direct effect zal hebben op de fosfaatproductie van de melkveehouderij in het jaar 2017. Daarmee lijkt het behouden van de derogatie verder weg dan ooit, met alle gevolgen van dien voor de duizenden melkveehouders en hun gezinnen. Deze leden maken zich enorme zorgen over de gevolgen van de ontstane situatie voor de vele gezinnen melkveehouders. De onzekerheid over de invoering van een stelsel van fosfaatrechten en het behouden van de derogatie neemt alleen maar toe.

Zij willen exact weten hoe dit heeft kunnen gebeuren. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een feitenrelaas te geven, wanneer, met wie en over wat gesproken is met de Europese Commissie ten aanzien van de melkveehouderij, het vijfde en komende Actieprogramma Nitraatrichtlijn en daarmee in relatie het (mogelijk) overschrijden van het fosfaatplafond en de waterkwaliteit. Wanneer is gesproken met welke Directoraat-generaal van de Europese Commissie, op welk ambtelijk niveau, over welk onderwerp in relatie tot de invoering van een regulerend stelsel voor de melkveehouderij, zo vragen deze leden. In het bijzonder vragen zij een feitenrelaas te geven van de gesprekken die gevoerd zijn met de Europese Commissie over staatssteun en het wetsvoorstel invoering van een stelsel van fosfaatrechten. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wanneer voor het eerst de kwestie van staatssteun en het voorliggende wetsvoorstel besproken is met de Europese Commissie. Wanneer en op welk niveau is er sindsdien hierover overleg gevoerd met de Europese Commissie? In welk overleg werd voor het eerst duidelijk dat de Europese Commissie de invoering van een stelsel van fosfaatrechten zoals voorgesteld aan de Kamer niet zou zien als geoorloofde staatssteun?

Welke acties op welk ambtelijk niveau zijn wanneer ondernomen om te anticiperen op de vaststelling, als genoemd in hoofdstuk 7.1.7 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Wijzing van de Meststoffenwet in verband met invoering van een stelsel van fosfaatrechten, dat het wetsvoorstel waarschijnlijk gezien zou worden als staatssteun? In hoofdstuk 7 van de nota van wijziging van 13 oktober 2016 staat dat staatssteun genotificeerd moet worden. Hieruit leiden deze leden af dat dit niet eerder gedaan is, ondanks de vaststelling in de memorie van toelichting hoofdstuk 7.1.7 dat het wetsvoorstel invoering van een stelsel van fosfaatrechten waarschijnlijk staatssteun betreft; kan de regering hierop reflecteren? Hoe worden er vaststellingen gedaan zonder daar acties aan te verbinden, terwijl er zoveel op het spel staat? Waarom is er niet eerder actie ondernomen om het wetsvoorstel conform de staatssteunregels zoals geïnterpreteerd door de Europese Commissie vorm te geven, of is er meer druk uitgeoefend op de Europese Commissie? De leden van CDA-fractie concluderen dat het er sterk op lijkt dat de gevolgde strategie van de regering, namelijk de afgelopen maanden kijken of het wetsvoorstel alsnog erdoor kan zonder formele staatssteunprocedure en op het laatste moment bakzeil halen, de slechtste strategie denkbaar is geweest voor een goede behandeling van het wetsvoorstel en voor het

behouden van de derogatie na 2017. Ziet de regering dit anders? Zo ja, waarom?

Heeft de regering een prenotificatie en/ of notificatie ingediend bij de Europese Commissie ten aanzien van staatssteun voor het wetsvoorstel Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten, zo vragen deze leden. Zo ja, wanneer? Indien het voorliggende wetsvoorstel niet is genotificeerd, vragen zij de regering uitvoerig toe te lichten waarom dit niet is gedaan. Welke procedure dient normaal gesproken gevolgd te worden ten aanzien van het melden van een maatregel door een overheidsinstelling van een lidstaat die mogelijk als staatssteun gezien kan worden? Is deze procedure gevolgd? Zo nee, waarom niet?

