

Vergaderjaar 2016–2017

**34 532**

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

**Nr. 89**

### **AMENDEMENT VAN HET LID OUWEHAND**

Ontvangen 5 december 2016

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Artikel I, onderdeel A, subonderdeel 4, vervalt.

II

Artikel I, onderdeel D, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «wordt een artikel» vervangen door: worden twee artikelen.

2. Na artikel 21b wordt een artikel toegevoegd, luidende:

#### **Artikel 21c**

1. Een landbouwer met een melkveebedrijf beteelt gedurende de periode van 15 mei tot en met 15 september de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond die voor het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen beschikbaar is:

a. voor ten minste tachtig procent, onafgebroken met gras dat is bestemd om te worden gebruikt als ruwvoer, of

b. voor ten minste zeventig procent, onafgebroken met gras dat is bestemd om te worden gebruikt als ruwvoer, voor ten hoogste twintig procent met maïs en het resterende deel met een bij ministeriële regeling aangewezen gewas.

2. Indien het bedrijf van een landbouwer een melkveebedrijf en een akkerbouw-, tuinbouw- of bosbouwbedrijf omvat, wordt bij ministeriële regeling bepaald op welke hoeveelheid van de tot het landbouwbedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond de percentages bedoeld in het eerste lid van toepassing zijn.

### III

Artikel I, onderdeel G, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «vijf leden» vervangen door: zes leden.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Het op het bedrijf rustende fosfaatrecht op het tijdstip van inwerking-treding van het verbod, bedoeld in artikel 21b, eerste lid, wordt door Onze Minister vastgesteld en bedraagt:

- a. 96 kilogram fosfaat maal de op 1 mei 2017 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond fosfaat en
- b. 20 kilogram fosfaat maal de op 1 mei 2017 tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurgrond.

3. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3a. Van het verbod, bedoeld in artikel 21b, eerste lid, onderdeel a, wordt vrijstelling verleend voor:

- a. 2018 met 63,6 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2017 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond;
- b. 2019 met 42,6 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2018 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond;
- c. 2020 met 21,6 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2019 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.

4. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Indien een landbouwer voor een datum die bij ministeriële regeling wordt vastgesteld meldt en aantoont dat het krachtens het derde lid op het bedrijf rustende fosfaatrecht minimaal vijf procent lager is door ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, wordt door Onze Minister het fosfaatrecht bepaald aan de hand van de hoeveel landbouwgrond waarover deze landbouwer zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt.

### IV

In artikel I, onderdeel L, komt artikel 32a te luiden:

#### **Artikel 32a**

Bij de overgang van het fosfaatrecht of een gedeelte daarvan waarop de kennisgeving, bedoeld in artikel 27, eerste lid, betrekking heeft, wordt de vergroting van het fosfaatrecht, in afwijking van artikel 28, tweede lid, beperkt tot 96 kilogram per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond.

### V

Artikel I, onderdeel M, wordt als volgt gewijzigd:

1. In artikel 33Ab vervalt de aanduiding «1.» alsmede het tweede lid.

2. In titel 5B. word na artikel 33Ab een artikel toegevoegd, luidende:

#### **Artikel 33Ac**

In afwijking van de artikelen 23, derde lid en 33Ab wordt bij een bedrijf waarbij de productie van dierlijke meststoffen door melkvee hoger is dan 84 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2016 tot het bedrijf behorende

oppervlakte landbouwgrond, het op een bedrijf rustend fosfaatrecht:

a. op 1 juli 2017 verminderd tot 96,6 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2016 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, met dien verstande dat de vermindering ten hoogste 6% bedraagt;

b. op 1 oktober 2017 verminderd tot 96,6 kilogram fosfaat per hectare voor de in 2016 tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, met dien verstande dat de vermindering ten hoogste 6% bedraagt.

### **Toelichting**

Biologische en grondgebonden melkveehouders en een aantal zuivelondernemingen hebben samen met milieu- en dierenwelzijnsorganisaties een plan uitgewerkt om kille sanering in de meest duurzame melkveehouderijsectoren te voorkomen. Dit plan gaat uit van een maximum aantal koeien per hectare en koppelt de uit te geven fosfaatrechten aan het bezitten van genoeg grond; genoeg grond om het diervoer te produceren en de dieren te weiden. Dat plan is erop gericht om binnen 5 jaar een volledig grondgebonden melkveehouderij te realiseren. Concreet houdt het in dat boeren na deze overgangstermijn nog maximaal 2,3 Grootvee-eenheden per hectare, inclusief jongvee mogen houden. Tevens borgt het plan dierenwelzijn en -gezondheid door te voorkomen dat de melkproductie per koe steeds verder wordt opgevoerd: er gaat een maximum gelden van 16.750 kg melk per hectare.

