

Vergaderjaar 2016–2017

**34 532**

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

**Nr. 27**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 26 oktober 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van verschillende fracties over het voorliggend wetsvoorstel en de nota van wijziging. Graag ga ik hieronder in op deze vragen. Ik vertrouw er op met deze beantwoording bij te dragen aan een voorspoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
<b>I. ALGEMEEN</b>	<b>2</b>
Hoofdstuk 1 Inleiding	3
Hoofdstuk 2 Algemene achtergrond	11
2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water	12
2.2 Sturing op mestproductie	13
2.2.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij	13
2.2.2 Verantwoorde groei melkveehouderij	13
Hoofdstuk 3 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel	14
3.1 Het nationale mestproductieplafond	14
3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie	15
3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij	16
Hoofdstuk 4 Nieuw stelsel van fosfaatrechten	17
4.1 Doel van het stelsel	18
4.2 Reikwijdte	18
4.3 Jaarplafond	19
4.4 Toekenning van fosfaatrechten	19
4.5 Knelgevallen	22
4.6 Afroming bij overdracht	25
4.7 Generieke afroming	26
4.8 Compensatie voor grondgebonden bedrijven	28
4.9 Fosfaatbank	29
4.10 Generieke afroming varkens- en pluimveerechten	30
Hoofdstuk 5 Bedrijfs- en milieueffecten	30
5.1 Regeldruk	30
5.2 Bedrijfseconomische effecten	31

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
Hoofdstuk 6 Uitvoering en handhaving	32
6.1 Uitvoering	32
6.2 Handhaving	32
Hoofdstuk 7 Juridisch Kader	33
7.1 Technische voorschriften	35
<b>II ARTIKELEN</b>	<b>38</b>
Onderdeel G	38
Nota van wijziging	38
Overig	74

## **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.*

Productiebegrenzende maatregelen zijn noodzakelijk en een direct gevolg van de stijging van de fosfaatproductie in de melkveehouderij die is opgetreden na het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015. De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij twee fundamentele belemmeringen ziet om het stelsel van fosfaatrechten, in de vorm waarin dat in eerste instantie is voorgelegd aan de Europese Commissie, verenigbaar te kunnen verklaren met de interne markt.

Staatssteun mag niet verstrekt worden in die gevallen waarbij sprake is van de overtreding van een EU-norm en daarmee ter voorkoming van een inbreukprocedure. Door overschrijding van het fosfaatproductieplafond voldeed Nederland in 2015 niet aan een voorwaarde die door de Europese Commissie aan de derogatie is verbonden. Naar verwachting zal Nederland ook in 2016 niet voldoen aan deze voorwaarde.

Staatsteun wordt geacht te ontstaan op het moment dat de fosfaatrechten verhandeld kunnen worden en daarmee dus een waarde krijgen. Door het moment waarop het stelsel van fosfaatrechten in werking treedt gelijk te stellen met het moment waarop is geborgd dat Nederland onder het productieplafond produceert en daarmee de verhandelbaarheid uit te stellen tot het moment waarop de generieke korting wordt toegepast, zal naar verwachting van deze belemmering geen sprake meer zijn.

De tweede belemmering die de Europese Commissie ziet is dat een regeling waarbij sprake is van staatssteun in de vorm van verhandelbare rechten zodanig moet zijn opgezet dat (milieu)doelstellingen worden bereikt die verder gaan dan die welke op grond van de EU-norm reeds zijn voorgeschreven. Het stelsel van verhandelbare fosfaatrechten dient een doel na te streven dat verder gaat dan louter het borgen van het productieplafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden. De fosfaatbank zorgt ervoor, door fosfaatrechten die bij overdracht worden afgeroomd toe te delen aan bedrijven die aan nader te bepalen criteria voldoen, dat wordt toegewerkt naar een situatie die verder gaat dan het borgen van het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram. Deze voorwaarde is met de nota van wijziging expliciet in het wetsvoorstel opgenomen om de Europese Commissie te kunnen garanderen dat Nederland de fosfaatbank aanwendt om verder te gaan dan reeds uit hoofde van Europese milieudoelstellingen is verplicht. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen die verder gaan dan bijvoorbeeld de vigerende «randvoorwaarden» voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) voor zover deze op het milieu betrekking hebben.

*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?*

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaat-rechten (Kamerstuk 34 532, nr. 3) is aangegeven zullen aan de ontheffingen die in het kader van de fosfaatbank kunnen worden verstrekt nadere voorwaarden worden verbonden die gerelateerd zijn aan milieu en/of maatschappelijke doelen. Hierdoor wordt via de fosfaatbank bijgedragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Ondernemers worden gestimuleerd de gewenste duurzame ontwikkelingen op hun bedrijf te realiseren om in aanmerking te komen voor een ontheffing.

*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.*

Bij meerdere gelegenheden (Kamerstuk 33 979, nr. 140 en Kamerstuk 33 979, nr. 141) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn inzet voor de gesprekken met de Europese Commissie over de derogatie in de periode 2018–2021. Die gesprekken beginnen in de loop van volgend jaar. Meest relevant hier is dat ik inzet op verlenging van de bestaande derogatie en dat ik graag zou zien dat het productieplafond vervalt als voorwaarde in de derogatiebeschikking. Ik heb aangegeven bereid te zijn om, er van uitgaande dat via het stelsel van verplichte mestverwerking wordt zeker gesteld dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich brengt, bij de Europese Commissie te bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaatproductie in absolute zin te begrenzen. Indien de Europese Commissie vasthoudt aan een productieplafond, zal ik bespreken of mest die aantoonbaar buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, buiten de berekening van de voor het plafond relevante productie kan worden gehouden of dat het plafond met die hoeveelheid kan worden opgehoogd.

Voor de periode 2014–2017 geldt de huidige derogatiebeschikking met de daarin opgenomen voorwaarden. In 2015 heeft Nederland het fosfaatproductieplafond overschreden. En op basis van het beeld over de ontwikkeling van de melkveestapel, mag verwacht worden dat ook in 2016 het fosfaatproductieplafond wordt overschreden. De eerste opdracht is dus met de Europese Commissie tot overeenstemming te komen over de aanpak van de ontstane situatie.

Het aanpassen van de voorwaarden die aan de derogatie worden verbonden, is pas aan de orde bij de gesprekken over de volgende derogatieperiode. Om te kunnen betogen dat het productieplafond kan vervallen is het noodzakelijk dat eerst overeenstemming wordt bereikt over de huidige derogatieperiode én dat Nederland kan laten zien dat het mestoverschot, via het stelsel van verplichte mestverwerking, buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Het gaat er om dat er niet alleen voornemens zijn om het mestoverschot te verwerken, maar dat wettelijk geborgd is dat dat feitelijk en structureel gebeurt.

In dat kader ben ik voornemens vanaf 2017 de mestverwerkingspercentages op een zodanig niveau vast te stellen dat daadwerkelijk sprake is van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt, in de zin dat via het mestverwerkingsstelsel is geborgd dat het mestoverschot daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht.

*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 gebruiksvorschriften 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?*

Op de overweging om een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee in te voeren is uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3) en in de brieven aan uw Kamer van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) en 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

Het mestbeleid en de bijbehorende regelgeving kent een aantal stelsels die gericht zijn op de regulering van het gebruik (stelsel van gebruiksnormen en -voorschriften), de productie (stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee) en het overschot (stelsel van verplichte mestverwerking en stelsel verantwoorde en grondgebonden groei van de melkveehouderij). De productie van mest door melkvee wordt nu niet gereguleerd. Door de overtreding van het fosfaatproductieplafond in de derogatievoorwaarde is er de noodzaak de fosfaatproductie in de melkveehouderij te maximeren. Een strikte naleving van de bestaande stelsels neemt die noodzaak niet weg.

*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 productiekosten van melk worden onderscheiden in variabele kosten en vaste kosten. Als de productieomvang afneemt, zoals in het voorbeeld genoemd, zullen de variabele kosten per kilogram melk ongewijzigd blijven. De vaste kosten zijn op korte termijn niet beïnvloedbaar met als gevolg dat deze opgevangen moeten worden met een geringer aantal producerende melkkoeien. Een algemene indicatie van de kostenstijging is niet te geven omdat deze sterk afhankelijk is van de specifieke situatie van een melkveebedrijf, waarvan de diversiteit groot is. Een structureel te hoog kostenniveau staat de duurzame ontwikkeling van een melkveebedrijf in de weg, daarom zullen bedrijven mogelijk opteren voor de aankoop van fosfaatrechten.

Ik wil benadrukken dat bij brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) al is aangegeven dat bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond productiebegrenzende maatregelen aan de orde zouden zijn.

*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?*

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wetsvoorstellen ten aanzien van de genoemde stelsels. Voor informatie over lastendruk wordt verwezen naar de bijbehorende memories van toelichting.

Datum inwerkingtreding/ datum intrekking	Maatregel	Kamerstuk wetsvoorstel
1 januari 1998/ 31 december 2005	Mineralen Aangifte Systeem (MINAS)	24 872, nr. 2
1 september 1998/ 31 december 2005	Wet herstructurering varkenshouderij (introductie varkensrechten)	25 746, nr. 2
1 januari 2001	Invoering pluimveerechten	26 473, nr. 2
1 januari 2001/ 31 december 2003	Mest Afzet Overeenkomsten (MAO)	27 276, nr. 2
1 januari 2006	Stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften	29 930, nr. 2
1 januari 2006	Intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)	30 004, nr. 2
1 januari 2014	Stelsel van verplichte mestverwerking	33 322, nr. 2
1 januari 2015	Stelsel verantwoorde groei melkveehouderij	33 979, nr. 2

Datum inwerkingtreding/ datum intrekking	Maatregel	Kamerstuk wetsvoorstel
In voorbereiding	Stelsel van grondgebonden groei melkveehouderij (algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij van kracht sinds 1 januari 2016)	34 295, nr. 2
In voorbereiding	Stelsel van fosfaatrechten voor melkvee	34 532, nr. 2

*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?*

Het primaire doel van het stelsel van fosfaatrechten – na indiening van de nota van wijziging – is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het productieplafond blijft. Het primaire doel richt zich daarmee niet rechtstreeks op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Het stelsel van fosfaatrechten draagt echter wel bij aan de realisatie van milieudoelen, als aanvullende of ondersteunende maatregel in het kader van de Nitraatrichtlijn.

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Bij nitraatbelasting uit agrarische bronnen moet primair worden gedacht aan belasting door gebruik van (dierlijke) meststoffen. Het is om die reden dat de Nitraatrichtlijn met name op dat punt voorschriften stelt. Een belangrijk onderdeel van de verplichte invulling van de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen. Andere maatregelen die lidstaten moeten treffen zien op de beperking van de periodes waarin meststoffen mogen worden uitgereden, de capaciteit van mestopslag, de methoden om mest op of in de bodem aan te brengen en de omstandigheden waarmee daarbij rekening moet worden gehouden en het bijhouden van een meststoffenadministratie. Dit zijn de zogenaamde gebruiksvoorschriften. Met het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften wordt rechtstreeks gestuurd op de milieudoelen.

Als de maatregelen uit het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften niet volstaan om het doel van de Nitraatrichtlijn te realiseren, moeten lidstaten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen nemen. De aanvullende voorschriften die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel van varkens- en pluimveerechten, het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij en onderhavig wetsvoorstel dienen daartoe. Door de omvang van de mestproductie te beheersen en een verantwoorde afzet buiten de Nederlandse landbouw te borgen, neemt de (fraude)druk op de nationale markt voor dierlijke meststoffen af en is het risico kleiner dat ondernemers overbemesten. De productie van dierlijke mest in Nederland is tot op heden van een zodanige omvang dat dierlijke mest veelal een negatieve waarde vertegenwoordigt. Het is kostentechnisch aantrekkelijk dierlijke mest boven de maximaal toegestane mestgift per hectare af te zetten, met negatieve effecten op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. De voorschriften die volgen uit genoemde aanvullende stelsels zijn wat dat betreft ondersteunend: de kern van de wetgeving wordt gevormd door de in de wetgeving gestelde beperkingen aan het mestgebruik. Aangezien de gebruiksnormen tot de

kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke en effectieve aanvullende maatregelen, als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn.

*Ten aanzien van de antwoorden op pagina 8 en 9 vragen deze leden wat de huidige situatie betekent voor het percentage van de generieke afoming. Blijft de 8% nog steeds het maximum? Zo niet, wat wordt het nieuwe percentage dan naar verwachting?*

De factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de benodigde korting heb ik in mijn brief van 8 september 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 141) aan uw Kamer uiteengezet. Deze factoren zijn ook na de met de nota van wijziging voorgestelde aanpassingen van het wetsvoorstel nog steeds bepalend voor de omvang van de benodigde generieke korting, behoudens de afoming bij overdracht omdat in 2017 geen overdracht van rechten plaatsvindt.

De door de leden van de fractie van het CDA aangehaalde 8% was gebaseerd op de voorlopige cijfers over de fosfaatproductie in 2015, die een overschrijding van het plafond van 4% prognosticeerde. Op 8 september heb ik aan uw Kamer gemeld dat de eerdere inschatting dat het generieke afomingspercentage op maximaal 8% zou moeten uitkomen, was gebaseerd op de toen bekende voorlopige cijfers over de fosfaatproductie in 2015. De definitieve cijfers over de fosfaatproductie in 2015 lieten een minder gunstig beeld zien, waarmee de opgave om de fosfaatproductie in de melkveehouderij onder het fosfaatplafond te krijgen naar verwachting groter is geworden. Het maximale afomingspercentage hangt af van een aantal samenhangende geschetste factoren (Kamerstuk 33 979, nr. 141).

*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?*

De keuze voor de peildatum van 2 juli 2015 is gemaakt, omdat vanaf dat moment voorzienbaar was dat het fosfaatrechtenstelsel zou worden ingevoerd. Groei op een moment daarna komt daarmee voor eigen rekening en risico van de landbouwer. Zou een peilmoment voor die datum worden gekozen dan wordt groei tussen dat peilmoment en de datum 2 juli 2015, die op geen enkele wijze onregelmatig was, per definitie niet verdisconteerd in de toedeling van rechten, hetgeen vanuit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens problematisch is. Dit wordt gesteld in de aangegeven passage. Los daarvan staat de vraag of een keuze zou moeten worden geboden. Hier is van afgezien. Zou een landbouwer de peildatum als het ware zelf kunnen kiezen en daarmee dus voor het in zijn ogen meest gunstige scenario, dan vermindert daarmee een belangrijk deel van de sturende werking van het fosfaatrechtenstelsel. Het bereiken van de doelstelling van de introductie van de fosfaatrechten, namelijk reductie in de fosfaatproductie, wordt daarmee veel moeilijker. Tot slot zou deze keuze uiteindelijk kunnen leiden tot het moeten vaststellen van een hogere generieke korting om onder het fosfaatproductieplafond te komen.



*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?*

Het wetsvoorstel zoals dat nu in uw Kamer voorligt, beoogt de fosfaatproductie vanaf 2018 te borgen op het niveau zoals dat overeenkomt met het plafond in de huidige derogatiebeschikking. Het onvermijdbare gevolg van de nota van wijziging is dat het fosfaatrechtenstelsel in 2017 nog niet effectief stuurt op de reductie van de fosfaatproductie. Nederland zal een overtuigend pakket moeten presenteren om de fosfaatproductie in 2017 te reduceren.

Een overtuigend pakket voor de fosfaatreductie in 2017 en wettelijke borging van de fosfaatproductie in de melkveehouderij vanaf 2018 bieden de basis om met de Europese Commissie te spreken over een derogatie vanaf 2018. Voor het uiteindelijk verkrijgen van de derogatie is overigens ook overeenstemming met de Europese Commissie over een actieprogramma en instemming van het Nitraatcomité met de derogatiebeschikking voor de periode 2018–2021 vereist. Derhalve is er geen aanleiding het antwoord zoals gegeven in de nota naar aanleiding van het verslag aan te passen.