Gezien de invoering van een stelsel van fosfaatrechten is aangekondigd op 2 juli 2015 en daarbij aangegeven is dat het wetsvoorstel na de zomer zou komen, zijn er in de periode van 2 juli 2015 tot het indienen van het wetsvoorstel bij de Raad van State op 16 juni 2016 gesprekken geweest over het wetsvoorstel met de Europese Commissie? Waarom heeft het zo goed als een jaar geduurd om het wetsvoorstel invoering van een stelsel van fosfaatrechten op te stellen? Heeft de regering voorafgaand aan het voorleggen van het wetsvoorstel bij de Raad van State op 16 juni 2016 een (pre-) notificatie of technische notificatie ingediend bij de Europese Commissie? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft bij het voorleggen van het wetsvoorstel voor de invoering van een stelsel van fosfaatrechten de Raad van State te kennen gegeven dat er gesprekken liepen over staatssteun met de Europese Commissie. Wat hielden deze gesprekken op het moment van het voorleggen van het wetsvoorstel bij de Raad van State op 16 juni 2016 in? Zou de regering exact (welk niveau, directoraat-generaal van de Europese Commissie, inhoud) kunnen aangeven wat deze gesprekken met de Europese Commissie over staatssteun en het wetsvoorstel invoering van een stelsel van fosfaatrechten inhielden voordat het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Raad van State op 16 juni 2016?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom zij het voorliggende wetsvoorstel niet nogmaals ter advisering heeft voorgelegd aan de afdeling advisering van de Raad van State naar aanleiding van de nota van wijziging van 13 oktober 2016. Deze leden stellen vast dat de Afdeling adviseert om het wetsvoorstel opnieuw aan haar voor te leggen indien naar aanleiding van de gesprekken met de Europese Commissie op substantiële punten wijzigt. Waarom volgt de regering dit advies van de Raad van State niet? Deelt de regering de mening dat het hier een substantiële wijziging (onder meer wijziging van inwerkingtreding en wijziging van werking fosfaatbank) betreft, en dat het daarom nogmaals aan de Afdeling Advisering van de Raad van State dient voorgelegd te worden? Zo nee, waarom niet?

Deze leden vragen de regering te onderbouwen waarom een behandeling op de kortst mogelijke termijn van het voorliggende wetsvoorstel en de Nota van wijziging noodzakelijk wordt geacht, gezien in de brief van 13 oktober 2016 staat dat een onvermijdbaar effect is dat het fosfaatrechtstelsel in het jaar 2017 nog niet effectief stuurt op de reductie van de fosfaatproductie. Is het niet zo dat een snelle behandeling en inwerkingtreding per 1 januari 2017 juist belangrijk was om effect te hebben in het jaar 2017 en daarmee voor de onderhandelingen over het zesde actieprogramma? Welke noodzaak is er nu nog dat het wetsvoorstel in werking treedt per 1 januari 2017? Waarom zou het wetsvoorstel niet per koninklijk besluit op een later tijdstip in het jaar 2017 in werking kunnen treden? Dient er een reguleringskader voor de melkveehouderij te zijn voor aanvang van de onderhandelingen over het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of, gezien het uitstel van de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel, het voorstel is dat

op 1 januari 2018 fosfaatrechten worden toegekend, of de referentiedatum van 2 juli 2015 juli, tweeëneenhalf jaar later, wel behouden kan blijven. Kan deze referentiedatum blijven staan ondanks dat pas tweeënhalf jaar later op basis van die datum rechten worden toegekend? Kan de regering dat onderbouwen?