Dit amendement regelt dat de fosfaatrechten worden gekoppeld aan de grond die de melkveehouder in bezit heeft. De fosfaatrechten zijn daarmee ook niet los van de grond verhandelbaar. Verder regelt het amendement dat de meest intensieve melkveebedrijven in twee tranches in 2017 worden gekort, en dat de melkveehouderij zich als geheel omvormt tot zij volledig grondgebonden is geworden in vijf jaar tijd. Dit amendement scherp te definitie van grondgebondenheid aan ten opzichte van de definitie zoals deze wordt opgenomen in de meststoffenwet, waardoor de koppeling tussen veevoerproductie en mestafzet, en dus het sluiten van de nutriëntenkringlopen wel wordt verzekerd.

Met dit plan neemt het mestoverschot in Nederland aanzienlijk af en kan de derogatie mogelijk worden behouden. De kans daarop neemt verder toe door een uitgebreide monitoring van de waterkwaliteit en het opnemen van elementen uit het fosfaatakkoord zoals het voerspoor en de stoppersregeling.

De kern van dit plan is transitie naar volledige grondgebondenheid, met de volgende uitgangspunten:

- Toezicht en handhaving niet door sector, maar door overheid
- Minder regels voor boeren in plaats van meer
- Probleem wordt opgelost waar deze ontstaan is
- Positieve stimulans voor weidegang en grondgebondenheid
- Geen onredelijke benadeling biologische en biodynamische bedrijven
- Meer toekomstperspectief voor het grondgebonden familiebedrijf
- Door lagere waarde fosfaatrechten vloeit minder geld uit de sector
- Kleiner aantal intensieve bedrijven dat sterker wordt gekort waardoor compensatie makkelijker wordt
- Draagvlak bij meerderheid veehouders
- Draagvlak bij diverse natuur-, milieu en dierenwelzijnsorganisaties

## Concrete uitwerking van het plan:

	1-4-2018	1-4-2019	1-4-2020	1-4-2021
<b>Veebezetting</b>	3,8 GVE/ha	3,3 GVE/ha	2,8 GVE/ha	2,3 GVE/ha
<b>Melkproductie</b>	24.000 kg/ha	20.000 kg/ha	18.000 kg/ha	16.750 kg/ha

Ontwikkeling naar grondgebondenheid wordt met kracht ingezet door een krimp van het aantal melkkoeien op alle bedrijven, behalve op volledig grondgebonden bedrijven ( $\leq 2$  GVE/ha).

	Q3-2017	Q4-2017
<b>Melkveebedrijven, &gt; 2 GVE/ha</b>	- 6%	- 12%
<b>Melkveebedrijven, <math>\leq 2</math> GVE/ha</b>	0%	0%

Om te komen tot volledige grondgebondenheid, kunnen melkveehouders dieren verkopen en/of grond verwerven.

- Per 1-7-2017 worden fosfaatrechten toegekend aan de bedrijven. Deze rechten zijn gekoppeld aan grond en niet los van de grond verhandelbaar. Bij overschrijving van gronden van het ene op het andere melkveebedrijf, gaat per hectare 96 kg fosfaat over.

- In het derde en in het vierde kwartaal van 2017 worden de intensieve melkveebedrijven gekort, wanneer zij meer dan 2 Grootvee Eenheden per hectare hebben. Voor een aantal bedrijven betekent dat dat zij maar één keer gekort zullen worden, voor de intensievere bedrijven geldt dat zij twee keer met een korting te maken krijgen. De extensievere bedrijven hoeven niet gekort te worden.

- Om voldoende (permanent) grasland (incl. gras/klaver) te behouden, geldt een eis van minimaal 80% grasland (of minimaal 70% grasland, maximaal 20% mais en daarnaast de teelt van krachtvoerders als gerst, soja, lupine of erwten).

- Permanente, uitgebreide monitoring van kwaliteit oppervlakte en grondwater.

- Stimulering van het voerspoor door mengvoerb企业.

- Faciliteren van potentieel stoppende bedrijven door een stoppersregeling.