*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?*

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

*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 het CDA constateren terecht dat in de memorie van toelichting die ter advies is voorgelegd aan de afdeling Advies van de Raad van State een passage was opgenomen over fiscaliteit en dat deze passage in de versie van de memorie van toelichting zoals deze aan uw Kamer is aangeboden (Kamerstuk 34 532, nr. 3) ontbreekt. In de periode tussen de adviesaanvraag aan de Raad van State en het aanbieden van het wetsvoorstel aan uw Kamer heb ik een heroverweging gemaakt. De reden voor deze heroverweging is tweeledig. In de eerste plaats is het productieplafond al sinds 2006 als voorwaarde aan opeenvolgende derogaties verbonden. Er is op dit moment geen zicht op het vervallen van die voorwaarde. Derhalve is er nog geen reden om uit te gaan van de tijdelijkheid van het stelsel van fosfaatrechten. In de tweede plaats heeft het opnemen van een einddatum in het wetsvoorstel het effect dat op aangeschafte rechten fiscaal kan worden afgeschreven.

De mogelijkheid tot fiscale afschrijving heeft een prijsopdrijvend effect. Ik acht dit onwenselijk.

Het fosfaatrechtenstelsel valt, na inwerkingtreding, onder de werking van artikel 77, eerste lid, van de Meststoffenwet, wat betekent dat het stelsel kan komen te vervallen bij koninklijk besluit.

*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?*

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

*De leden van de 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?*

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

*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?*

Het huidige vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn heeft een looptijd tot en met 31 december 2017. De voorbereidingen voor het volgende actieprogramma zijn gestart. Over de invulling van het maatregelenpakket vindt overleg plaats met betrokken partijen, zoals sectororganisaties, maatschappelijke organisaties en waterbedrijven.

Nederland hoopt in december 2016 een eerste presentatie over het nieuwe actieprogramma te geven in het Nitraatcomité. Die presentatie gaat over de behaalde milieuresultaten. Daarvoor baseren we ons op informatie uit de Nitraatrapportage, de derogatierapportages en de ex-post en ex-ante evaluatieonderzoeken in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet. In 2017 volgt overleg met de Europese Commissie over het beoogde maatregelenpakket. Ook dat moet in het Nitraatcomité worden gepresenteerd. Deze planning laat voldoende ruimte om ook in 2017 onderhandelingen met de Europese Commissie over een volgende derogatie te voeren.

*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?*

Een evaluatiemoment maakt al onderdeel uit van de Meststoffenwet. Op grond van artikel 46 van de Meststoffenwet dient de Minister van Economische Zaken ten minste iedere vijf jaar aan uw Kamer een verslag te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de

praktijk; de evaluatie van de Meststoffenwet. Op dit moment loopt de evaluatie van de Meststoffenwet 2016.

*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?*

Fosfaatrechten zullen vanaf 1 januari 2018 vrij verhandelbaar zijn. Ondernemers die wensen te stoppen kunnen hun fosfaatrechten vrij verhandelen en daarmee aan bedrijven die willen uitbreiden of die vanaf de start van het stelsel al meer dieren houden dan het fosfaatrecht dat op hun bedrijf rust de mogelijkheid bieden om hun fosfaatproductie te verantwoorden. Het is aan de sector om te bepalen hoe deze handel ingericht wordt en of hier bijvoorbeeld tussenpersonen aan te pas komen. Ondernemers bepalen ook zelf of zij voor de aan- of verkoop een makelaar inschakelen en of zij juridisch of financieel advies inwinnen. De overheid staat hier buiten en zal hieraan geen nadere voorwaarden verbinden. Dit sluit aan bij de praktijk in de varkens- en pluimveehouderij.

*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.*

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

## **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?*

Het aangehaalde rapport is een achtergrondrapport bij de Nationale Energieverkenning 2015. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft daarover op haar site het volgende gepubliceerd. «Dit achtergrondrapport ... beschrijft in detail de uitgangspunten en resultaten van de in 2015 uitgevoerde raming. De raming van de ontwikkeling van de melkveehouderij en de fosfaatproductie in deze rapportage voor het jaar 2015 is inmiddels achterhaald door de werkelijkheid. De geraamde fosfaatproductie in 2015 was 175 miljoen kilogram, dit is vijf miljoen kilogram lager dan de gerealiseerde productie in 2015. De gevolgen voor de ramingen voor 2020 en 2030 worden momenteel onderzocht, deze hangen mede af van het voorliggende wetsvoorstel voor invoering van het stelsel van fosfaatrechten.» Deze raming biedt dus niet de basis om aan de Europese Commissie te laten zien dat Nederland geen structureel probleem heeft. Het Planbureau voor de Leefomgeving zal ten behoeve van de Energieverkenning 2017, die wordt verwacht in oktober 2017, een nieuwe raming maken.

*Kan aangegeven worden wat de mestverwerkingspercentages voor 2017 worden?*

De mestverwerkingspercentages worden vastgesteld op basis van een advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Deze werken momenteel aan het definitieve advies, waarbij ook de Wet Verantwoorde groei melkveehouderij en de AMvB Grondgebonden groei melkveehouderij worden meegenomen. De verwachting is dat de mestverwerkingspercentages in zo snel worden vastgesteld.

Op 10 december 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de indicatieve verwerkingspercentages voor 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 169).

## **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?*

Op de site van het Compendium voor de Leefomgeving is de fosfaatproductie per landbouwgebied voor het jaar 2015 weergegeven.<sup>1</sup> Hieruit blijkt dat de productie van fosfaat (en stikstof) in dierlijke mest het grootst is in de gebieden waar de intensieve veehouderij geconcentreerd is: het oostelijke deel van Noord-Brabant, Noord-Limburg en de westelijke Veluwe.

Er zijn vele ruimtelijke, bodemfysische en bodemchemische kenmerken die mede bepalend zijn voor de uiteindelijke belasting van het grond- en oppervlaktewater. Te denken valt onder andere aan de grondsoort (zand, klei, veen, löss), grondwaterstand, het fosfaatbindend vermogen van een bodem (de aanwezigheid van ijzer- en aluminiumcomplexen), de mate van fosfaatverzadiging, de aanwezigheid en ruimtelijke spreiding van oppervlaktewater in een gebied, het optreden van kwel en de afbraak van veen. Naast deze factoren is ook het management van een ondernemer van invloed op de uiteindelijke belasting van het grond- en oppervlaktewater: teeltplan, rotatie, soorten meststoffen (dierlijke mest, kunstmest, compost, overige organische meststoffen), wijze en tijdstip van toediening, wel of geen teelt van vanggewassen, wel of geen verwijdering van oogstresten, enzovoort.

Het mestbeleid is al verregaand gedifferentieerd. Stikstofgebruiksnormen zijn gedifferentieerd naar bodemtype (zand, klei, veen en löss), naar gewas en in sommige gevallen naar ras en naar opbrengst. Fosfaatgebruiksnormen zijn gedifferentieerd op basis van de fosfaattoestand per perceel. Er worden momenteel pilots uitgevoerd met bedrijfsspecifieke gebruiksnormen in de melkveehouderij. Ondernemers hebben daarnaast zelf ruime mogelijkheden om in hun bedrijfsvoering te kiezen voor een mineralenmanagement dat het beste past bij hun omstandigheden en bedrijfsfilosofie. Zo heeft een ondernemer de vrijheid om te kiezen voor een teeltplan, het soort gewasrotatie, de mestsoort die hij wenst in te zetten binnen zijn bemestingsruimte, het tijdstip en de wijze van

<sup>1</sup> CLO, Stikstof- en fosfaatproductie door de gehele veestapel per landbouwgebied, 2015. <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0105-stikstof--en-fosfaatproductie-per-landbouwgebied>

toediening van meststoffen (precisiebemesting), wat te doen met gewasresten en of er een vanggewas geteeld wordt (behoudens die gevallen waar dit verplicht is).

In het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn sta ik open voor ideeën voor een meer bedrijfsspecifieke aanpak, mits deze niet (uitsluitend) zijn gericht op het verkrijgen van meer bemestingsruimte, maar bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en niet leiden tot verzwaring van de controle- en handavingslast.

*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?*

De meetgegevens waar de leden van de fractie van de VVD naar verwijzen hebben betrekking op de resultaten van de monitoring op derogatiebedrijven over het jaar 2014. De (voorlopige) meetgegevens over 2015 zijn nog niet beschikbaar. Uw Kamer ontvangt uiterlijk begin juli 2017 de eerstvolgende derogatierapportage met daarin de resultaten over het jaar 2015.

## **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?*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek presenteert jaarlijks de gegevens over de mestproductie in Nederland. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar categorieën van dieren. Eén van deze categorieën betreft «schapen en geiten». De fosfaatproductie van de categorie «schapen en geiten» is gedaald van 4,7 miljoen kilogram in 2002 – het referentiejaar – naar 4,3 miljoen kilogram in 2015, respectievelijk 2,7 en 2,4% van de nationale fosfaatproductie. Gezien het beperkte en dalende aandeel in de nationale fosfaatproductie zie ik geen aanleiding en noodzaak om specifiek beleid te voeren op de productie van geiten (of schapen).

### **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.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar mijn brief van 30 juni 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 140).

### **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.*

Ook in geval een ondernemer zelf kan kiezen om gebruik te maken van een bepaalde maatregel vastgelegd in een wettelijke voorziening, dient de overheid de regeldrukeffecten daarvan mee te nemen als die voortvloeien

uit de voorwaarden die verbonden zijn aan de betreffende voorziening. Dit geldt ook als de wettelijke voorziening zodanig is geformuleerd dat het in het belang van de ondernemer is om gebruik te maken van de regeling. In geval er een wettelijke voorziening voor voer-mestovereenkomsten zou zijn, dan is sprake van regeldruk voor de betrokken ondernemers door extra gegevens die door hen zouden moeten worden vastgelegd.

### **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?*

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag over de actualisatie van de referentieraming door het Planbureau voor de Leefomgeving wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van het CDA. De referentieraming van het Planbureau voor de Leefomgeving speelt in de gesprekken met de Europese Commissie geen rol omdat de raming inmiddels achterhaald is.

In hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3) is uitvoerig ingegaan op de overweging om te komen tot het stelsel van fosfaatrechten. Daarbij is informatie verschaft over de groei van de melkveehouderij die is ingezet circa twee jaar voorafgaande aan het vervallen van de melkquotering op 1 april 2015. Het aantal stuks melkvee (zowel melkkoeien als jongvee) en de melkproductie zijn fors toegenomen. Dit zijn harde meetgegevens. Het is ontegenzeggelijk waar dat weersomstandigheden van invloed kunnen zijn op de feitelijke fosfaatproductie door melkvee. Deze fosfaatexcretie is mede door gunstige weersomstandigheden in 2014 hoger uitgevallen dan op basis van een gemiddeld weerjaar was te verwachten.

*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 huidige excretieforfaits voor melkvee zijn gebaseerd op een advies van de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet uit 2014<sup>2</sup>. Dit advies is gebaseerd op de gemiddelde excretie in de jaren 2010, 2011 en 2012. Het jaar 2014 is dus niet gebruikt bij het bepalen van de huidige excretieforfaits. De excretieforfaits worden niet elk jaar herzien.

*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.*

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

### **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?*

<sup>2</sup> L. Šebek, P. Bikker en C. van Bruggen, Review excretieforfaits melkvee en jongvee – Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, 28 augustus 2014

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

*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.*

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

*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?*

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

### **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?*

De leden van de fractie van de VVD hebben mij in het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 5) de volgende vraag gesteld: «Is de regering het met deze leden eens dat het frustreren van innovatie (oplossingen zijn voorhanden, maar worden niet als zodanig erkend) de melkveehouderij nu op slot zet en dat dit ten koste gaat van de (export)positie van de melkveehouderij?» Ik heb hierop geantwoord dat ik mij niet herken in de constatering van de leden van de fractie van de VVD dat innovatie wordt gefrustreerd en dat ik mij om die reden ook niet herken in de conclusie die door de leden van de fractie van de VVD daaraan wordt verbonden, namelijk dat daardoor de melkveehouderij op slot zou worden gezet. Daar waar deze leden doelen op de innovatie in mestverwerking en bijvoorbeeld de mogelijkheid mineralenconcentraat te gebruiken, dan begrijp ik de opmerkingen van deze leden. In mijn brief van 3 maart jongstleden (33 979, nr. 108) heb ik aangegeven dat ik met de Europese Commissie wil overleggen of het opnemen van een fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking nog nodig is als via de mestverwerkingsplicht is zekergesteld dat het mestoverschot buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht en over het erkennen van innovatieve producten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger.

*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?*

De regeling van FrieslandCampina heeft vanwege zijn tijdelijke karakter geen structureel effect om de fosfaatproductie omlaag te brengen. Ik overleg met de sector over zowel incidentele als structurele maatregelen die de komende tijd een bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de fosfaatproductie.



## 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?*

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

Vanzelfsprekend is de regering het eens met de leden van de fractie van de SGP dat het stelsel van fosfaatrechten niet langer in stand moet blijven dan noodzakelijk. Wanneer dat moment is bereikt is echter nu niet te voorspellen. De trendanalyse van het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen UR geeft, gezien de geconstateerde afwijking ten opzichte van de werkelijke resultaten over 2015, geen aanleiding geeft om nu een einddatum in onderhavig wetsvoorstel 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?*

Ik kan niet zonder meer zeggen dat fiscale afschrijving de overdracht stimuleert en daarmee een bijdrage levert aan de afroming en het beperken van de generieke korting. En ook niet dat het economisch wenselijk is dat aflossing wordt betaald uit vermogen dat vrij komt uit het afschrijvingspotentieel. Afschrijving leidt alleen tot een verschuiving van de winst en daarmee de te betalen belasting. Tegenover een lagere jaarwinst nu staat een hogere boekwinst bij verkoop. Of afschrijving daarmee een reden is om te investeren en of dit economisch wenselijk is, kan vooraf niet met zekerheid worden gezegd. Ook afroming van rechten bij overdracht kan nog een rol spelen. Het effect hiervan is ongewis. Zoals gezegd kan fiscale afschrijving ook een prijsopdrijvend effect hebben.

*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.*

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

#### **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?*

Voor het antwoord op de vraag over de grondslag en de reden waarom fosfaatrechten na 1 januari 2018, ondanks het voldoen aan het fosfaatproductieplafond, alsnog worden afgeroomd bij overdracht, wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

In de Nota naar aanleiding van het verslag is reeds aangegeven dat de fosfaatbank zich zal richten op het bevorderen van de grondgebondenheid, de duurzaamheid en dierenwelzijn en het stimuleren van jonge boeren. Die inzet blijft ongewijzigd. Over de criteria, de concrete wijze waarop en de termijn waarvoor rechten worden uitgedeeld is nog geen besluit genomen.

#### **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.*

In het kader van de Meststoffenwet is niet relevant wie de eigenaar van het dier is, maar op welk bedrijf het dier wordt gehouden en op welk bedrijf feitelijk de productie van dierlijke meststoffen plaatsvindt. Immers, de verplichtingen die volgen uit de Meststoffenwet en onderliggende regelgeving zien op de productie, het gebruik en de verantwoorde afvoer van dierlijke meststoffen van de op een bedrijf aanwezige dieren. Kern van het stelsel van fosfaatrechten is het verbod voor een landbouwer om op zijn bedrijf meer kilogrammen fosfaat te produceren in een kalenderjaar dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Indien dit verbod zich niet op de houder van melkvee zou richten maar op de eigenaar, dan zou dit betekenen dat het de eigenaar van het melkvee verboden is om op zijn bedrijf fosfaat te produceren, zelfs als het melkvee niet op zijn bedrijf gehouden wordt (aanwezig is) en hij geen invloed heeft op de productie van dit melkvee.

### 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 welke wijze?*

Voorwaarden voor aanwijzing van de KringloopWijzer om fosfaatrechten bedrijfsspecifiek te kunnen verantwoorden zijn dat de systematiek en rekenregels van de KringloopWijzer onafhankelijk en wetenschappelijk worden getoetst, dat de KringloopWijzer privaats geborgd wordt en dat er duidelijke criteria zijn op basis waarvan vastgesteld kan worden welke bedrijven wel en welke bedrijven niet op een verantwoorde wijze hun mineralenkringloop kunnen verantwoorden met de KringloopWijzer (Kamerstuk 34 532, nr. 3 en nr. 7).