Deze leden constateren dat de regering op 2 juli 2015 heeft gesteld in te grijpen door het invoeren van een stelsel van fosfaatrechten, omdat de melkveehouderijsector zelf hiervoor niet de mogelijkheden zag. Om dan anderhalf jaar later, omdat de regering in dat tijdsbestek de zaken niet op orde heeft gekregen met de Europese Commissie, de noodzaak van ingrijpen weer terug te leggen bij de melkveehouderijsector, neigt naar onbehoorlijk bestuur. Hoe kan er nog zo op het laatste moment voor 2017 een oplossing gevonden worden, om over dat jaar aan de Europese Commissie te laten zien dat een stabilisering of daling van de fosfaatproductie wordt ingezet? Welke oplossingen ziet de regering voor 2017? De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij onder meer de Nederlandse Zuivelorganisatie ondersteunt om te zoeken naar oplossingen, waarbij ook gekeken wordt naar Algemeen Verbindend Verklaringen. Bent u hierover in gesprek met de Nederlandse Zuivelorganisatie? Deze leden vragen zich met betrekking tot de fosfaatbank af of de invoering van een nationale kop op Europese wetgeving wenselijk is. Kan de regering aangeven wat bedoeld wordt met de zinsnede «(...) de Europese Commissie voldoende comfort te bieden(...)»?

Zij vragen de regering om toe te lichten wat bedoeld wordt met de zin: «Ten aanzien daarvan is voor de Europese Commissie van belang dat Nederland pas na afloop van de huidige derogatieperiode aan de voorwaarden van de huidige derogatie voldoet.» Betekent dit dat op dit moment niet aan de derogatievoorwaarden voldaan hoeft te worden maar alleen één minuut na twaalf 1 januari 2018? Wat betekent het niet voldoen aan de huidige derogatie voor de onderhandelingen voor het volgende actieprogramma?

De leden van de CDA-fractie lezen daarnaast dat de Europese Commissie nog geen groen licht heeft gegeven voor de introductie voor het fosfaat-rechtenstelsel. Wat betekent dit? Moet het gewijzigde voorstel nog worden genotificeerd of voorgelegd bij de Europese Commissie? Welke garanties heeft de regering dat het gewijzigde voorstel wel de goedkeuring krijgt van Directoraat-generaal Mededinging?

Deze leden willen dat de regering snel, dus voor 2017, met een plan van aanpak komt met betrekking de Nederlandse inzet in Brussel om onder andere de derogatie te behouden. Zij stellen voor het volgende daarin te betrekken:

- met spoed verlenen van een Algemeen Verbindend Verklaring aan de zuivelindustrie om het melkaanbod, en daarmee fosfaat productie, in Nederland te reguleren;
- tegelijkertijd inzetten op het verlengen van de bestaande derogatie, met een jaar, voor het gebruik van graasdierenmest. Dat extra jaar mede te gebruiken om een werkend individueel bedrijfsderogatie systeem te introduceren;
- andere vormen van een beloning voor het minder houden van melkkoeien;
- introduceren van een stoppersregeling in de melkveehouderij;
- via het voerspoor, verantwoord qua dierenwelzijn, de fosfaatproductie van de Nederlandse veestapel verder verlagen.

De leden van de D66-fractie willen graag precies weten op welk moment op welk niveau vanuit Nederland met wie bij de Europese Commissie gesproken is over de voorgenomen invoering van het fosfaatrechtenstelsel en wat de uitkomst van elk van die gesprekken was. Het komt deze leden namelijk vreemd voor dat nu pas opeens duidelijk zou zijn dat het voorstel door de Europese Commissie als staatssteun aangemerkt zou gaan worden. Had daarover niet al voor toezending van het wetsvoorstel

aan de Kamer duidelijkheid over moeten bestaan? En nu blijkbaar op dat moment gedacht werd dat het met de instemming van de Commissie wel goed zou komen, hoe kon toen zo'n verkeerde inschatting gemaakt worden?

Zij zouden verder graag weten wat de regering wil zeggen tegen alle melkveehouders die nu nog langer in de onzekerheid zitten over hoeveel fosfaatrechten zij gaan krijgen en die niet weten of hun bedrijf nog een levensvatbare toekomst heeft. Kan de regering voorts precies uiteenzetten welke gevolgen een eventueel verlies van de derogatiebeschikking zou hebben voor de Nederlandse melkveehouderijsector? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd of een snelle behandeling van dit wetsvoorstel ertoe helpt de Europese Commissie gerust te stellen ten aanzien van het eind 2017 voldoen aan de derogatiebeschikking zonder aanvullende maatregelen in de melkveehouderij te treffen. Indien het voorstel van wet immers snel bekrachtigd wordt, kan er – ondanks dat het pas per 1 januari 2018 in werking treedt – al wel door de melkveehouderij op geanticipeerd worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom nu pas duidelijk wordt dat het stelsel van fosfaatrechten niet voldoet aan Europese staatssteunregels. Wanneer heeft de regering in Brussel gesproken over staatssteun en wat waren de uitkomsten van deze overleggen?