### **Proportionaliteit en relatie tot artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM**

De melkveestapel is de afgelopen jaren onhoudbaar gegroeid. Dat zorgt voor grote problemen voor het milieu, en brengt de derogatie in gevaar. Verlies van de derogatie zal de gehele melkveehouderij bijna een miljard euro kosten. Overheidsingrijpen om de melkveestapel en daarmee de mestproductie terug te brengen binnen het met de Europese Commissie overeengekomen fosfaatplafond, om te voldoen aan de Europese wetgeving, is onvermijdelijk. Dit amendement zorgt ervoor dat de verplichte krimp neerslaat bij de intensieve bedrijven, dat zijn juist ook de bedrijven die de afgelopen jaren fors zijn gegroeid en het huidige mestoverschot hebben veroorzaakt. De grondgebonden en biologische bedrijven worden hiermee ontzien. Er is een breed gedeelde wens om de Nederlandse melkveehouderij grondgebonden te houden. Dit amendement bereikt een volledige grondgebondenheid van de melkveehouderij in een periode van vijf jaar.

Artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) zijn bij voorliggend amendement van belang.

Artikel 14 van de Grondwet ziet op onteigening en de daaraan te verbinden schadevergoeding. Het reguleren van de aantallen runderen dat gehouden mag worden in relatie tot de beschikbare grond kan niet worden aangemerkt als onteigening maar wel als een mogelijke beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht als bedoeld in het derde lid van artikel 14 van de Grondwet. Ingevolge dat artikellid bestaat in het geval van beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht slechts een verplichting tot schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade in gevallen bij of krachtens de wet bepaald. Gelet op de overgangstermijn van 5 jaar is voorzien in een beperkte schadeloosstelling van de betrokken melkveehouders.

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) geeft iedere natuurlijk of rechtspersoon het recht op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Het bepaalt dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter niet het recht van een Staat aan om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Indiener wijst in dit verband op de noodzaak maatregelen te treffen ten behoeve van het voldoen aan Europees rechtelijke verplichtingen op het gebied van de Nitraatrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en het Europese klimaatpakket voor 2030. Eerder zijn minder vergaande maatregelen getroffen om de afgesproken doelen te halen, zonder afdoende resultaat. Dat rechtvaardigt het treffen van verdergaande maatregelen zoals die in dit amendement worden voorgesteld. Voorts wijst de indiener op het belang van het behouden van derogatie voor de veehouderij als geheel, de klimaatdoelen die voortvloeien uit het door Nederland ondertekende Klimaatverdrag in Parijs en voorgaande klimaatverdragen, het Biodiversiteitsverdrag en het steeds grotere maatschappelijk belang dat wordt toegekend aan het welzijn van dieren. Een relevant onderdeel van het laatstgenoemde belang zijn de Kameruitspraken over de gewenste bevordering van weidegang, dat door het vigerende beleid juist is afgenomen en waarvoor minder vergaande maatregelen (het weidegangconvenant) eveneens niet tot resultaat hebben gehad dat de weidegang is toegenomen. De genoemde belangen en het gebrek aan resultaat met minder vergaande maatregelen om de doelen te halen maken de maatregelen in voorliggend amendement proportioneel en gerechtvaardigd.

In de jurisprudentie van het Europese hof voor de rechten van de mens is verder uitwerking gegeven aan het recht van een Staat om wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In dit kader is het van belang of een maatregel moet worden beschouwd als ontneming of als regulering van eigendom. Bij ontneming van eigendom is de overheid in het algemeen verplicht om in schadevergoeding te voorzien, terwijl dat bij regulering van eigendom alleen het geval is indien het individu een onevenredig zware last moet dragen ter bereiking van het met de regulerende maatregel beoogde algemeen belang. Het algemeen belang is hierboven omschreven. In het onderhavige geval is geen sprake van ontneming van eigendom. De in het amendement opgenomen maatregelen kunnen worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Er is derhalve niet per definitie een verplichting tot schadeloosstelling. Evenwel stelt indiener voor de door het kabinet vrijgemaakte middelen ter beperkte schadeloosstelling van melkveehouders voor de maatregelen die zij zelf

had voorgesteld, te reserveren voor beperkte schadeloosstelling voor de maatregelen die voortvloeien uit voorliggend amendement. De regering heeft vanuit de Europese Commissie, de begroting van Economische Zaken en vanuit de zuivelsector geld beschikbaar om een krimp van de melkveestapel mee te bekostigen. In totaal is bijna € 45,904 beschikbaar. Deze middelen kunnen worden besteed volgens de soepele steunvoorwaarden van de gedelegeerde Verordening (EU) 2016/1613. Bedrijven die een of twee keer 6% moeten inleveren om aan de maximale 2,3 gve te voldoen kunnen uit deze enveloppe gedeeltelijk gecompenseerd worden.