Ik heb de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet gevraagd de wetenschappelijke validatie van de rekenregels van de KringloopWijzer te toetsen. Het resultaat wordt dit jaar verwacht.

In goed overleg met mij werkt de zuivelketen verder aan het voldoen aan de voorwaarden. Met name rond de borging is nog werk te doen. De zuivelketen werkt aan het vervolmaken van de centrale database KringloopWijzer, een essentieel onderdeel in de borging. Verder wordt er intensief gesproken over het opzetten van een private borging waarbij de sector op basis van zelfregulering via een onafhankelijke instantie de kwaliteit van de KringloopWijzer-gegevens borgt. Aangezien deze private borging nog niet bestaat zal er zeker enige tijd overheen gaan voor deze op een goede manier is ingericht.

*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?*

De inzet van de KringloopWijzer als vrijwillig managementinstrument om efficiënter met fosfaat om te gaan juich ik zeer toe en kan in deze hoedanigheid ook in 2017 gebruikt worden. Het instrument is er echter nog niet klaar voor om als wettelijk instrument ingezet te worden. Voor de redenen hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van CDA.

### 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.*

De fosfaatrechten worden gratis verstrekt aan landbouwbedrijven. De verwachting is dat de fosfaatrechten al direct na toekenning een positieve financiële waarde vertegenwoordigen.

Zodra de aan een bedrijf verstrekte rechten een positieve financiële waarde vertegenwoordigen, wordt dit bedrijf op papier vermogender. De omvang van de toename van de vermogenspositie hangt samen met de onderliggende waarde die de fosfaatrechten krijgen. De rechten zijn verhandelbaar, dus landbouwers kunnen er vanaf de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten voor kiezen de waarde van (een deel van) hun rechten te verzilveren.

Het is uiteindelijk een afweging van individuele landbouwers om wel of niet na invoering van de fosfaatrechten deze rechten en de rest van hun bedrijf gedeeltelijk of volledig te verkopen. De uiteindelijke verkoopwinst is altijd van meer factoren afhankelijk dan alleen van de waarde van fosfaatrechten. Ook is het aan banken op welke wijze ze omgaan met de waarde die fosfaatrechten gaan vertegenwoordigen.

Wanneer in Nederland als enige EU-lidstaat een productiebeperkende maatregel ingevoerd zal gaan worden, kan dat leiden tot een concurrentienadeel voor Nederland (en omgekeerd dus een concurrentievoordeel voor melkveehouders in andere EU-lidstaten). Er is namelijk een beperking die in andere lidstaten niet van toepassing zal zijn. Daarnaast zal het voor toetreders, bij een hoge economische waarde van verhandelbare fosfaatrechten, lastiger worden dan in andere EU-lidstaten om melkveehouder te worden.

*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.*

De vaste kosten zijn op de korte termijn niet beïnvloedbaar waardoor deze per aanwezige koe of per kilogram geproduceerde melk hoger worden. De mogelijkheden om de kostenverhoging via een hogere productie per koe op te vangen zijn beperkt omdat een hogere melkproductie per koe gepaard gaat met hogere voerkosten per koe en een hogere fosfaatexcretie per koe. Voor het overige antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*Kan de regering aangeven waar de maximale generieke korting in de nota van wijziging op uitkomt?*

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

*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?*

Een importmelding kan niet met een datum in de toekomst worden vastgelegd in de betreffende systemen.

Bij de vaststelling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten wordt gebruik gemaakt van de gegevens in het I&R-rund. Ik heb de bevoegdheid van deze gegevens af te wijken als blijkt dat die gegevens evident onjuist zijn. In die gevallen kan een lager aantal fosfaatrechten aan een bedrijf worden toegekend. De feitelijke omstandigheden zijn bij vermoedens van fraude doorslaggevend. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland heeft een risicoanalyse uitgevoerd op opvallende mutaties. De uitkomsten geven geen aanleiding om nader onderzoek uit te voeren.

*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.*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft geen omschrijving van de categorie «overige rundveebedrijven», uitsluitend een verklarende tekst over de wijze waarop de indeling tot stand is gekomen: «De indeling in bedrijfstypen vindt plaats op basis van het zwaartepunt van de productie.» Het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft ook geen verdere informatie over aard en omvang van deze categorie 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.*

Adviezen van de landsadvocaat zijn vertrouwelijk van aard en alleen bestemd voor intern beraad. Het gegeven dat hier in het verleden in een aantal gevallen anders mee omgegaan is – hetgeen overigens niet geldt voor het advies van de Landsadvocaat met betrekking tot het verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen buiten de landbouw – neemt niet weg dat het nog steeds staand kabinetsbeleid is dat adviezen van de Landsadvocaat niet integraal worden gedeeld met het parlement. Aan het verzoek inzage te geven in het advies van de Landsadvocaat kan derhalve niet tegemoet gekomen worden. Ik heb u echter wel geïnformeerd over de conclusies (Kamerstuk 34 532, nr. 24).

*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?*

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

Het door de leden van de fractie van de SGP voorgestelde uitgangspunt voor toekenning van fosfaatrechten – een representatief beeld van de fosfaatproductie in een jaar – biedt onvoldoende juridische houvast. Het is juridisch niet houdbaar om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015. Het hiertoe gevraagde advies van de Landsadvocaat heeft dit bevestigd. En om die reden is het dan ook niet mogelijk om de fosfaatproductie in een kalenderjaar als uitgangspunt te nemen voor de toekenning van fosfaatrechten.

*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?*

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

#### **4.5 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.*

De beoordeling van de in het verslag aangedragen casussen is gebaseerd op de knelgevallenvoorziening zoals deze thans is opgenomen in onderhavig wetsvoorstel. «Startende bedrijven» of «recent gestarte bedrijven» maken geen onderdeel uit van die knelgevallenvoorziening. Ik zie dan ook geen aanleiding om een door de leden van de fractie van de VVD gesuggereerde «uitvraag naar startende bedrijven» te doen bij de verwerkende industrie.

Zoals uitvoerig uiteengezet in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel (Kamerstuk 34 532, nr. 3) is een afbakening tussen nieuw gestarte bedrijven en bedrijven waarbij sprake is van een voortzetting van een bestaand bedrijf – of van een deel van een bedrijf – onder een nieuwe

rechtsvorm niet mogelijk. Dit betekent dat iedere bedrijfsoverdracht potentieel in aanmerking zou komen voor een knelgevallenvoorziening die specifiek zou zien op gestarte bedrijven. Erkenning van al deze situaties als knelgeval zou resulteren in een aanzienlijke groei van het aantal fosfaatrechten en daarmee fors druk zetten op de benodigde generieke afroaming.

*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 knelgevalleregeling valt. De Raad van State is kritisch over de knelgevalleregeling 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 1 EP 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.*

Het uitgangspunt voor het invullen van de knelgevalleregeling is om enerzijds te voorzien in de mogelijkheid om tegemoet te komen aan landbouwers die door de hoofdregel van het stelsel onevenredig benadeeld zouden worden en om anderzijds te voorkomen dat met een te ruimhartige voorziening de rekening bij de gehele sector komt te liggen in de vorm van een grotere generieke korting.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, is in de knelgevalleregeling een voorziening opgenomen in geval van bouwwerkzaamheden. Daarbij wordt gekeken naar dieren die als gevolg van de bouwwerkzaamheden feitelijk niet aanwezig waren.

In het geval van de zogenaamde latente stalruimte indien de bouwwerkzaamheden ook gericht waren op capaciteitsuitbreiding worden echter geen rechten toegekend voor het aantal dieren dat op het bedrijf had kunnen zijn als de bouwwerkzaamheden al eerder waren volbracht.

Een afbakening van landbouwers met aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen in het licht van de knelgevalleregeling is lastig te maken en daarmee kwetsbaar, gezien het feit dat individuele bedrijven er belang bij hebben om over een zo groot mogelijk aantal fosfaatrechten te kunnen beschikken. Het risico op misbruik is te groot, en daarmee het risico dat de fosfaatproductie nog verder kan toenemen. Om deze reden heeft de regering besloten de knelgevalleregeling te beperken tot de in artikel 23 van het wetsvoorstel genoemde gevallen. Voor een nadere uitleg wordt voorts verwezen naar paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 532, nr. 3).

*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?*

Vanwege de problemen met de afbakening en het risico op misbruik is besloten om dergelijke verplichtingen niet onder de knelgevalleregeling te laten vallen. Daarmee vallen dergelijke gevallen ten volle onder de werking van het fosfaatrechtenstelsel. Het desalniettemin voorzien in flankerend beleid zou hieraan afbreuk doen.

*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? Vind 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.*

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7) is in een antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD toegelicht welke afwegingen er zijn gemaakt in het vormgeven van de knelgevallenvoorziening. Vervolgens heb ik, onder verwijzing naar die algemene redenering, op basis van de in het verslag beschikbare informatie per casus aangegeven of naar mijn mening sprake is van een knelgeval. De uiteindelijke beoordeling of een ondernemer gebruik kan maken van de knelgevallenvoorziening moet worden gemaakt op basis van een volledig beeld van de specifieke situatie op het bedrijf. Die informatie is niet beschikbaar en daarom kan ik niet nader ingaan op de in het verslag gepresenteerde knelgevallen. Het is ook niet mogelijk om antwoord te geven op de vraag over voorlichting van melkveehouders door partijen anders dan de overheid. De overheid heeft sinds eind 2013 op alle relevante momenten gecommuniceerd dat bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond productiebegrenzende maatregelen aan de orde zouden zijn. Vanaf 2 juli 2015 is gecommuniceerd dat een stelsel van fosfaatrechten zal worden ingevoerd.

*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?*

De regering vindt dat er sprake is van een afdoende motivering voor de exacte omvang van de knelgevallenregeling en gaat mitsdien niet op voorhand uit van onaangename verrassingen.

Uiteraard valt nooit uit te sluiten dat een rechter hier in een individueel geval anders over kan oordelen, maar dit risico valt met geen enkele knelgevallenregeling volledig te ondervangen.

*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?*

Voor het antwoord op de eerste reeks van deze vragen verwijs ik naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie in het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7, blz. 56). Op dit moment is er geen aanleiding om op voorhand aan te nemen dat bij deze groep sprake is van een individuele en buitensporige last.

#### **4.6 Afroaming bij overdracht**

*Ten aanzien van de antwoorden op de vragen over hoofdstuk 4.7.1, afroaming 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.*

Niet valt uit te sluiten dat het fenomeen salonmelkers zich ook hier voor gaat doen en dat er lease- of huurcontracten tussen bedrijven worden afgesloten voor langere perioden. In welke mate dit zal gebeuren valt niet te voorzien. Het wetsvoorstel bevat een voorziening waardoor, als de overgedragen fosfaatrechten binnen hetzelfde kalenderjaar terug naar het oorspronkelijke bedrijf gaan, de tweede overdracht is vrijgesteld van 10% afroaming (op basis van het voorgestelde artikel 32a, tweede lid, onder b). Deze ontheffing geldt dus niet voor langlopende lease- of huurcontracten. Het feit dat bij de toekenning van fosfaatrechten wordt aangesloten bij de definitie van bedrijf uit de Meststoffenwet (artikel 1, eerste lid, onder i) zorgt er wel voor dat de landbouwer enige vorm van landbouw dient uit te oefenen, beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden, waardoor het geheel beëindigen van een bedrijf maar het blijvend verleasen of verhuren van fosfaatrechten niet is toegestaan.

*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?*

Lease is een staande praktijk in de varkens- en pluimveehouderij. Bij lease is sprake van een tijdelijke overdracht van varkens- respectievelijk pluimveerechten waarbij partijen afspraken maken over de benutting van de betreffende productierechten. De Meststoffenwet kent regels voor de overgang van een productierecht. De Meststoffenwet kent geen bepalingen die specifiek zien op lease. Dit geldt ook voor onderhavig wetsvoorstel. Immers, lease is niet anders dan een overdracht van productierechten van bedrijf A naar bedrijf B en een overdracht van

diezelfde productierechten terug van bedrijf B naar bedrijf A. Bij het onverkort toepassen van de afroming bij overdracht zou in geval van het leasen van fosfaatrechten tweemaal een korting van 10% opgelegd worden. Dit zou een onevenredig zware last vormen. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt om die reden dat bij de overdracht van een fosfaatrecht naar een bedrijf waarvan dit fosfaatrecht eerder gedurende het kalenderjaar is ontvangen de 10% afroming niet van toepassing is.

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

#### **4.7 Generieke afroming**

*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 afromingspercentage?*

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7) is in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de SP over de onderbouwing van de afromingspercentage een passage uit mijn brief van 3 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) aangehaald. In die passage staat het volgende. «Het afromingspercentage op bedrijfsniveau zal naar verwachting hoger uitkomen dan 4% maar mag in elk geval niet hoger worden dan 8%. Vanzelfsprekend is het de inzet om dat percentage zo laag mogelijk vast te stellen.»

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D66 heb ik aangegeven dat «de genoemde 8% was gebaseerd op de voorlopige cijfers over de fosfaatproductie in 2015 die een overschrijding van het plafond van 4% prognosticeerde. Compensatie van grondgebonden bedrijven werd ingeschat op maximaal een verdubbeling van de generieke afroming. Vandaar dat 8% als realistisch werd ingeschat. De definitieve cijfers over 2015 laten echter een veel groter overschot zien.»

De hoogte van het benodigde afromingspercentage wordt bepaald door onderling samenhangende elementen waardoor niet op voorhand gestuurd kan worden op een bepaald afromingspercentage. De leden van de fractie van de VVD veronderstellen terecht dat de toekenning van rechten in het kader van de knelgevallenvoorziening effect heeft op het generieke afromingspercentage. Dat is de reden dat ik bij herhaling het belang van een beperkte knelgevallenvoorziening heb onderstreept.

*De leden van de VVD-fractie lezen in de Nota naar aanleiding van het verslag dat de 1 EP-toets voor de generieke korting pas na de AMvB wordt uitgevoerd. Kan dit ook anders? Stel dat er uit de 1 EP-toets komt dat de generieke korting niet haalbaar is, wat is scenario b?*

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

Het tijdspad voor een 1 EP-toets bij het vaststellen van het generieke kortingspercentage blijft ongewijzigd. Zodra duidelijk is op welke manier de generieke korting zal worden ingevuld zal deze -toets worden uitgevoerd. Hierbij wordt bekeken of het generieke kortingspercentage op het niveau van de melkveehouder ten algemene proportioneel uit zal vallen, of dat er voor bepaalde categorieën van gevallen op voorhand bijzondere voorzieningen moeten worden getroffen.

Het generieke kortingspercentage wordt vanaf 1 juli 2017 bekend gemaakt (Kamerstuk 33 979, nr. 141). Wat moet gebeuren als een generieke korting op basis van de toets niet haalbaar blijkt, kan pas worden bepaald als duidelijk is op welke onderdelen of ten aanzien van welke situaties een generieke korting niet zou kunnen worden gerechtvaardigd.

De AMvB zal zodanig worden ingericht dat deze voldoet aan de eisen die in de 1 EP-toets worden gesteld.

*In de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie wordt aangegeven dat de AMvB om het generieke afromingspercentage 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 1 EP-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 1 EP-toets hiertoe verzoekt. Kan de regering bewerkstelligen dat de AMvB waarin de generieke korting vastgesteld wordt en waar naar aanleiding daarvan de 1 EP-toets wordt uitgevoerd voorzien wordt van een zware voorhangprocedure?*

Nu de afroming bij overdracht in 2017 niet meer aan de orde is, komt één van de bepalende factoren voor het vaststellen van de generieke korting te vervallen. De omvang van de generieke korting is echter nog steeds mede afhankelijk van de toekenning als gevolg van de knelgevallenvoorziening en de mate van compensatie van grondgebonden bedrijven. Deze variabelen zijn pas in de loop van 2017 bekend waardoor de generieke korting vanaf 1 juli 2017 kan worden vastgesteld. Het tijdspad blijft dan ook te krap voor een voorhangprocedure. Wel heb ik u eerder toegezegd dat ik bij het bekendmaken van het generieke kortingspercentage uw Kamer daarover een brief zal sturen. In die brief zal ik uiteraard ook stilstaan bij de 1 EP-toets. Naar aanleiding van die brief kan met elkaar van gedachten worden gewisseld over het generieke kortingspercentage.