Deze leden vragen welke garanties de regering kan geven dat de derogatie wel wordt verleend. Welke maatregelen neemt de regering als er geen groen licht uit Brussel komt? Het bericht dat een jaar langer onzekerheid bestaat over het stelsel van fosfaatrechten en behoud van de derogatie komt als een klap in het gezicht van melkveehouders. Erkent de regering dat het extra jaar onzekerheid funest kan zijn voor melkvee-
houders, die al langere tijd in onduidelijkheid verkeren? Wat gaat de regering doen om de melkveehouders snel duidelijkheid te geven?

Zij vragen met wie de regering in gesprek is over maatregelen in het komende jaar om zonder stelsel van fosfaatrechten zoveel mogelijk terug naar het fosfaatproductieplafond te gaan. Hoe verlopen deze gesprekken? Wanneer worden deze gesprekken afgerond? Op welke manier wordt de Kamer hierbij betrokken dan wel hierover geïnformeerd? Kan de regering al aangeven in welke richting de uitkomsten van de gesprekken gaan?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een fosfaatbank nodig is als met ingang van 1 januari 2018 net zoveel fosfaatrechten zijn als is toegestaan om onder het fosfaatproductieplafond te blijven. Zijn grondgebondenheid en het stimuleren van jonge landbouwers voldoende onderscheidende criteria voor Europese staatssteunregels om rechten uit de fosfaatbank te kunnen toewijzen? Klopt het antwoord in de Nota naar aanleiding van het verslag (pagina 77) nog steeds, namelijk: «Er is op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat met de doelen waarop de fosfaatbank zich richt afbreuk wordt gedaan aan de naleving van regels die samenhangen met de Europese interne markt»?

Deze leden vragen of de regering het standpunt van onder andere de vereniging Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) deelt dat het verkrijgen van de derogatie een voorwaarde is voor het fosfaatrechtenstelsel. Wanneer de maatregelen niet zullen leiden tot het verkrijgen van de derogatie, vervalt daarmee ook de noodzaak voor het stelsel van fosfaatrechten?

Zij vragen of de regering de generieke korting koppelt aan de uitkomst van de derogatieonderhandelingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering erkent dat met het uitstel van de wet ook de gekozen peildatum van 2 juli 2015 steeds verder in het verleden komt te liggen, en dat daarmee ongewenste en onduidelijke situaties langer in stand zullen blijven. Erkent de regering

dat de gekozen peildatum steeds moeilijker uit te leggen is, bijvoorbeeld aan jonge boeren, aangezien de peildatum 2,5 jaar eerder is vastgesteld ten opzichte van 1 januari 2018? Deze leden wijzen bovendien op de aangedragen knelgevallen in de inbreng bij het verslag, bijvoorbeeld voor melkveehouders die jongvee hebben uitgeschaard op de peildatum (Kamerstuk 34 532, nr. 5). Hoe wil de regering met deze onzekere en onwenselijke situatie omgaan?

Zij vragen waarom de regering niet kiest voor de referentie over een periode, zoals voorgesteld in het amendement van het lid Dik-Faber over een periodiek gemiddelde als uitgangspunt voor fosfaatrechten (Kamerstuk 34 532, nr. 20). Erkent de regering dat het kiezen van een gemiddelde over een half jaar, wanneer dit voor de melkveehouder gunstiger uitvalt, geen inmenging in het eigendomsrecht inhoudt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de generieke afroming hoger zal uitvallen, omdat in het jaar 2017 geen afroming bij overdracht zal plaatsvinden. Hoe hoog zal de generieke korting naar verwachting uitvallen? Wanneer zal precieze duidelijkheid ontstaan voor de sector over de hoogte van de generieke korting?