Indiener wijst in dit verband ook op de te verwachten melkrijpvorming van komend jaar (meer dan € 0,40 ct /kg) en het feit dat het inkomen van melkveehouders een forse ondersteuning van het GLB ontvangt. De krimp zal op intensievere bedrijven plaatsvinden waardoor de krimp in dieren meteen zal leiden tot verminderde mestafzetkosten en minder voeraankoop. De tijdelijke krimp zal bij deze bedrijven een gering effect hebben op het gezinsinkomen. Het gezinsinkomen op melkveehouderijbedrijven bestaat voor minstens 40% uit de GLB premie welke een vaste basis vormt in het inkomen.

Indiener benadrukt dat de voorspelde kosten voor verlies van de derogatie voor de gehele sector naar schatting 940 miljoen euro zal kosten. Dit amendement voorkomt dat die zeer ongewenste situatie zich zal voordoen.

## **Resultaat**

De krimp van twee keer 6% van het aantal koeien op melkveebedrijven met meer dan 2 GVE per ha leidt naar verwachting tot een vermindering van de fosfaatexcretie met ca. 5 á 8 miljoen kg. Daarnaast verliezen melkveebedrijven die stoppen, bij de overdracht van gronden een deel van de fosfaatrechten omdat een maximum van 96 kg fosfaat per ha overgaat. In combinatie met maatregelen zoals die zijn genoemd in het fosfaatakkoord (stimuleren voerspoor en faciliteren bedrijfsbeëindiging) wordt een zodanige vermindering van de fosfaatexcretie bereikt dat behoud van derogatie mogelijk moet zijn.

Dit systeem maakt de grondgebonden melkveehouderij in Nederland toekomstbestendig en borgt het welzijn van zowel boer, dier als milieu.

### Artikelsgewijze toelichting:

#### *Onderdeel II (toevoeging artikel 21c)*

ad lid 1, onderdeel b: Om flexibel genoeg te blijven worden de gewassen die geteeld mogen worden aangewezen bij regeling. Dat sluit ook aan bij het Besluit gebruik meststoffen waarin bv de groenbemesters bij regeling worden aangewezen.

ad lid 2: Dit is voorziening voor gemengde bedrijven. Zonder deze voorziening zou een landbouwer akkerland moeten omzetten in grasland.

#### *Onderdeel III (wijziging artikel 23)*

##### *ad lid 3:*

– toekenning van de rechten geschiedt op 1 juli 2017, de beoogde datum van inwerkingtreding. Voor de hoeveelheid grond wordt aangesloten bij de mei-telling van 2017. Bedrijven die de laatste jaren en/of de komende maanden extra grond verwerven worden hiermee recht gedaan: er wordt alleen gekort bij de bedrijven die op 1 juli 2017 boven de 2 GVE per hectare werken.

– bij de berekening van de hoeveelheid fosfaatrechten rechten is uitgegaan van de gewenste eindsituatie in kg fosfaat per hectare. Daarvoor wordt er wet een vrijstelling opgenomen waarmee de situatie ontstaat dat in 2021 ieder bedrijf voldoet aan de norm van 96 kg fosfaat per hectare.

*ad lid 3a*

Bepaalt de hoogte van de vrijstelling per jaar. De getallen zijn het verschil tussen: 2018: 3,8 GVE =  $3,8 * 42 \text{ kg} = 159,6 \text{ kg}$  minus 96 kg = 63,6 kilogram fosfaat. Om melkveehouders te stimuleren om zo snel mogelijk te voldoen aan de 2,3 GVE houdt het amendement rekening met de meest recente cijfers. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van cijfers van de mei-telling 2017. Wellicht is tijdelijk extra capaciteit nodig bij RvO om de benodigde gegevens tijdig beschikbaar te hebben. Dat lijkt de indiener een oplosbare bijkomstigheid.

*Ad lid 5*

De door de regering voorgestelde knelgevallenregeling is overgenomen, met dien verstande dat er in dit amendement wordt uitgegaan van de hoeveelheid grond, niet de hoeveelheid dieren.

*Onderdeel IV (wijziging artikel 32a)*

Regelt dat overgang alleen grondgebonden kan plaatsvinden; bij overdracht vervalt het deel dat niet grondgebonden is. Daarmee zijn de fosfaatrechten dus niet vrij verhandelbaar.

Ouwehand