*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?*

Het te verwachten inkomenseffect van de generieke korting op een gemiddeld melkveebedrijf is niet bekend. Dit effect zal sterk afhangen van de uiteindelijke omvang van de benodigde generieke afroming en van de specifieke situatie op een bedrijf en zal om die reden naar verwachting zeer divers zijn.

*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, onvoldoende rechtvaardiging voor een tegemoetkoming in het kader van de generieke korting?*

In een antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7) is reeds ingegaan op de reden voor rechtvaardiging voor het maken van onderscheid tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. De gehele melkveehouderij in Nederland draagt bij aan de fosfaatproductie en daarmee aan de overschrijding van het fosfaatplafond. Ik heb ervoor gekozen om alleen grondgebonden bedrijven die de door het melkvee geproduceerde hoeveelheid fosfaat op eigen landbouwgrond kunnen plaatsen te zullen compenseren. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur, waarin de generieke korting wordt opgenomen, zal nadrukkelijk oog zijn voor de 1 EP-toets en aandacht worden geschonken aan het onderscheid tussen bedrijven wat daarbij wel of niet wordt gemaakt.

#### **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 afromingspercentage per 1-1-2017. Verandert dit nu het stelsel gelijktijdig met de afroming niet eerder dan in 2018 zal plaatsvinden?*

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

*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)?*

Het amendement van het lid Dik-Faber (Kamerstuk 34 532, nr. 21) strekt ertoe bedrijven die in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin de generieke korting wordt opgelegd grondgebonden waren, volledig te ontzien bij de generieke korting. In mijn brief aan uw Kamer van 8 maart jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 108) heb ik aangegeven bedrijven tegemoet te willen komen die wel bijdragen aan de nationale fosfaatproductie, maar niet aan het nationale fosfaatoverschot. Mijn inzet is erop gericht grondgebonden bedrijven volledig te ontzien, maar ik heb daarbij wel steeds de kanttekening geplaatst dat de mate waarin ik grondgebonden bedrijven kan compenseren afhankelijk is van meerdere factoren,

waarvan de precieze omvang nu nog niet is vast te stellen. De mate waarin bedrijven met melkveefosfaatruimte zullen worden gecompenseerd is derhalve nog niet te zeggen. Hierbij speelt mee dat de omvang van de compensatie van directe invloed is op het afromingspercentage voor de niet-grondgebonden bedrijven. Door bedrijven met melkveefosfaatruimte volledig te ontzien wordt de opgave voor de niet-grondgebonden bedrijven groter.

#### **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?*

Ik zal uw Kamer betrekken bij de nadere invulling van de fosfaatbank. Ik streef ernaar dit zo snel mogelijk te doen.

*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?*

Zoals ik in de memorie van toelichting heb aangegeven, zullen ontheffingen bedrijfsgebonden en niet overdraagbaar worden (Kamerstuk 34 532, nr. 3).

*In het licht van de nota van wijziging van 13 oktober 2016 vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre overdracht bij afroming 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 afroming 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?*

Zoals aan uw kamer medegedeeld per brief van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) kan de Europese Commissie de staatssteun die volgt uit het stelsel van fosfaatrechten verenigbaar verklaren met de interne markt indien de maatregelen niet tot doel hebben de overschrijding van een Europese norm ongedaan te maken en indien de maatregelen verder gaan dan wat op basis van Europese normen reeds verplicht is. Met de afroming bij overdracht van 10% die na de generieke korting wordt voortgezet geeft Nederland invulling aan de tweede eis van de Europese Commissie. Het voortzetten van de afroming bij overdracht is daarmee een essentieel onderdeel van de maatregelen die Nederland moet nemen om de staatssteun die met het stelsel van fosfaatrechten wordt verstrekt verenigbaar te maken met de interne markt.

Conform het voorgestelde artikel 38a zullen de voorwaarden waaronder de fosfaatbank vrijstelling of ontheffing kan verlenen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. In dat kader zal ik ingaan op de Europese

doelstellingen waar de leden van de fractie van het CDA naar vragen. Zoals eerder met uw Kamer gewisseld is, is grondgebondenheid een voor de hand liggend criterium. Sturen op grondgebondenheid is niet verplicht op basis van Europese kaders en draagt bij aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij.

*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?*

De uitwerking voor het verlenen van een ontheffing van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren zonder fosfaatrechten kan plaatsvinden binnen de kaders van het voorliggende wetsvoorstel. Te zijner tijd zal op basis van het wetsvoorstel daarvoor een ministeriële regeling worden vastgesteld. Voor het antwoord op de vraag over een voorhangprocedure verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

#### **4.10 Generieke afroaming 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.*

De varkens- en pluimveesector zijn vooraf geïnformeerd over het voornemen om een mogelijkheid voor een generieke korting op varkens- en pluimveerechten in te kunnen voeren voor het geval deze sectoren hun sectorale fosfaatplafond blijven overschrijden. De verwachting is overigens dat als gevolg van wezenlijke veranderingen de fosfaatproductie door deze sectoren vanaf 2016 weer zal dalen door de uitvoering van het Actieplan vitalisering varkenshouderij, de omschakeling in de vleeskuikenhouderij naar trager groeiende kipconcepten met een lagere dierbezetting en een langere productieperiode en als gevolg van de marktontwikkelingen in de vermeerderings- en leghennensector. Ik heb uw Kamer per brief van 8 september jongstleden nader geïnformeerd over de plannen van de varkens- en pluimveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 141).

### **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 melkveehouders?*

Het is zeer speculatief om de economische waarde van fosfaatrechten te voorspellen. Uiteindelijk zal marktwerking uitwijzen wat de waarde van fosfaatrechten zal zijn. Melkveehouders die op 2 juli 2015 al melkveehouder waren en op de dag van invoering van fosfaatrechten nog een bedrijf hebben, krijgen de rechten gratis.

Het effect op de kosten per kilo melk van de aankoop van meer fosfaatrechten door de huidige melkveehouders, of de aankoop van fosfaatrechten door nieuwe melkveehouders, is afhankelijk van de afschrijvingstermijnen van de fosfaatrechten en de kostprijs per kilo melk gebaseerd op alle geleverde kilo's melk. Niet alleen de kilo's melk waarvoor fosfaatrechten zijn aangekocht tellen hierin mee, maar ook de kilo's melk waarvan zij bij invoering van de fosfaatrechten gratis rechten hebben gekregen. De uitkomst van deze rekensom zal voor iedere melkveehouder verschillend zijn, waardoor het onmogelijk is om van een generieke kostprijsverhoging te spreken.

## **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?*

Ik ben het met de leden van de fractie van de VVD eens dat niet alleen melkveehouders, maar ook andere ondernemers in de zuivelketen effect zullen ondervinden van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel en de afname van (melk)productie die daar het onvermijdelijke gevolg van is.

Ik heb geen kwantitatieve onderbouwing van het effect van verlies van derogatie voor de verwerkende industrie, de loonwerk- en mechanisatie-bedrijven en de transportsector.

*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)?*

Overschrijding van de voorwaarden in de derogatiebeschikking kan direct aanleiding zijn voor het intrekken van de derogatiebeschikking. Het is niet zo dat de Europese Commissie pas kan optreden bij meerjarige overschrijding of aan het einde van een derogatieperiode. De Europese Commissie heeft Nederland in een zogenaamde pilotprocedure nadere vragen gesteld naar aanleiding van berichten over overschrijding van het fosfaatproductieplafond.

Misschien doelen de leden van de fractie van de VVD er op dat Nederland eerder, namelijk in de periode 2008–2010, het fosfaatproductieplafond heeft overschreden zonder dat dat leidde tot verlies van derogatie. Uit die ervaring kan niet worden afgeleid dat de Europese Commissie geen mogelijkheden had of heeft om de derogatiebeschikking in te trekken.

Het lijkt goed te realiseren dat er verschillen zijn tussen de situatie in de periode 2008–2010 en de huidige situatie. Ten eerste is de overschrijding van het plafond in 2015 groter dan de overschrijding in de periode 2008–2010 en weten we dat de melkveestapel in 2016 verder is gegroeid. Ten tweede gold in de periode 2008–2010 via het Europese melkquotasysteem een, zij het indirecte, sturing op de fosfaatproductie met melkvee.

## **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?*

De formatie van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is voldoende. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel en heeft meegedacht over uitvoeringsaspecten van het wetsvoorstel. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is al enige tijd bezig met de voorbereiding en planning voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. In dit kader past bijvoorbeeld de servicebrief waarmee de betrokken relaties zijn gevraagd om vooraf de gegevens te controleren die gebruikt zullen worden voor de vaststelling van de fosfaatrechten. Ondanks alle voorbereidingen kan niet worden gegarandeerd dat er geen vertragingen of wachttijden ontstaan, gelet op de omvang van en de korte periode waarin deze wetgeving moet worden geïmplementeerd. Vanzelfsprekend wordt alles gedaan dat redelijkerwijs binnen de mogelijkheden ligt om de wet uit te voeren.

Ik kan de stelling over onduidelijkheid ten aanzien van de gecombineerde opgave in dit verband niet duiden.

### **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?*

Aan de NVWA is gevraagd om bij alle werkzaamheden voor 2017 rekening te houden met de invoering van het fosfaatrechtenstelsel en daaruit voortvloeiende controles. Ik heb de NVWA gevraagd deze werkzaamheden nader uit te werken en een begroting op te stellen. Het is nog niet duidelijk of dat binnen het huidige budgettaire kader gefinancierd kan worden of dat hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld moeten worden.



## 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.*

Direct na het besluit van het kabinet op 2 juli 2015 is de Europese Commissie geïnformeerd over het Nederlandse voornemen om fosfaatrechten voor melkvee in te voeren. Goed om te realiseren is dat op dat moment nog geen overschrijding van het fosfaatplafond was vastgesteld. Dat gebeurde immers pas in juni 2016 toen de definitieve fosfaatcijfers over 2015 bekend waren. Echter, de voorlopige cijfers over de fosfaatproductie 2014 én gegevens over oplopende dieraantallen waren voldoende reden om al op 1 juni 2015 aan te kondigen dat productiebegrenzende maatregelen voor de melkveehouderij onvermijdelijk waren geworden.

Het overleg medio juli 2015 is gevoerd met DG ENVI. En ook in de eerste helft van 2016, toen de voorgenomen invulling van het fosfaatrechten stelsel concreter werd, hebben verschillende gesprekken met DG ENVI plaatsgevonden. Naast gesprekken met de Europese Commissie, is ook schriftelijke informatie verstrekt (zo zijn vertalingen van de relevante Kamerbrieven aangeboden) en heeft de Europese Commissie Nederland in een zogenaamde pilotprocedure nadere vragen gesteld naar aanleiding van berichten over overschrijding van het fosfaatproductieplafond. Deze vragen zijn binnen de daarvoor gestelde termijn beantwoord. De vragen van de Europese Commissie hadden betrekking op de verklaring voor de overschrijding van het plafond, op de maatregelen die Nederland voornemens was te nemen en op de consequentie voor waterkwaliteit.

Op 10 juni 2016 heeft Nederland in het Nitraatcomité in een presentatie een toelichting gegeven op de meest actuele, maar toen nog voorlopige, cijfers over de fosfaatproductie in 2015, op de verschillende pijlers van het Nederlandse mestbeleid om het gebruik, de productie en het overschot van mest te reguleren en op het voornemen om fosfaatrechten voor melkvee te introduceren. Door de presentatie in het Nitraatcomité was niet alleen de Europese Commissie maar waren ook de andere lidstaten op de hoogte van de Nederlandse situatie.

Bij het opstellen van het fosfaatrechtenstelsel is onderkend dat het stelsel verenigbaar moet zijn met de staatssteunkaders. Op 3 maart jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 108) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de concrete invulling van het eerder aangekondigde fosfaatrechtenstelsel. Daarover heeft in de periode daarvoor overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de sector en maatschappelijke organisaties. Belangrijk punt in die gesprekken was de wijze waarop fosfaatrechten overdraagbaar zouden worden. Uiteindelijk heb ik gekozen voor een

stelsel waarin rechten via de vrije markt overdraagbaar zouden zijn. Dat sluit aan bij de praktijk in de bestaande stelsels van dierrechten voor varkens en pluimveehouderij én geeft invulling aan de wens om enerzijds op sectorniveau het fosfaatproductieplafond te borgen en anderzijds het vrije ondernemerschap niet onnodig te beperken.

In de periode na 3 maart is in een zeer kort tijdsbestek het wetsvoorstel gemaakt. Al op 2 juni kon het voorstel in de ministerraad worden aanvaard. Direct daarna is het overleg met de Europese Commissie verbreed van DG ENVI naar DG COMP. De inzet was om, als de Europese Commissie tot het oordeel zou komen dat er inderdaad sprake is van staatssteun, de introductie van het fosfaatrechtenstelsel door de Europese Commissie verenigbaar te laten verklaren op grond van de «Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 (2014/C 200/01)». De argumentatie daarvoor is zowel mondeling gewisseld als schriftelijk met de Europese Commissie gedeeld.

De Europese Commissie is van mening dat bij de introductie van het fosfaatrechtenstelsel sprake is van staatssteun omdat rechten gratis door de overheid aan ondernemers worden verstrekt, en de rechten vrij verhandelbaar en overdraagbaar worden, de rechten bij introductie schaars zijn en daardoor een waarde krijgen in het economisch verkeer.

Het overleg met de Europese Commissie kreeg een onverwachte wending toen bleek dat de Europese Commissie de richtsnoeren heel streng uitlegt en toepast. Naar onze overtuiging is het fosfaatplafond dat in de derogatiebeschikking is opgenomen, bindend voor de lidstaat. De Europese Commissie stelt zich op het standpunt dat het fosfaatplafond bindend is voor individuele ondernemers. Gevolg van die opstelling is dat de staatssteun waarvan sprake is bij introductie van het fosfaatrechtenstelsel niet verenigbaar kan worden verklaard met de staatssteunkaders. De Europese Commissie wijst erop dat geen sprake kan zijn van geoorloofde staatssteun als de maatregel die leidt tot het verstrekken van staatssteun is bedoeld om een overtreding van een zogenaamde Unie-norm te herstellen. De Europese Commissie beschouwt het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking als een Unie-norm die geldt voor individuele ondernemers. Op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is het de bevoegdheid van de Europese Commissie om te oordelen of er bij een nationale steunmaatregel sprake is van verenigbare staatssteun of niet.

Het voorgestelde fosfaatrechtenstelsel kan dus niet worden ingevoerd zonder het reële risico van een ingebrekestelling door de Europese Commissie vanwege het niet correct toepassen van de Europese staatssteunkaders. In het geval sprake is van ongeoorloofde staatssteun wordt Nederland verplicht het voordeel dat bedrijven als gevolg hiervan hebben ontvangen terug te vorderen. Dat wil zeggen, bij alle bedrijven die rechten hebben ontvangen, ongeacht of bedrijven directe inkomsten hebben gehad uit overdracht van de rechten of de rechten gebruikt hebben om de bedrijfsvoering te continueren. Dat risico is zo reëel en de consequenties voor de betrokken bedrijven zijn zo groot, dat het risico niet kan worden genomen. Daarom heb ik ervoor gekozen een nota van wijziging bij uw Kamer in te dienen.

*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.*

Zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD heb aangegeven, heeft de Europese Commissie Nederland in een zogenaamde pilotprocedure nadere vragen gesteld naar aanleiding van berichten over overschrijding van het fosfaatproductieplafond. Deze vragen zijn binnen de daarvoor gestelde termijn beantwoord. Het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of de vragen naar tevredenheid zijn beantwoord of dat er aanleiding is om nieuwe vragen te stellen. Uiteindelijk moet de Europese Commissie beoordelen of er aanleiding is voor het starten van een inbreukprocedure.