Deze leden vragen wat het wegvallen van de afroming bij overdracht in 2017 betekent voor het budget voor de knelgevallenregeling, aangezien deze regeling al een keer eerder is ingeperkt.

Zij vragen welke maatregelen de regering in het jaar 2017 overweegt om de derogatie na 2018 te behouden. Is het verminderen van de fosfaatproductie via het voerspoor een optie? Welke rol ziet de regering voor de Kringloopwijzer in het verminderen van de fosfaatproductie? Welke verantwoordelijkheid heeft de sector en welke verantwoordelijkheid heeft de overheid in de te nemen maatregelen in 2017?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de situatie dat voor melkveehouders, veelal mooie gezinsbedrijven, er weer een jaar van onzekerheid aankomt. Er zijn echter ook oudere melkveehouders zonder bedrijfsopvolging die wachten met bedrijfsbeëindiging tot het stelsel van fosfaatrechten geïntroduceerd is. Op welke manier kunnen deze bedrijven verleid worden om ook daadwerkelijk te stoppen en hun rechten over te dragen? Welke verlichting brengt dit voor jonge boeren en gezinsbedrijven die nog jaren vooruit kunnen en willen? Kan een inschatting worden gemaakt om hoeveel bedrijven en fosfaatruimte het gaat?

Overweegt de regering maatregelen om melkveehouders die om diverse redenen bewust overwegen om hun bedrijf te beëindigen, hierin te ondersteunen, aangezien zij nu niet tot bedrijfsbeëindiging overgaan vanwege de onzekere situatie?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de Europese Commissie stelt dat het huidige wetsvoorstel botste met regels omtrent staatssteun. De regering stelt dat er «intensief contact» is geweest met de Europese Commissie over deze wet. Kan de regering in een tijdlijn aangeven hoe vaak er contact is geweest over dit wetsvoorstel vanaf 2 juli 2015, toen de toenmalige regering de fosfaatrechten per brief aan de Kamer aankondigde? Kan de regering tevens in deze tijdlijn per contactmoment aangeven waarover op dat moment is gesproken en wanneer de Europese Commissie het vermoeden heeft geuit dat een wetsvoorstel over de fosfaatrechten tegen de regels omtrent staatssteun indruist? Deze leden hebben al eerder hun zorgen geuit over de vrij verhandelbare fosfaatrechten, waarmee er bij introductie een gratis financieel cadeau wordt gegeven aan de huidige melkveehouders. Zij constateren dat ook de Europese Commissie bezwaar heeft met de vrije verhandelbaarheid van deze rechten. Kan de regering toelichten waarom zij niet bereid is om de fosfaatrechten niet vrij verhandelbaar te maken?

De leden van de GroenLinks-fractie zien dat de regering stelt dat het uitstellen van de verhandelbaarheid, en dus bedrijven dwingen om na 2 juli 2015 de gerealiseerde groei in 2017 ongedaan te maken, stuit op

ernstige juridische bezwaren. Dit verbaast deze leden. Duidelijk is in de brief van 2 juli 2015 gecommuniceerd dat groei op eigen risico is. Het anticiperen op een mogelijke introductie van verhandelbaarheid van fosfaatrechten lijkt deze leden voor eigen risico. Een wetsvoorstel is immers nog geen wet alvorens het door beide Kamers is aangenomen. Graag ontvangen zij een reactie.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering een nadrukkelijk beroep wil doen op sectorpartijen om een overtuigende daling van de fosfaatproductie in 2017 te realiseren. Welke acties gaat de regering concreet ondernemen?