*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 kleven 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.*

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

### **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?*

Binnen het kader van de richtlijn 2015/1535/EU inzake technische voorschriften is het inderdaad mogelijk een pre-notificatie te starten. Dit is een informele gedachtewisseling met medewerkers van de Europese Commissie over de vraag of regelgeving genotificeerd zou moeten worden. Deze procedure is dus bedoeld om duidelijkheid te krijgen over of de ontwerpregelgeving onder de notificatieplicht valt. In het geval van het onderhavige wetsvoorstel leidt het echter geen twijfel dat het technische voorschriften bevatte. Een pre-notificatie had derhalve geen meerwaarde.

*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?*

Richtlijn 2015/1535/EU gaat over de zogenoemde notificatie van technische voorschriften. Dit is een andere procedure dan die geldt voor de melding van staatssteunmaatregelen. De richtlijn bepaalt dat het ontwerpvoorschrift zich bij notificatie van technische maatregelen nog in

een zodanig stadium van voorbereiding moet bevinden dat nog ingrijpende wijzigingen mogelijk zijn.

In genoemde handleiding wordt vanuit deze gedachte een aantal momenten als geschikt voor notificatie geacht. Voor wetten is dit in het algemeen na accordering van het voorstel door de ministerraad. Het komt ook voor dat het voorstel tegelijkertijd met het aanbieden voor advies van de Raad van State genotificeerd wordt bij de Europese Commissie.

Het wetsvoorstel invoering fosfaatrechten is genotificeerd op het moment dat het bij de Tweede Kamer is aangeboden. Dit is dus op een later moment dan waarop advies van de Raad van State is gevraagd. De reden hiervoor was in dit geval om te voorkomen dat de inhoud van het voorstel al via de openbare site van de Europese Commissie publiek bezit zou zijn, terwijl de Raad van State nog zou werken aan het advies. Op deze wijze konden ook eventuele wijzigingen in het voorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State nog worden meegenomen in de te notificeren tekst.

Op dit moment ligt het wetsvoorstel nog in het kader van de notificatieprocedure bij de Europese Commissie. Er is op dit moment geen aanleiding om aan te nemen dat er op grond van de notificatie ingrijpende wijzigingen aan het voorstel moeten plaatsvinden.

De gesprekken waaraan de Raad van State in haar advies refereert zien op de staatssteunaspecten van dit wetsvoorstel. Daarvoor geldt ook een meldingsprocedure bij de Europese Commissie, maar dat is een andere procedure dan de notificatie van technische voorschriften in het kader van richtlijn 2015/1535/EU.

Het wetsvoorstel zoals dat luidt na de nota van wijziging is inmiddels opnieuw genotificeerd in het kader van richtlijn 2015/1535/EU. Hoewel de nota van wijziging op zichzelf geen ingrijpende wijziging van het fosfaatrechtenstelsel met zich meebrengt, is hernieuwde notificatie wel aan de orde, omdat het gewijzigde wetsvoorstel, evenzeer als het oorspronkelijke wetsvoorstel, nog altijd een effect heeft op het aantal dieren dat gehouden en verhandeld mag worden. Gezien de in juridische zin beperkte wijziging van de wetstekst, is er geen reden om het wetsvoorstel nogmaals aan de Raad van State te zenden voor advies.

*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?*

Het wetsvoorstel is op 16 september jongstleden genotificeerd bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn 2015/1535/EU inzake technische voorschriften. Dit betreft dus een andere melding dan de melding die in het kader van de staatssteunregels geschiedt en waarover in de nota van wijziging wordt gesproken. De hoofdregel is dat elke Europeesrechtelijke verplichting tot het melden van regelgeving als aparte melding via de daartoe bestemde kanalen dient te worden verzonden. Het is dus niet mogelijk om via één melding aan verschillende verplichtingen te voldoen. Indien, zoals bij het onderhavige wetsvoorstel, regelgeving in ontwerp gemeld moet worden zowel op basis van richtlijn 2015/1535/EU als volgens de staatssteunregels, zijn twee aparte meldingen vereist. Beide meldingen hebben eigen procedurevoorschriften en doorlooptijden. De procedure ingeval van een melding inzake staatssteun duurt minimaal twee maanden. Na de melding in het kader van richtlijn 2015/1535/EU dient een periode van drie maanden te worden afgewacht, de zogenaamde stand still termijn, alvorens de regelgeving mag worden vastgesteld. Uitgaande van een notificatie per 16 september, zou de stand still termijn vanuit richtlijn 2015/1535/EU tijdig afgerond zijn om inwerkingtreding per 1 januari 2017 te kunnen bereiken.

## **II ARTIKELLEN**

### **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?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, onderdeel G.

Fosfaatrechten worden toegewezen aan bedrijven die bestaan op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Een bedrijf dat na 2 juli 2015 een ander bedrijf geheel of gedeeltelijk heeft overgenomen kan aanspraak maken op de rechten van het geheel of gedeeltelijk overgenomen bedrijf. Aangetoond moet worden dat het bedrijf (gedeeltelijk) is overgenomen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Ook dient te worden aangegeven op hoeveel rechten aanspraak wordt gemaakt. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting in memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, onderdeel G.

### **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?*

Uit de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt dat de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gehoord indien een ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpend wordt gewijzigd. Met de wijzigingen die met de nota van wijziging van 13 oktober 2016 zijn aangebracht wordt de invoering van een stelsel van verhandelbare fosfaatrechten weliswaar een jaar uitgesteld, maar blijft de inhoud en systematiek van het wetsvoorstel als zodanig goeddeels ongewijzigd. Van substantiële dan wel ingrijpende wijzigingen is dan ook geen sprake. Ook de werking van de fosfaatbank wordt niet gewijzigd door expliciet op te nemen dat met de fosfaatbank wordt toegewerkt naar een situatie die verder gaat dan alleen het begrenzen van het fosfaatproductieplafond van 172,9 kilogram. Immers, reeds in de memorie van toelichting is aangegeven dat aan de onthefingen nadere voorwaarden zullen worden verbonden die gerelateerd zijn aan milieu of maatschappelijke doelen.

*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?*

Zoals in het antwoord op de vorige vraag al is gesteld, is de regering niet van mening dat sprake is van een – in wetgevingstechnische zin – ingrijpende wijziging. Het is uiteraard aan de regering om te bezien of zij in de voorbereiding van wetgeving behoefte heeft aan advisering door de Landsadvocaat. Vanuit de inhoud en strekking van de nota wordt het niet noodzakelijk geacht de nota van wijziging voor te leggen aan de Landsadvocaat.

De datum van 2 juli 2015 is nog steeds houdbaar, omdat dat het moment is waarop bekend is geworden dat een stelsel van verhandelbare fosfaatrechten zou worden ingevoerd en vanaf dat moment de landbouwer daarmee ook rekening had kunnen houden bij het nemen van bedrijfsbeslissingen.

*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*

*afoming 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?*

Met de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) zijn uitsluitend die bepalingen uit het wetsvoorstel van 7 september 2016 (Kamerstuk 34 532, nr. 2) gewijzigd die noodzakelijk zijn om inwerkingtreding niet op 1 januari 2017 maar op 1 januari 2018 te laten plaatsvinden. Voor het overige verandert er aan de strekking van het wetsvoorstel niets substantieels.

*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 huidig 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?*

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

In aanvulling daarop licht ik graag toe dat het wetsvoorstel op 16 september is genotificeerd als technisch voorschrift (Richtlijn 2015/1535/EU). Het gaat om een meldingsprocedure waarbij de Europese Commissie ontwerpregelgeving van de lidstaten kan screenen op ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen. Daarnaast geldt dat zogenaamde steunmaatregelen pas door lidstaten in werking mogen worden gesteld na voorafgaande melding aan en goedkeuring door de Europese Commissie. Dit is een andere procedure dan de notificatieprocedure voor technische voorschriften. Het overleg over de staatssteunaspecten met de Europese Commissie vindt momenteel plaats in het kader van de zogenoemde pre-notificatieprocedure; de formele aanmelding als steunmaatregel zal plaatsvinden als Nederland een voor de Commissie overtuigend pakket voor de reductie van de fosfaatproductie in 2017 heeft kunnen presenteren en daarmee ook zicht bestaat op formele goedkeuring van de staatssteunmelding.

*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 fosfaat-rechtenstelsel. 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 uitsluitel 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 fractie van de VVD concluderen terecht dat er geen goedkeuring is van de Europese Commissie voor het gewijzigde wetsvoorstel. Nederland moet namelijk eerst aan de Europese Commissie laten zien dat er een wettelijk geborgd stelsel is op basis waarvan de fosfaatproductie in 2018 in lijn is met het plafond zoals dat thans in de derogatiebeschikking is opgenomen. Zonder zekerheid over een wettelijk geborgd stelsel en een overtuigend pakket voor reductie van de fosfaatproductie in 2017 is de Europese Commissie niet bereid met Nederland te onderhandelen over een derogatie vanaf 2018. Formele goedkeuring van de Europese Commissie is er pas na met goed gevolg afronden van de procedure voor staatssteunmelding.

*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% afroming 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?*

Ondernemers hebben in augustus van dit jaar een brief ontvangen met daarin de voor de toekenning van fosfaatrechten relevante gegevens zoals die bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland staan geregistreerd. Ondernemers is gevraagd deze gegevens te controleren en indien noodzakelijk hun zienswijze in te dienen, voorzien van de benodigde bewijsmiddelen. Omdat deze gegevens betrekking hebben op de situatie op het bedrijf op de peildatum die in het verleden ligt, is het niet nodig en heeft het geen meerwaarde om de gegevens later nogmaals voor controle voor te leggen.

Ondernemers ontvangen pas een beschikking met daarin het aan hun bedrijf toegekende fosfaatrecht als het wetsvoorstel in werking is getreden. Voor die tijd ontbreekt de wettelijke basis voor een dergelijke toekenning.

*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 afroming 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 fosfaatrechten aan de melkveehouders plaatsvinden? Heeft de regering een verwachting van hoe hoog het percentage generieke afroming 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.*

Ondernemers krijgen na inwerkingtreding van het stelsel op 1 januari 2018 van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een beschikking met daarin de omvang van het toegekende fosfaatrecht. De generieke korting zal in dit fosfaatrecht verwerkt zijn. Het moment waarop ik de hoogte van de generieke korting kenbaar wil maken blijft ongewijzigd, namelijk vanaf 1 juli 2017.

De constatering van de leden van de fractie van de VVD dat de afroming bij overdracht van fosfaatrechten niet meer bij kan dragen aan het reduceren van de opgave bij de generieke afroming is terecht. Wat dit betekent voor de omvang van de generieke korting valt niet te voorspellen. In de eerste plaats omdat niet valt te voorspellen hoeveel fosfaatrechten in het eerste jaar na inwerkingtreding overgedragen zouden worden. In de tweede plaats omdat niet valt te voorspellen welk aandeel van deze overdrachten onder de uitzondering van artikel 32a, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel – overdrachten naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de eerste, tweede of derde graad – zouden vallen, waardoor op deze overdracht geen afroming zou hebben plaatsgevonden.

De hoogte van de generieke korting is van verschillende factoren afhankelijk. Factoren die in samenhang beschouwd dienen te worden. Deze factoren zijn met het indienen van de nota van wijziging ongewijzigd gebleven, behoudens het effect van de afroming bij overdracht. Ik heb uw Kamer over de bepalende factoren per brief van 8 september jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 141) geïnformeerd en verwijs dan ook naar die brief.

Voor het antwoord op de vraag over de hoogte van de generieke afroming wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van het CDA.

*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?*

Voor het antwoord op de vraag over de hoogte van de generieke afroming wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van het CDA.

Het stelsel van fosfaatrechten is per brief van 2 juli 2015 aangekondigd. Ik heb daarbij en nadien nadrukkelijk aangegeven dat ondernemers een hoeveelheid fosfaatrechten krijgen toegewezen die overeenkomt met het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en dat groei op het bedrijf voor rekening en risico van de ondernemer is. Vanzelfsprekend zijn ondernemers vrij om te anticiperen, bijvoorbeeld door vooruitlopend op de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten hun bedrijf uit te breiden en over de benodigde fosfaatrechten die noodzakelijk zijn na inwerkingtreding afspraken te maken met andere bedrijven. Immers, groei van het bedrijf was na 2 juli 2015 en is nog steeds niet verboden. Het is echter aan individuele ondernemers om zelf een inschatting te maken van de risico's die gepaard gaan met anticiperend gedrag, in de wetenschap dat zij na inwerkingtreding van het stelsel uitsluitend een fosfaatrecht toegekend krijgen dat overeenkomt met het aantal stuks melkvee op 2 juli 2015, minus generieke korting en dat verhandelbaarheid pas mogelijk is na inwerkingtreding. Ondernemers weten sinds 2 juli 2015 dat het aan hun toegekende fosfaatrecht niet hoger zal zijn dan overeenkomend met het aantal stuks melkvee op genoemde datum en krijgen daarnaast vanaf 1 juli 2017 de hoogte van de generieke korting te weten. Ondernemers hebben daarmee voldoende tijd om hun melkveestapel door middel van natuurlijk verloop in overeenstemming te brengen met het vanaf 1 januari 2018 op hun bedrijf rustende fosfaatrecht.

*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?*

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

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

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

*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.*

In mijn brief van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) heb ik uiteengezet waarom ik een spoedige behandeling van onderhavig wetsvoorstel van cruciaal belang acht: «De Europese Commissie heeft nog geen groen licht gegeven voor de introductie voor het fosfaatrechtenstelsel en er is geen zekerheid over de voortzetting van de derogatie na 2017 [...]. Gelet op bovenstaande acht ik het noodzakelijk deze wijziging nu door te voeren en vraag uw inzet het wetsvoorstel, inclusief deze nota van wijziging, op de kortst mogelijke termijn te behandelen zodat Nederland zo snel mogelijk aan de Europese Commissie laat zien dat er een wettelijk stelsel is op basis waarvan de fosfaatproductie in 2018 in lijn is met het plafond zoals dat thans in de derogatiebeschikking is opgenomen».

*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?*

Vertegenwoordigers van sectorpartijen en maatschappelijke organisaties zijn op hetzelfde moment geïnformeerd over het standpunt van de Europese Commissie en over de nota van wijziging als uw Kamer. De sectorpartijen hebben hun teleurstelling uitgesproken over het oordeel van de Europese Commissie en hebben zich bereid verklaard samen te werken aan een overtuigend pakket maatregelen om een overtuigende daling van de fosfaatproductie in 2017 te realiseren.

Er is geen harde deadline voor het indienen van een overtuigend pakket bij de Europese Commissie. Dit moet op zo kort mogelijke termijn gebeuren. Zoals ik in mijn brief van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) heb aangegeven benadrukt de Europese Commissie dat het essentieel is dat Nederland een overtuigend pakket presenteert waarmee de fosfaatproductie in 2017 wordt gereduceerd en is het de inzet van de Europese Commissie dat eind 2017 zeker moet worden gesteld dat Nederland weer aan zijn verplichtingen voldoet. Omdat maatregelen in 2017 effectief moeten zijn, is het van het grootste belang dat op zo kort mogelijke termijn overeenstemming met de Europese Commissie wordt bereikt.

*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.*

De lidstaten mogen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria maatregelen nemen, op voorwaarde dat de betrokken betalingen de mededinging niet verstoren, die dienen ter ondersteuning van melkproducenten of landbouwers in andere veehouderijsectoren die bepaalde, in de verordening omschreven, activiteiten verrichten met als doel de economische duurzaamheid van hun bedrijf te stimuleren en bij te dragen aan het stabiliseren van de markt. Tot de omschreven activiteiten behoren ook het reduceren of niet verhogen van de productie en het toepassen van milieuvriendelijke productiemethoden.

Over de precieze inzet van de middelen en de omvang van het bedrag dat ik voor de melkveehouderij, respectievelijk de varkenshouderij, beschikbaar wil stellen, ben ik nog in overleg met de betrokken sectoren.