Deze leden vragen aan de regering om een duidelijk overzicht te geven van het gemiddeld aantal koeien in Nederland op biologische melkveehouderijen in de jaren 2010 tot en met 2015 en dit ook te geven voor koeien op grondgebonden melkveehouderijen en niet-grondgebonden melkveehouderijen in dezelfde jaren.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een uitgebreid en compleet verslag van respectievelijk de ambtelijke en de politieke contacten die er sinds 2 juli 2015 zijn geweest met respectievelijk de Europese Commissie, het Nitraatcomité en Europese ministers van landbouw/milieu over het fosfaatrechtenplan, de derogatie en/of de gewenste aanpassing met betrekking tot het fosfaatplafond: wanneer, met wie, op welk niveau, en over welk onderwerp is gesproken? Als er contacten zijn geweest die de regering niet openbaar wenst te maken, is de regering bereid die contacten vertrouwelijk aan de Kamer te overleggen?

Deze leden zetten grote juridische vraagtekens bij de onderbouwing van de nota van wijziging en het uiteindelijke wetsvoorstel.

De regering en de Europese Commissie verwijzen naar de staatssteunregels zoals verwoord in de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01). Zij lezen in paragraaf 3.10 van deze Richtsnoeren dat een rechtenstelsel met verhandelbare rechten alleen is toegestaan als milieudoelen worden bereikt «die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unienormen zouden zijn bereikt». De definitie van Unienorm is: «een verplichte Unienorm waarbij de op milieugebied te bereiken normen per onderneming zijn vastgesteld» (paragraaf 1.3, onderdeel 3). In een voetnoot staat aanvullend vermeld: «Bijgevolg worden op Unieniveau vastgestelde normen of doelstellingen die bindend zijn voor lidstaten, maar niet voor individuele ondernemingen, geacht geen Unienormen te zijn.» Is de veronderstelling juist dat het fosfaatplafond derhalve geen Unienorm is? Is de veronderstelling juist dat de kritiek van de Europese Commissie en de onderbouwing van de nota van wijziging geen hout snijden? Zo niet, kan de regering exact aangeven op welke bepalingen de Europese Commissie zich dan wel baseert?

De leden van de SGP-fractie constateren dat een fosfaatrechtenstelsel niet ingevoerd mag worden om ervoor te zorgen dat de mestproductie onder het fosfaatplafond komt en blijft, en dat het nieuwe doel daarom verlegd wordt naar bovenwettelijke verduurzaming van de melkveehouderij via de fosfaatbank. Deze leden vinden dat een zeer magere onderbouwing voor een dergelijk ingrijpend stelsel.

Kan de regering precies aangeven wat het met een fosfaatbank wil bereiken?

Kan de regering aangeven waarom zij het noodzakelijk acht dat deze doelen op deze wijze gerealiseerd moeten worden? Kan de regering aangeven waarom deze doelen niet op een minder ingrijpende wijze gerealiseerd kunnen worden?

Hoe beoordeelt de regering met deze nieuwe onderbouwing de juridische houdbaarheid van de generieke korting? Acht de regering deze generieke korting gelet op de gewijzigde doelstelling van de wet nog een proporti-

onele maatregel? Is in de ogen van de regering nog steeds sprake van een dwingende reden van algemeen belang?

De regering geeft in de Nota naar aanleiding van het verslag aan dat normoverschrijdingen vaker voorkomen onder akkerbouwbedrijven en intensieve veehouderijbedrijven dan onder melkveebedrijven en dat monitoringsresultaten duidelijk laten zien dat de derogatie in de praktijk bijna nergens leidt tot te hoge nitraatconcentraties in het water dat uitspoelt uit de wortelzone. De leden van de SGP-fractie voegen hieraan toe dat de rapportages er ook op wijzen dat derogatiebedrijven binnen de melkveehouderij niet slechter scoren dan bedrijven zonder derogatie.

Verder geeft de regering aan dat wanneer geen sprake zou zijn van derogatie tegenover minder stikstofverlies door gebruik van relatief meer kunstmest wel staat dat een deel van het grasland omgezet zal worden in maïspan en dat de mestedruk op akkerbouwgrond zal toenemen.