Zoals ik eerder heb aangegeven in mijn brief van 23 juni jl. (Kamerstuk 28 973, nr. 180), zal ik de Europese middelen van de nationale envelop voor een deel besteden aan de uitwerking van het Actieplan vitalisering varkenshouderij. Ik wil deze middelen beschikbaar stellen voor het stimuleren van innovatie in duurzaamheid, voor de ontwikkeling van nieuwe onderscheidende marktconcepten en andere maatregelen die leiden tot een versterking van de ketensamenwerking in de varkenshouderij.

Ik zal uw Kamer informeren over de voorgenomen besteding van de nationale enveloppe, in ieder geval voordat ik het maatregelpakket notificeer bij de Europese Commissie; die notificatie dient op grond van Verordening (EU) 2016/1613 uiterlijk op 30 november 2016 plaats te vinden.

*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?*

De huidige derogatie loopt van 2014 tot en met 2017. Het fosfaatrechtensysteem garandeert pas vanaf 2018 dat de productie van fosfaat overeenkomt met het productieplafond. Nederland voldoet daarmee pas na afloop van de huidige derogatieperiode weer aan de voorwaarden die aan deze derogatie zijn verbonden. Dat is wat bedoeld wordt met de betreffende zin. De Europese Commissie benadrukt dat het essentieel is dat Nederland een overtuigend pakket presenteert waarmee de fosfaatproductie in 2017, dus nog in de huidige derogatieperiode, wordt gereduceerd. Het is de inzet van de Europese Commissie dat eind 2017 zeker moet worden gesteld dat Nederland weer aan de verplichtingen voldoet.

*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?*

Er zijn nog geen gesprekken met de Europese Commissie gevoerd over een nieuwe derogatie. Gesprekken aangaande een nieuw derogatieverzoek zijn pas zinvol zodra er helderheid is over de inhoud van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, omdat voor de Europese Commissie een actieprogramma dat voldoende invulling geeft aan de Nitraatrichtlijn een voorwaarde is voor een eventuele nieuwe derogatie.

*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.*

Uw Kamer ontvangt de antwoorden op de vragen van het lid Lodders van de fractie van de VVD zo spoedig mogelijk.

*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?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het citaat uit mijn brief van 13 oktober jongstleden aan uw Kamer (Kamerstuk 34 532, nr. 18) zoals opgenomen in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD.

*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?*

De milieuresultaten van de huidige derogatie laten naar mijn mening zien dat een derogatie goed kan samengaan met het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn (zie onder andere de meest recente monitoringrapportage in het kader van de derogatie: bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 178).

Het verkrijgen van een derogatie vereist wel een gedegen actieprogramma met maatregelen die de Europese Commissie voldoende vertrouwen geven dat daarmee de grond- en oppervlaktewaterkwaliteitsdoelen van de Nitraatrichtlijn worden behaald. Overtuigende maatregelen om te bewerkstelligen dat het mestoverschot niet leidt tot het in gevaar brengen van het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn zullen ook voor de periode vanaf 2018 een belangrijke voorwaarde zijn voor het verkrijgen van een derogatie. Zoals aangegeven in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) is het dan ook van groot belang dat Nederland op korte termijn maatregelen neemt om nog in 2017 de mestproductie te beperken tot het productieplafond uit de huidige derogatie en dat vanaf 2018 een stelsel van fosfaatrechten van kracht is. Het beroep dat ik doe op de betrokken sectorpartijen om een overtuigende daling van de fosfaatproductie in 2017 te realiseren moet ook in dit licht gezien worden. Met de betrokken sectorpartijen werk ik intensief samen aan het vormgeven van een overtuigend pakket maatregelen om dat doel te realiseren.

*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?*

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

*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 hoeveelheid rechten die per individueel bedrijf wordt toegekend wordt bepaald op basis van gegevens over de veestapel op 2 juli 2015 (de peildatum) en de forfaitaire excretiewaarden. De generieke korting zal niet, zoals was voorzien in het oorspronkelijke wetsvoorstel, worden toegepast nadat de rechten zijn verstrekt, maar direct worden verwerkt in de hoeveelheid rechten die wordt toegekend na de inwerkingtreding van het stelsel per 1 januari 2018. Of een bedrijf zich heeft gehouden aan het verbod om in een kalenderjaar niet meer fosfaat met melkvee te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht wordt gecontroleerd na afloop van een kalenderjaar, voor de eerste maal in 2019 over het kalenderjaar 2018.

*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.*

De zinsnede «voor 1 april 2017» is om praktische redenen vervangen door een bij ministeriële regeling te bepalen datum. Op deze wijze kan een tijdstip worden vastgesteld dat past bij het verdere verloop van het wetgevingsproces en de praktische uitvoering daarvan.

De einddatum van de periode waarbinnen een beëindigd bedrijf is overgenomen als bedoeld in artikel 23, vierde lid, dient inderdaad als gevolg van het opschuiven van de toepassingsdatum van het fosfaatrechtstelsel eveneens een jaar te worden opgeschoven. Hiertoe zal een aanvullende nota van wijziging worden ingediend.

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

Voor een antwoord op de eerste vraag wordt verwezen naar paragraaf 6 van de toelichting bij de nota van wijziging. Er zijn geen concrete data in het zevende lid van artikel 23, omdat het hier gaat om bekendmaking van gegevens van de begunstigde van de steun, in dit geval de landbouwer aan wie het fosfaatrecht wordt toegekend, en de termijn van zes maanden respectievelijk tien jaar pas kan gaan lopen vanaf het moment van daadwerkelijke toekenning aan de concrete landbouwer. Daaraan is in de wet derhalve geen vaste datum te koppelen.

*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?*

Het klopt dat dit onderdeel nog niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen. Dit voorschrift volgt net als de rest van het zevende lid uit de staatssteunrichtsnoeren ten behoeve van milieubescherming, waarover in paragraaf 6 van de toelichting op de nota van wijziging uitleg wordt gegeven.

*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?*

Door middel van deze wijziging wordt een nieuw onderdeel e toegevoegd aan het tweede lid van artikel 29. Dit onderdeel dient ertoe uit te sluiten dat op voorhand al sprake kan zijn van een overgang van fosfaatrechten. Zoals in de toelichting op de nota van wijziging is uiteengezet, beoogt deze de verhandelbaarheid van rechten pas mogelijk te maken op het moment dat door de generieke korting is geborgd dat de fosfaatproductie weer in overeenstemming is met het productieplafond.

*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?*

Voor het antwoord op deze vragen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden over de borging van begrenzing van het plafond en de vraag van de leden over of het fosfaatrechtenstelsel de manier is om aan de voorwaarde van de derogatie te voldoen.

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

Volgens Aanwijzing 124 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ziet een ontheffing op een individueel geval en ziet een vrijstelling op een categorie gevallen. Bij deze terminologie wordt aangesloten, evenzeer als dat in artikel 38 van de Meststoffenwet het geval is.

*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.*

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

*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?*

Zoals aangegeven in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 7) komen bij het stelsel van fosfaatrechten rechten toe aan bepaalde ondernemingen die het voordeel niet langs commerciële weg kunnen verkrijgen. Het voordeel is daarmee selectief en in de staatsteunpraktijk wordt snel aangenomen dat een maatregel in potentie de concurrentie kan vervalsen en de handel tussen landen in de interne markt kan beïnvloeden. De Europese Commissie oordeelt dat ook bij de introductie van fosfaatrechten daarom sprake is van staatssteun.

*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.*

Voor het antwoord op de vraag waarom de nota van wijziging niet is voorgelegd aan de Raad van State wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD. De twee belemmeringen die de Europese Commissie signaleert op het oorspronkelijke wetsvoorstel kunnen in het kader van de beoordeling of staatsteun verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt worden bestempeld als fundamenteel. De wijziging die is aangebracht in het wetsvoorstel om deze belemmeringen weg te nemen is daarentegen niet fundamenteel, aangezien opzet en systematiek van het wetsvoorstel in wezen ongewijzigd blijven.



*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.*

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

*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?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn brief aan uw Kamer van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) en naar de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19).

*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?*

Daarvoor is geen juridische grondslag. Deze wet regelt dat melkveehouders vanaf 1 januari 2018 per jaar niet meer fosfaat mogen produceren met melkvee dan waarvoor zij over rechten beschikken.

*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?*

RVO heeft reeds aan ondernemers gevraagd gegevens te controleren op basis waarvan de fosfaatrechten zullen worden toegekend. Daarnaast zal in juli 2017 het afomingspercentage bekend worden gemaakt. Daarmee hebben de ondernemers al medio 2017 zicht op de hoeveelheid fosfaatrechten die hen zal worden toegekend. Ondernemers ontvangen na de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten per 1 januari 2018 van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een beschikking met daarin vermeld het aantal fosfaatrechten, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, dat wordt toegekend aan het betreffende bedrijf. Deze formele beschikkingen kunnen pas worden verstrekt nadat de wet van kracht is geworden.

*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?*

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

*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?*

De nota van wijziging heeft tot doel tegemoet te komen aan de bezwaren van de Europese Commissie. Het wetsvoorstel wordt hiertoe gewijzigd. Het stelsel van fosfaatrechten zal op 1 januari 2018 worden ingevoerd. Vanaf die dag zullen fosfaatrechten worden verstrekt aan alle bedrijven die op 2 juli 2015 melkvee hielden en die op 1 januari 2018 nog een bedrijf voeren. De fosfaatrechten zullen vanaf de inwerkingtreding verhandelbaar zijn. De totale hoeveelheid rechten die op 1 januari 2018 wordt toegekend, komt overeen met het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking. Daarmee wordt geborgd dat de fosfaatproductie in Nederland in 2018 onder het fosfaatproductieplafond blijft.

*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.*

In de toelichting zit geen discrepantie met de voorliggende nota van wijziging. De Europese Commissie wil staatssteun – in de vorm van door de Nederlandse overheid om niet verstrekte en vrij verhandelbare fosfaatrechten – pas toestaan, zodra Nederland onder het fosfaatproductieplafond produceert. Dit betekent dat bij de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten de som van de fosfaatrechten die aan alle bedrijven wordt toegekend niet groter mag zijn dan het niveau van het fosfaatproductieplafond. De door de leden van de fractie van de VVD aangehaalde zin uit de toelichting bij de nota van wijziging moet in dat licht worden gezien.

De nota van wijziging heeft geen betekenis voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten.

Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de fractie van de VVD.

*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.*

De introductie van het stelsel van fosfaatrechten is volgens de regering het enige directe sturingselement om ervoor te zorgen dat Nederland het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram kan borgen. Dit stelsel is essentieel om de Europese Commissie te kunnen garanderen dat Nederland in staat is fosfaatproductie te maximaliseren op het niveau van het fosfaatproductieplafond. Voor de onderhandelingen over een toekomstige derogatie is het beschikken over dit stelsel eveneens cruciaal.

*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.*

Er is bij de opstelling van het wetsvoorstel van meet af aan rekening mee gehouden dat de introductie van een rechtenstelsel om het fosfaatplafond te bereiken en te borgen staatssteun zou kunnen vormen. Daarbij was de inzet om, als de Europese Commissie tot het oordeel zou komen dat er inderdaad van staatssteun sprake is, de introductie van het fosfaatrechtenstelsel door de Europese Commissie verenigbaar te laten verklaren op grond van de door de leden van de VVD-fractie genoemde richtsnoeren.

Het was ook voor mij een onverwachte wending dat de Europese Commissie zich bij de toetsing aan de richtsnoeren op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake zou kunnen zijn van verenigbare steun omdat de steun tot doel zou hebben te voldoen aan een Unienorm.

Immers, de verplichte Unienorm waar hier op gedoeld wordt, betreft het voor de lidstaat geldende fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking. Dit is echter geen norm die rechtstreeks toepasselijk is op individuele bedrijven, zoals ook de leden van de VVD-fractie constateren.

Pas met de introductie van het fosfaatrechtenstelsel wordt voorzien in een individueel plafond voor de betrokken bedrijven. Dit is echter een nationaal plafond en geen Unienorm.

Ik deel op zich dan ook de mening van de leden van de fractie van de VVD dat de Europese Commissie de richtsnoeren op dit punt te streng uitlegt en toepast, omdat het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking wel bindend is voor de lidstaat Nederland maar niet direct voor individuele bedrijven.

Tegelijkertijd kan ik er echter niet omheen, dat het de Europese Commissie is die op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevoegd is om – onder toezicht van het Hof van Justitie – te oordelen of er bij een nationale steunmaatregel sprake is van verenigbare staatssteun of niet.

Dit betekent dat het voorgestelde fosfaatrechtenstelsel niet kan worden ingevoerd zonder het reële risico van een ingebrekestelling door de Europese Commissie vanwege het niet correct toepassen van de Europese staatssteunkaders, waarbij Nederland wordt verplicht om het voordeel dat bedrijven als gevolg van ongeoorloofde staatssteun hebben ontvangen, terug te vorderen.

Dit risico is zo reëel en de consequenties voor de betrokken bedrijven zijn zo groot, dat ik een dergelijk risico niet wil nemen maar in plaats daarvan de invoering van het wetsvoorstel heb aangepast om de bezwaren van de Europese Commissie weg te nemen.

*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 intensieve gesprekken met de Europese Commissie in het kader van staatssteun hebben geleid tot het aanpassen van het wetsvoorstel. De staatssteun die het gewijzigde wetsvoorstel oplevert zal nog verenigbaar moeten worden verklaard met de interne markt onder de staatssteunrichtsnoeren ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020. Een staatssteunnotificatie is hiervoor noodzakelijk. Het feit dat een regeling pas door de Europese Commissie wordt beoordeeld als zij definitief wordt genotificeerd neemt niet weg dat hier verkennende gesprekken aan vooraf kunnen gaan. Ten algemene heeft de Europese Commissie ook een voorkeur voor zodanige pre-notificatie, om de formele procedure vlot te kunnen afwickelen. De gesprekken met de Europese Commissie over het fosfaatrechtenstelsel zullen derhalve worden voortgezet.

*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?*

Het gaat erom dat Nederland een overtuigend pakket presenteert waarmee de fosfaatproductie in 2017 wordt gereduceerd. Het is niet mogelijk om dat via dwingende publieke maatregelen te realiseren. Daarom zal de sector, via private maatregelen, fosfaatreductie moeten realiseren. Het pakket kan geen verzameling voornemens zijn, maar moet concrete maatregelen bevatten waarvan het effect op de fosfaatproductie kan worden gekwantificeerd en waarvan voldoende zeker is dat dat effect ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

*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?*

Zoals ik in mijn brief van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) heb aangegeven heeft de Europese Commissie nog geen groen licht gegeven voor de introductie van het fosfaatrechtenstelsel. In de komende maanden zal het overleg met de Europese Commissie worden voortgezet. Van belang voor de Europese Commissie is dat Nederland een overtuigend pakket aan maatregelen presenteert om de fosfaatproductie al in 2017 verregaand te reduceren. Ik ben in overleg met betrokken sectorpartijen over stappen die hiertoe gezet moeten worden. Per 1 januari 2018 is het de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven

om hun fosfaatproductie en de hoeveelheid fosfaatrechten waarover zij beschikken met elkaar in overeenstemming te brengen.

Er wordt in de uitvoering rekening gehouden met een piek in overdrachten na inwerkingtreding van het stelsel. De ICT bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is hier op berekend.

Of en zo ja, in welke mate, ondernemers een te rooskleurige inschatting maken of hebben gemaakt kan ik niet bepalen en is de verantwoordelijkheid van de betreffende ondernemer zelf. Wat de gevolgen van een mogelijk te rooskleurige inschatting zouden kunnen zijn kan ik dan ook niet inschatten.

*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?*

Het meest betekenisvolle effect voor natuur en milieu van het uitstel van het stelsel van fosfaatrechten is dat de fosfaatproductie niet al per 1 januari 2017 van rechtswege wordt teruggebracht tot het niveau van 2 juli 2015. Dit betekent dat de fosfaatproductie door melkvee pas in 2017 zal dalen, afhankelijk van de werking van het pakket aan maatregelen dat kan worden doorgevoerd. De druk op de mestmarkt blijft door een hogere fosfaatproductie aan het begin van 2017 mogelijk hoger, zo ook de emissie van methaan, ammoniak en overige broeikasgassen. Deze effecten zullen, gezien de in de verhouding tot de totale fosfaatproductie beperkte omvang van de extra fosfaatproductie ten opzichte van het niveau van 2 juli 2015, naar verwachting relatief beperkt en van korte duur zijn.

*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?*

Indien fosfaatrechten niet verhandelbaar zijn vertegenwoordigen zij voor de landbouwer aan wie zij worden toegekend geen financiële waarde, anders dan dat de fosfaatrechten het recht geven om een dienovereenkomstige hoeveelheid fosfaat met melkvee te produceren. Of de Europese Commissie het stelsel in dat geval niet als staatssteun zou beoordelen is speculatie. Het niet verhandelbaar maken van fosfaatrechten is en wordt niet overwogen omdat hiermee de melkveehouderij feitelijk wordt bevroren op de situatie zoals deze op 2 juli 2015 was. Ik acht een

dergelijke situatie, gelet op de grote impact die dit zal hebben op de melkveehouderij, waarop bedrijven niet kunnen inspelen en het feit dat een dergelijke ingreep voor de betrokken ondernemers volstrekt niet voorzienbaar was, onwenselijk en juridisch niet houdbaar.

*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% afoming 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%?*

De reeds gevoerde gesprekken met de Europese Commissie geven geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgestelde invulling van de fosfaatbank tekortschiet.

*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?*

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

*De leden van de 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.*

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

*Zij 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?*

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

*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?*

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

*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 fosfaatrechtenstelsel zijn en hoe staat de Europese Commissie hier tegenover?*

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

In aanvulling daarop vermeld ik dat de fosfaatbank direct onderdeel van het fosfaatrechtenstelsel uitmaakt.

*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.*

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

*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?*

De Europese melkquoteringsregeling is in 1984 ingevoerd als EU-marktmaatregel, die tevens een gunstig effect had op milieuaspecten. Vanwege de gewijzigde marktomstandigheden heeft de Europese Unie besloten tot afschaffing van de melkquotering, waarvan ook Nederland een voorstander was. Ik ben niet bereid te pleiten voor het opnieuw invoeren van een melkquotering omdat zo'n stelsel slechts indirect stuurt op het fosfaatproductieplafond. Daarnaast kunnen melkrechten uitsluitend zien op de productie van melkkoeien, niet van jongvee. Ook is het geen prikkel om te sturen op fosfaatefficiëntie omdat het verlagen van de gemiddelde excretie per koe geen extra productieruimte (extra melkkoeien, extra melkproductie) oplevert.



Het Markt Verantwoordelijkheid Programma van het European Milk Board is om dezelfde redenen niet geschikt, bovendien wordt de productie-omvang van de melkveehouderij er niet mee begrensd.

*Kan de regering het tijdstraject schetsen voor het aanvragen van de derogatie?*

Een derogatie van de Nitraatrichtlijn wordt vastgelegd in een besluit van de Europese Commissie. De Europese Commissie kan dit besluit alleen vaststellen na een met gekwalificeerde meerderheid vastgesteld positief advies van de EU-lidstaten verenigd in het Nitraatcomité. De Europese Commissie als voorzitter van het Nitraatcomité brengt alleen derogatiebesluiten in stemming als de lidstaat in voorafgaande vergaderingen van het Nitraatcomité het gevoerde beleid en de toestand van het milieu toegelicht heeft en uitleg heeft gegeven over de maatregelen voorzien in het actieprogramma voor de periode waar de derogatie betrekking op heeft. Meestal is dit proces uitgespreid over drie á vier vergaderingen van het Nitraatcomité. Het Nitraatcomité vergadert vier á vijf keer per jaar. Nederland zal de voorzitter van het Nitraatcomité verzoeken om op de agenda van de vergadering van het Nitraatcomité in december a.s. een presentatie van Nederland over het tot nu toe gevoerde mestbeleid en de milieuresultaten daarvan te zetten. In vervolg daarop zal Nederland in overleg treden met de Europese Commissie over de inhoud van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn en het daarop te baseren derogatieverzoek. De inspanningen zijn er op gericht om zo spoedig mogelijk een derogatiebesluit te verkrijgen. Gelet op de gebruikelijke procedures is het de verwachting dat dit in het tweede helft van 2017, nog voor het verstrijken van de huidige derogatie, zal gebeuren.

*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)?*

Een derogatie mag geen afbreuk doen aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Een derogatieverzoek moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld: lange groeiperiodes; gewassen met hoge stikstofopname; hoge netto-neerslag in de kwetsbare zone; bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen. De huidige Nederlandse derogatie is wetenschappelijk onderbouwd en met name gebaseerd op een combinatie van gewassen met hoge stikstofopname (gras), een lange groeiperiode en een hoge netto-neerslag. Die onderbouwing staat nog steeds. Bezien zal worden of de precieze invulling van het Nederlandse derogatieverzoek aanpassing behoeft en of aanvullende onderbouwing nodig is.

De mogelijkheid van derogatie in de Nitraatrichtlijn is niet beperkt in de zin dat slechts een beperkt aantal keren derogatie aangevraagd zou mogen worden. Het is mij ook niet bekend dat de Europese Commissie ooit aangegeven zou hebben dat een lidstaat slechts een beperkt aantal keren derogatie zou mogen aanvragen. Een beperking aan het aantal derogaties zou ook niet voor de hand liggen gelet op de grote diversiteit in de omstandigheden voor landbouw binnen de Europese Unie; de in de Nitraatrichtlijn vastgelegde gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest is niet passend voor al die situaties. Wel is vastgelegd dat lidstaten hun actieprogramma's ten minste eens in de vier jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien. Ze stellen de Europese Commissie in kennis van wijzi-

gingen in de actieprogramma's. Aansluitend hierop kan (opnieuw) een derogatie voor maximaal vier jaar (de periode van het desbetreffende actieprogramma) worden verleend.

*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)?*

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

*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)?*

Mijn standpunt ten aanzien van de door de leden van de fractie van de SP genoemde moties van het lid Smaling is niet gewijzigd ten opzichte van hetgeen ik hierover heb gesteld in mijn brief van 18 september jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) en in antwoord op vragen van leden van de fractie van de SP in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7).

*Zij zien graag dat er groeiruimte 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?*

Nee.

*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.*

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

*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 Wijziging 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?*

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

*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?*

Uit gesprekken voorafgaand aan de formele notificatie van het wetsvoorstel is gebleken dat van verenigbaarheid met de interne markt uitsluitend sprake kan zijn als Nederland het stelsel van fosfaatrechten op onderdelen aanpast. Aan de formele notificatie van het wetsvoorstel is derhalve nog niet toegekomen.

Voor het antwoord op de vraag welke procedure normaal gesproken gevolgd dient te worden wordt verwezen naar de hoofdstukken 6 en 7 in de toelichting bij de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19).

*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?*

Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de VVD is aangegeven, zijn na de aankondiging op 2 juli 2015 gesprekken gevoerd met de Europese Commissie over het voorgenomen fosfaatrechtenstelsel. Na de aankondiging heeft tijdens het totstandkomingsproces van het wetsvoorstel veel overleg plaatsgevonden, zowel intern als met sectororganisaties en andere belanghebbenden. Tijdens deze overleggen is een aantal principiële punten en te maken keuzes hierin, zoals de precieze werking van een referentiedatum en de vormgeving van het rechtenstelsel uitgebreid aan de orde geweest. Een van de punten waarover is gediscussieerd betrof de keuze voor de verhandelbaarheid van de rechten of een variant waarbij de overheid de rechten in handen houdt, uitgeeft en bij het niet gebruiken daarvan de rechten weer inneemt en herverdeelt. Dit zijn in het bijzonder aspecten die voor het beoordelen van staatssteun zeer relevant zijn om tot een volledige afweging te kunnen komen. Op 3 maart jongstleden heb ik uw Kamer geïnformeerd over de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee (Kamerstuk 33 979, nr. 108). Daarover heeft op 14 april jongstleden nog een plenair debat plaatsgevonden. Rond die tijd is ook een aanvang gemaakt met het uitwerken van een volledig wetsvoorstel. Na akkoordbevinding door de ministerraad op 3 juni 2016 lag er een concreet en uitgewerkt voorstel op basis waarvan de gesprekken met de Europese Commissie verder inhoudelijk konden worden gevoerd.

*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?*

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

*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?*

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

*De leden van de 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?*

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

*Deze leden vragen de regering 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?*

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

*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, 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?*

Het stelsel tot invoering van de fosfaatrechten wordt weliswaar een jaar later van kracht, maar de materiële inhoud en de strekking ervan veranderen niet. Om deze reden is het ook niet aan de orde om de peildatum te veranderen. Groei op een moment na 2 juli 2015, de datum van de aankondiging van het stelsel, komt voor eigen rekening en risico van de landbouwer. Dat uitgangspunt verandert niet nu de invoering van het stelsel later plaatsvindt. De landbouwer is bekend met deze datum en deze datum kan en kan worden gebruikt in het kader van te nemen bedrijfsbeslissingen. Zou de datum opschuiven naar een later moment, wordt daarmee afbreuk gedaan aan de doelstelling van het stelsel en leidt dat bovendien mogelijk tot de noodzaak van een grotere generieke korting.

*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?*

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

In aanvulling daarop vermeld ik graag dat ik in overleg ben met verschillende vertegenwoordigers van sectorpartijen en maatschappelijke organisaties. Vanzelfsprekend overleg ik ook met de Nederlandse Zuivelorganisatie. De leden van de Nederlandse Zuivelorganisatie zijn namelijk in de positie om private maatregelen te nemen die effect hebben op de fosfaatproductie. De mogelijkheden om maatregelen algemeen verbindend te verklaren zijn in gesprekken aan de orde. De kaders daarvoor zijn neergelegd in de Gemeenschappelijke Marktordening (eerste pijler Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) en in de nationale regeling voor producenten- en brancheorganisaties. Op basis van die kaders zijn de mogelijkheden voor algemeen verbindend verklaring beperkt.

*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 (...)»?*

Door in de wet op te nemen dat Nederland de fosfaatbank daadwerkelijk aanwendt om verder te gaan dan reeds uit hoofde van Europese milieudoelstellingen is verplicht, wordt zeker gesteld dat dit een harde voorwaarde vormt voor de werking van de fosfaatbank en dat het stelsel van fosfaatrechten toewerkt naar een situatie die verder gaat dan de voorgeschreven EU-norm, te weten het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram.

*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?*

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

*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?*

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

Zoals aangegeven in de toelichting bij de nota van wijziging heeft de regering zich met de nota van wijziging ten doel gesteld het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat geen verschillen van inzicht met de Europese Commissie bestaan over verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen (Kamerstuk 34 532, nr. 19).

*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.*

Er vinden inderdaad met de zuivelindustrie gesprekken plaats om te bezien in hoeverre het mogelijk is het melkaanbod in Nederland terug te dringen.

Daarbij gaat het om vrijwillige gezamenlijke overeenkomsten en besluiten van de betrokken sectororganisaties zelf.

In dit verband wijs ik erop dat de Europese Commissie, als onderdeel van het pakket aan crisismaatregelen, bij Uitvoeringsverordening (EU) 2016/559 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/558 toestemming heeft verleend aan enerzijds erkende producentenorganisaties en brancheorganisaties en anderzijds coöperaties en andere vormen van producentenorganisaties om op het gebied van de productieplanning in de sector melk en zuivelproducten gedurende een periode van zes maanden vrijwillige overeenkomsten en besluiten vast te stellen. Het gaat hierbij om afspraken met betrekking tot de planning van het te produceren melkvolume die de betrokken organisaties op eigen initiatief onderling gezamenlijk kunnen overeenkomen.

Onlangs heeft de Europese Commissie, met de vaststelling van Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1615, de periode van zes maanden voor het maken van dergelijke afspraken verlengd met een nieuwe periode van zes maanden, te rekenen vanaf 13 oktober 2016 en eindigend op 12 april 2017.

Het ligt echter niet voor de hand om deze besluiten en overeenkomsten van de zuivelindustrie algemeen verbindend te verklaren.

Ten eerste wordt in de genoemde uitvoeringsverordeningen en gedelegeerde verordening nadrukkelijk gesproken over vrijwillige overeenkomsten en besluiten, hetgeen een algemeen verbindend verklaring uitsluit.

Ten tweede bepaalt de Regeling producenten- en brancheorganisaties dat voor onderwerpen waarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is op grond waarvan de Minister van Economische Zaken maatregelen kan treffen, een algemeen verbindend verklaring niet aan de orde is. Uitgangspunt is dat een publieke taak ook publiek geborgd moet worden (Kamerstuk 21 501-32, nr. 788 en Kamerstuk 33 910, nr. 21).

Dit kader biedt geen ruimte voor het algemeen verbindend verklaren van onderlinge overeenkomsten en besluiten van de zuivelindustrie ten aanzien van productieplanning.

Een derogatie wordt verstrekt door de Europese Commissie voor de duur van een actieprogramma en onder de voorwaarden zoals gesteld in de derogatiebeschikking. Voor de Europese Commissie is een actieprogramma dat voldoende invulling geeft aan de Nitraatrichtlijn voorwaarde voor een eventuele nieuwe derogatie. Het verlengen van de huidige derogatie zonder dat de maatregelen voor het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn vastgesteld behoort daarmee niet tot de mogelijkheden.

De leden van de fractie van het CDA stellen voor om een werkend individueel bedrijfsderogatiesysteem te introduceren. Het wordt mij uit de vraag niet duidelijk wat de leden van de fractie van het CDA hiermee bedoelen en beogen.

Van belang voor de Europese Commissie is dat Nederland een overtuigend pakket aan maatregelen presenteert om de fosfaatproductie al in 2017 verregaand te reduceren. Ik ben in overleg met betrokken sectorpartijen over stappen die hiertoe gezet moeten worden. De overige door de leden van de fractie van het CDA voorgestelde maatregelen komen in die overleggen aan bod.

*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 fosfaatrechtstelsel 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?*

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

*Zij 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.*

Ik begrijp dat dit voor ondernemers onzekere tijden zijn, de met de nota van wijziging ingezette koers is noodzakelijk om de kans op het behoud van de huidige derogatie en het verkrijgen van een nieuwe derogatie zoveel mogelijk in eigen hand te houden. Het belang van de derogatie voor de melkveehouderij als sector maar ook voor de Nederlandse veehouderij als geheel is groot. Er is zowel de regering als de sector veel aan gelegen om de derogatie te behouden, ook voor de toekomst.



*Kan de regering voorts precies uiteenzetten welke gevolgen een eventueel verlies van de derogatiebeschikking zou hebben voor de Nederlandse melkveehouderijsector? Zo nee, waarom niet?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP in de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7).

*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.*

Een snelle behandeling en bekrachtiging van het voorliggende wetsvoorstel is van belang om aan de Europese Commissie te laten zien dat er een wettelijk stelsel is op basis waarvan de fosfaatproductie in 2018 in lijn is met het plafond zoals dat thans in de derogatiebeschikking is opgenomen, maar op zichzelf nog onvoldoende om de Europese Commissie gerust te stellen. Zoals ik in mijn brief van 13 oktober jongstleden (Kamerstuk 34 532, nr. 18) heb aangegeven heeft de Europese Commissie immers benadrukt dat het essentieel is dat Nederland een overtuigend pakket presenteert waarmee de fosfaatproductie al in 2017 wordt gereduceerd. De inzet van de Europese Commissie is dat eind 2017 zeker moet worden gesteld dat Nederland weer aan de verplichtingen voldoet.

*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?*

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

*Deze leden vragen 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 melkveehouders, die al langere tijd in onduidelijkheid verkeren? Wat gaat de regering doen om de melkveehouders snel duidelijkheid te geven?*

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

*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?*

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

Ik kan nog niet zeggen hoe het maatregelenpakket er uit gaat zien. Er wordt gesproken over verschillende opties, waaronder de inzet van de middelen die beschikbaar zijn in het kader van het Europese crisispakket melkveehouderij, de mogelijkheden van het voerspoor en de mogelijkheden om te voorkomen dat voorgenomen bedrijfsbeëindigingen worden uitgesteld. Ik zal uw Kamer zo snel als dat kan nader informeren.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een fosfaatbank nodig is als met ingang van 1 januari 2018 het 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»?*

Voor het antwoord op de eerste vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de doelen van de fosfaatbank.