Is de veronderstelling juist dat bij verlies van de derogatie onderaan de streep meer uitspoeling op zal treden in plaats van minder, in de wetenschap dat onderzoek erop wijst dat ook bij gebruik van kunstmest verliezen optreden? Is de regering bereid hier onderzoek naar te laten doen?

Als Nederland op basis van de objectieve criteria van de Nitraatrichtlijn en de monitoringsrapportages recht heeft op derogatie en bij verlies van de derogatie juist sprake zal zijn van meer uitspoeling, welke juridisch houdbare basis heeft de Europese Commissie dan om de derogatie te weigeren?

Deze leden constateren dat de regering nog steeds in overleg met de sector is over de inzet van de nationale envelop voor de melkveehouderij. Wanneer kan de regering hier meer duidelijkheid over geven? Is de regering bereid deze nationale envelop in te zetten voor het reduceren van de fosfaatproductie door de melkveehouderij, bijvoorbeeld door een stoppersregeling? Is de regering bereid de nationale envelop aan te vullen met een rijksbijdrage?

De leden van de SGP-fractie vinden het van cruciaal belang dat op korte termijn werk gemaakt wordt van een nieuw actieprogramma om de waterkwaliteit te verbeteren. Deze leden constateren in dit verband dat de afgelopen jaren leren dat generieke aanscherping van gebruiksnormen weinig effect heeft. Zij vinden het van belang dat maatregelen genomen moeten worden in die gebieden waar zich problemen met de waterkwaliteit voordoen, en dat gebaseerd op metingen. Zij verwijzen daarbij naar de aanpak van Vlaanderen. De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering op korte termijn werk gaat maken van een schets voor het nieuwe actieprogramma (of programma's), waarbij de Vlaamse aanpak leidend is.

Deze leden horen graag of de regering bereid is zich op korte termijn in te zetten voor een totaalpakket met 1) een nieuw actieprogramma met maatregelen om op basis van metingen gebiedsgericht/bedrijfsspecifiek de waterkwaliteit verder te verbeteren; 2) een goed onderbouwde derogatie, eventueel voor alleen grasland; 3) een voorstel voor het niet meetellen van fosfaatexport naar landen met fosfaattekort voor het fosfaatplafond; 4) een voorstel voor het niet meetellen van seizoensafhankelijke pieken in de fosfaatproductie voor het fosfaatplafond; 5) inzet (en verdubbeling) van de nationale envelop van 23 miljoen euro voor reductie van de fosfaatproductie in het jaar 2017; en 5) eventueel een tijdelijk rechtensysteem als sluitstuk, mocht Brussel hieraan hechten.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke manier de sector betrokken is bij de invulling van het maatregelenpakket voor het zesde actieprogramma. Waarom is de inzet van Nederland voor het zesde actieprogramma nog niet vastgesteld? De regering heeft op

verschillende momenten aangegeven met de Europese Commissie in overleg te zijn over de voorwaarden van derogatie. Wat is de inzet in deze gesprekken als het maatregelenpakket nog niet is vastgesteld?

Kan de regering aangeven waarom er geen voortgang wordt geboekt in de introductie van de Kringloopwijzer? De sector geeft aan dat zij op duidelijkheid van het ministerie wachten en het ministerie geeft aan dat het aan de sector is. Kan de regering garanderen dat de Kringloopwijzer uiterlijk 1 juli 2017 wordt geïntroduceerd als wettelijk juridisch kader en per 1 januari 2018 ook daadwerkelijk een instrument is waar de sector mee kan sturen op de fosfaatproductie? Zo nee waarom niet? Wanneer is de toetsing van het systeem door het ministerie gereed?

Welke voorwaarden stelt het ministerie bij het gebruik van de Kringloopwijzer? Kan de regering reflecteren op «Plan B» van de NMV waarin voorgesteld wordt om bedrijfsspecifieke derogatie in te voeren? Bent u bereid om een pilot te starten voor een aantal bedrijven waarbij bedrijfsspecifieke derogatie het uitgangspunt is? Zo nee waarom niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Vermeij

De adjunct-griffier van de commissie,
De Vos