Voor het antwoord op de tweede vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over onder andere het stimuleren van jonge boeren.

Vooralsnog is ook met het gewijzigde wetsvoorstel 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.*

Op het moment dat de Europese Commissie tot het besluit komt Nederland voor de periode van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn geen derogatie te verlenen ontstaat een nieuwe situatie. Ik acht het niet vruchtbaar om op dit moment te speculeren over de gevolgen van een dergelijk besluit voor het stelsel van fosfaatrechten en de in dat kader noodzakelijke generieke korting. Als Nederland echter nu niet de noodzakelijke stappen zet om te voldoen aan de voorwaarden die voor de huidige derogatie gelden, zal dit een nieuwe derogatie zeker niet dichterbij brengen.

*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).*

Ik ben het niet eens met de constatering van de ChristenUnie dat het handhaven van de peildatum van 2 juli 2015 leidt tot een onzekere en onwenselijke situatie. Het is sinds de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) voor alle bedrijven met melkvee helder op basis waarvan fosfaatrechten zullen worden toegekend. Het afwijken van deze peildatum, bijvoorbeeld door te kiezen voor een andere peildatum of -periode, zal juist onzekerheid veroorzaken en resulteren in een onwenselijke situatie.

*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?*

Het kiezen van een additionele referentiedatum, zoals het gemiddelde over een half jaar en alleen indien dit voor de landbouwer gunstiger uitvalt, zoals de leden van fractie van de ChristenUnie voorstellen, heeft als nadeel dat het de generieke afroming verder vergroot. Daarom is er niet voor gekozen. Ook in dat geval is overigens sprake van regulering van eigendom in de zin van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

*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?*

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

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

De knelgevallelvoorziening is niet gebonden aan een budget maar aan voorwaarden op basis waarvan extra rechten kunnen worden toegekend, zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

*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?*

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

*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?*

Of bedrijven die voornemens zijn te stoppen in versneld tempo overgehaald kunnen worden dit te doen en welke consequenties dit heeft voor zowel de ondernemer als voor het stelsel van fosfaatrechten maakt onderdeel uit van de overleggen die ik met betrokken sectorpartijen over het overtuigend pakket aan maatregelen. Om hoeveel bedrijven dit in potentie gaat is niet bekend.

*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?*

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

*Deze leden 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?*

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

*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.*

Bij de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) is, zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht opmerken, steeds aangegeven dat groei van de fosfaatproductie op een bedrijf na de peildatum voor rekening en risico van de ondernemer is. Het was daarmee echter niet verboden om na 2 juli 2015 te groeien.

Ondernemers konden er voor kiezen de fosfaatproductie op hun bedrijf te laten groeien in de wetenschap dat deze groei na de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten verantwoord kon worden door fosfaatrechten op de vrije markt aan te schaffen. Immers, bij deze aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten is aangegeven dat met de inwerkingtreding van het stelsel fosfaatrechten onmiddellijk vrij verhandelbaar zouden zijn. Afbreuk doet aan de mogelijkheid om groei door de aankoop van fosfaatrechten te rechtvaardigen was tot het uitbrengen van de nota van wijziging voor ondernemers niet voorzienbaar en kan daarom ook niet aan bedrijven worden tegengeworpen die op de handel in fosfaatrechten hebben geanticipeerd. Met andere woorden, het anticiperen op de verhandelbaarheid kan niet voor risico en rekening van ondernemers zijn.

*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?*

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

*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 door de leden van de fractie van GroenLinks gevraagde gegevens konden niet op korte termijn gegenereerd worden. Uw Kamer ontvangt deze zo spoedig mogelijk.

*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?*

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

*Deze leden 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 fosfaat-*

*plafond 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?*

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

*De leden van de SGP-fractie constateren dat 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?*

De leden van de fractie van de SGP concluderen onterecht dat een fosfaatrechtenstelsel niet ingevoerd mag worden om de overtreding van het fosfaatplafond te herstellen en dat daarmee het stelsel uitsluitend nog tot doel zou hebben de bovenwettelijke verduurzaming van de melkveehouderij via de fosfaatbank. Zoals in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de CDA is aangegeven is het primaire doel van het stelsel van fosfaatrechten – na indiening van de nota van wijziging – het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond blijft. Met de bovenwettelijke verduurzaming van de melkveehouderij geef ik invulling aan de voorwaarde die Europese Commissie stelt wil het stelsel verenigbaar zijn met de interne markt, namelijk dat de maatregelen verder gaan dan wat op basis van Europese normen reeds verplicht is. De conclusie die de leden van de fractie van de SGP trekken, dat er sprake is van een zeer magere onderbouwing voor het stelsel, deel ik dan ook niet.

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

De generieke korting is noodzakelijk om te waarborgen dat de fosfaatproductie door melkvee na de inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten per 1 januari 2018 onder het fosfaatproductieplafond blijft. Ik acht deze maatregel, als onderdeel van het totale stelsel van fosfaatrechten zoals de regering voorstelt, proportioneel in het licht van het doel wat met de maatregel wordt beoogd.

*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 maïsland en dat de mestdruk 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?*

De leden van de fractie van de SGP refereren aan een antwoord op een eerdere vraag uit de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 34 532, nr. 7) en trekken, in aanvulling op dat antwoord, zelf de conclusie dat derogatiebedrijven binnen de melkveehouderij niet slechter scoren dan bedrijven zonder derogatie. De regering wijst de leden van de fractie van de SGP er echter op dat een dergelijke conclusie niet onderbouwd kan worden uit de monitoringsgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM). Uit een analyse door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI) – uitvoerders van het LMM – blijkt dat er in het monitoringsnetwerk te weinig bedrijven zijn vertegenwoordigd die voldoen aan de juiste kenmerken (graasdierbedrijf met minimaal 80% grasland) maar geen gebruik maken van een derogatie, om een wetenschappelijke vergelijking te kunnen maken tussen melkveebedrijven met en zonder derogatie (LMM-nieuws, augustus 2016, pag. 4<sup>3</sup>).

Of het verlies van de derogatie «onder aan de streep» tot meer uitspoeling zal leiden is niet op voorhand te zeggen. Het verlies van de derogatie heeft niet uitsluitend als effect dat een deel van de bemesting met dierlijke mest vervangen wordt door kunstmest. Het effect van het verlies van de derogatie is complexer dan uitsluitend een omschakeling naar andere mestsoorten. Er treden bij het verlies van de derogatie nog andere effecten op die van invloed kunnen zijn op de uiteindelijke kwaliteit van het grondwater. Zo zullen bedrijven onder andere een deel van hun grasland omzetten in maïsland, zullen bedrijven door middel van mestbewerking – bijvoorbeeld door mestscheiding – trachten zoveel mogelijk van de fosfaat en organische stof uit dierlijke mest te benutten en zoveel mogelijk van de stikstof uit dierlijke mest proberen af te zetten en zal de druk op de mestmarkt en daarmee de (fraude)druk op het stelsel van gebruiksnormen toenemen. Het valt niet uit te sluiten dat het verlies van de derogatie dient te resulteren in een aanpassing van de hoogte van de totale gebruiksnorm voor stikstof, vanwege de gewijzigde vorm waarin de totale bemesting zal worden gegeven. Een studie naar de milieueffecten van het verlies van de derogatie is complex. Een dergelijke studie kan niet putten uit empirische data, vanwege het ontbreken van gegevens over melkveebedrijven die geen gebruik maken van een derogatie, maar zal theoretisch en modelmatig van opzet moeten zijn. Mijn inzet is erop gericht om de huidige derogatie te behouden en in aanmerking te blijven komen voor een nieuwe derogatie. Ik zie nu geen aanleiding om een studie naar het milieueffect van het verlies van de derogatie te laten uitvoeren.

*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*

---

<sup>3</sup> LMM-nieuws, Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid. <http://rivm.nl/dsresource?type=pdf&disposition=inline&objectid=rivmp:320494&versionid=&subjectname=>

*houdbare basis heeft de Europese Commissie dan om de derogatie te weigeren?*

Op grond van de Nitraatrichtlijn (richtlijn 1991/676/EG) is de maximale hoeveelheid dierlijke mest in stikstof 170 kg per hectare. Dat is het algemene uitgangspunt. Op grond van het bepaalde in bijlage III van deze richtlijn, kunnen lidstaten voor de looptijd van het actieprogramma een andere hoeveelheid vaststellen. Dit mag echter alleen indien vaststaat dat geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn en indien voor deze andere hoeveelheid een objectief controleerbare onderbouwing bestaat. Wanneer een lidstaat een andere hoeveelheid wil gaan toepassen, zal dit moeten worden gemeld aan de Europese Commissie die vervolgens goedkeuring moet geven aan deze hoeveelheid. De Europese Commissie heeft het recht om die goedkeuring te onthouden als zij van mening is dat de doelen van de Nitraatrichtlijn niet kunnen worden geborgd, net zoals dat zij het recht heeft om de derogatie in te trekken als de voorwaarden van de derogatie niet worden nageleefd en op deze manier de doelen van de Nitraatrichtlijn niet worden bereikt. Ik verwijs voorts naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie in de Nota naar aanleiding van het verslag op pagina 13 en 14 (Kamerstuk 34 532, nr. 7).

*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?*

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

*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.*

De werkzaamheden om dat te realiseren zijn gestart. Het volgende, zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn moet in werking treden op 1 januari 2018 en zal de periode 2018 tot en met 2021 bestrijken. Ik zal uw Kamer voor het einde van het jaar informeren over de stand van zaken.

Ik ben het ook met de leden van de SGP-fractie eens dat de waterkwaliteit in de afgelopen jaren maar beperkt verbeterd is (zie de resultaten van de monitoring in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid zoals weergegeven in de nitraatrichtlijnrapportage: bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 179; en de meest recente monitoringrapportage in het kader van de derogatie: bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 178). Verder verbeteren van de waterkwaliteit daar waar deze beïnvloed wordt door de landbouw, is het hoofddoel van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn.



In het kader van de voorbereiding van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal ook verkend worden of de Vlaamse aanpak waar de leden van de SGP-fractie naar verwijzen in de Nederlandse situatie zinvol en wenselijk is. Onder de Vlaamse aanpak versta ik in dit verband dat op basis van monitoring van stikstofgehalten in de bodem op individuele bedrijven, bedrijven mogelijk extra voorwaarden en eisen opgelegd krijgen om te kunnen voldoen aan de nitraatdoelen voor het grondwater. Het zou gaan om een belangrijke beleidswijziging met flinke gevolgen voor landbouwers en de uitvoeringspraktijk, die ook de nodige kosten met zich meebrengt. In die verkenning zal ook meegenomen moeten worden dat op basis van de uitgevoerde monitoring in het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid en andere beschikbare kennis ook nu al goed onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over welke gebieden, landbouwsectoren en landbouwteelten de grootste nitraatverliezen naar het grondwater laten zien.

*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 fosfaatkort 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.*

Zoals op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SGP is geantwoord, zijn de voorbereidingen om te komen tot een nieuw zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn van start gegaan. De regering zal in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn een pakket van maatregelen presenteren om een verdere verbetering van de waterkwaliteit te realiseren in die gebieden waar deze als gevolg van emissies uit de landbouw achterblijft. Zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SGP heb aangegeven, zal in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn verkend worden of de Vlaamse aanpak zinvol en wenselijk is.

Een gedegen actieprogramma vormt de basis voor een derogatieverzoek. Momenteel geldt als voorwaarde dat minimaal 80% van het bedrijfsareaal uit grasland dient te bestaan. De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat een derogatie geen afbreuk mag doen aan het bereiken van de doelen van de Nitraatrichtlijn en dat dit moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria. Het derogatieverzoek zal aan die eisen voldoen. De komende tijd zal de inzet voor het nieuwe derogatieverzoek worden bepaald. Hierbij zullen verschillende mogelijkheden worden overwogen. Ik zal uw suggestie over alleen derogatie op grasland hierbij betrekken.

Het is mijn inzet in de onderhandelingen met de Europese Commissie over het mestbeleid voor de periode 2018–2021 om het mestproductieplafond als voorwaarde te schrappen dan wel mest die in het kader van de verplichte mestverwerking buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet te salderen met het productieplafond. Daarvan is op dit moment nog geen sprake. Fosfaatkorrels die naar landen worden geëxporteerd met een fosfaatkort tellen vooralsnog dus mee in de productiecijfers.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek is verantwoordelijk voor de jaarlijkse berekening van de mestproductie, zowel nationaal als per sector. Het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteert voor de berekening een

vaste rekenmethodiek en gaat bij de berekening uit van de feitelijk gerealiseerde ruwvoer-productie, zonder deze gegevens te corrigeren voor mogelijke seizoensinvloeden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is verantwoordelijk voor de gehanteerde uitgangspunten, de betrouwbaarheid van de statistische informatie en heeft hierin een onafhankelijke rol. Er is geen signaal van het Centraal Bureau voor de Statistiek ontvangen dat er aanleiding is om de gehanteerde rekenmethodiek te wijzigen conform de wens van de leden van de fractie van de SGP.

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

### **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?*

Landbouworganisaties zijn evenals andere belangenorganisaties uitgenodigd om inbreng te leveren voor de maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Deze inbreng zal gebruikt worden bij de afwegingen over de invulling van het zesde actieprogramma. Zoals hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie is aangegeven, zal het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn ook gebaseerd worden op de resultaten van de evaluatie van de Meststoffenwet. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie is ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen voor de nieuwe derogatie.

*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?*

Ik ben niet met u van mening dat er geen voortgang wordt geboekt in de introductie van de KringloopWijzer. Er lopen verschillende acties om de introductie van de KringloopWijzer in een wettelijk kader op termijn mogelijk te maken.

Het is niet mogelijk om het wettelijk kader van de de KringloopWijzer per 1 juli 2017 te introduceren, omdat het instrument daar dan nog niet klaar voor zal zijn. Het is nog niet duidelijk of dit op 1 januari 2018 wel het geval zal zijn.

Voor een beschrijving van de acties die worden genomen om de introductie van de KringloopWijzer mogelijk te maken en de voorwaarden waaraan de KringloopWijzer moet voldoen wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van CDA.

*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.*

Laat ik vooropstellen dat ik het zeer waardeer dat vanuit de landbouw actief wordt meegedacht over manieren om de waterkwaliteitsdoelen te bereiken. Het «Plan B Bedrijfsspecifieke derogatie grondwatervoorstel» van de NMV is volgens de brief die ik daarover van de NMV heb ontvangen «een mestnormering op bedrijfsniveau waarbij gekeken wordt naar de specifieke omstandigheden van het bedrijf». Uit de beschrijving van Plan B maak ik op dat er grote overeenkomsten zijn met het systeem dat in Vlaanderen gehanteerd wordt. In antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SGP-fractie ben ik reeds ingegaan op hoe ik hiermee wil omgaan.

Ik merk overigens wel op dat het plan van de NMV zich richt op derogatiebedrijven. Uit de bestaande monitoring van de effecten van het mestbeleid (zie de nitraatrichtlijnrapportage: bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 179; en de meest recente monitoringrapportage in het kader van de derogatie: bijlage bij Kamerstuk 33 037, nr. 178) is bekend dat op veruit de meeste van de derogatiebedrijven (melkveebedrijven) nitraatgehalten onder de richtwaarde van 50 milligram per liter in het ondiepe grondwater worden gemeten. De nitraatproblematiek is groter, met name in het zuidelijke zandgebied en het lössgebied, op landbouwgrond in gebruik bij akker- en tuinbouwbedrijven en bij «overige dierbedrijven». Dat zijn echter sectoren die niet gedekt worden door het plan van de NMV. In het kader van de voorbereiding van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zal met de NMV over Plan B en de details daarvan worden overlegd.

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