

Vergaderjaar 2018–2019

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 331**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2018

Hieronder beantwoord ik de vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (die tijdens de technische briefing van 22 november 2018 over het fosfaatdossier nog niet waren beantwoord).

Vragen van de leden van de VVD-fractie

1

Kunt u een overzicht verstrekken van het totaal aantal fosfaatrechten welke in het kader van de Fosfaatwet zijn toebedeeld aan de verschillende categorieën binnen de veehouderij?

Antwoord

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verstrekte fosfaatrechten aan verschillende categorieën bedrijven. Ik wijs erop dat dit een momentopname is. Door bedrijfsoverdrachten, wijzigingen van bedrijfsvormen (bijvoorbeeld een gemengd bedrijf dat zich volledig gaat richten op het houden van vleesvee) en overdracht van rechten zijn deze cijfers dynamisch.

Omschrijving (bron gecombineerde opgave 2018)	Fosfaatrechten (mln)
Melkveebedrijven	78,3
Gemengde bedrijven	2,7
Niet-bepaald <sup>1</sup>	2,1
Jongveeopfokbedrijven voor melkvee	2,1
Zoogkoeienbedrijven	0,8
Minus: gerealiseerde en nog verwachte afroming in 2018	- 0,3
<b>totaal</b>	<b>85,7</b>

<sup>1</sup> Categorie niet-bepaald betreft vooral stoppers (zij vullen geen gecombineerde opgave in) en bedrijven met een bedrijfsoverdracht (gecombineerde opgave wordt nog door het oude bedrijf ingediend).

## 2

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de afwikkeling van de werkzaamheden door RVO (inclusief de overgenomen taken in het kader van het fosfaatreductieplan 2017)? Kunt u daarbij ingaan op het aantal besluiten dat genomen is, de hoeveelheid bezwaren, de afhandeling van bezwaren, het aantal ingestelde beroepen en indien mogelijk de afwikkeling daarvan, de hoeveelheid gesprekken en e-mails en alle niet genoemde taken?

### Antwoord

De stand van zaken met betrekking tot het fosfaatreductieplan 2017 is per 22 november 2018 als volgt. Er zijn door de samenwerkende zuivelorganisaties (ZuivelNL) 85.837 primaire beschikkingen en 3.563 gecombineerde beschikkingen over meerdere perioden verstuurd. RVO.nl heeft 3.190 beschikkingen en 1.162 gecombineerde beschikkingen verzonden. In totaal gaat het daarmee dus om 93.752 beschikkingen. Deze besluiten hebben 11.163 bezwaren opgeleverd, waarvan er 9.235 zijn afgehandeld. 22% van de afgehandelde bezwaren is gegrond verklaard. Tegen besluiten die in het kader van het fosfaatreductieplan zijn genomen zijn 1.079 beroepen ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarvan er 352 zijn afgehandeld. 20% van de afgehandelde beroepen is gegrond verklaard. RVO.nl heeft 19.892 telefoongesprekken, 1.509 e-mails en 31 officiële klachten over het fosfaatreductieplan ontvangen.

## 3

Wat is de actuele stand van zaken met betrekking tot de afwikkeling door RVO inzake de toekenning van fosfaatrechten voor het jaar 2018? Kunt u daarbij ingaan op het aantal besluiten dat genomen is, de hoeveelheid bezwaren, de afhandeling van bezwaren, het aantal ingestelde beroepen en indien mogelijk de afwikkeling daarvan, de hoeveelheid gesprekken en e-mails (per maand) en alle niet genoemde taken?

### Antwoord

In totaal zijn tot 28 november 2018 8.076 bezwaren ingediend. Van de 4.740 afgehandelde bezwaren zijn er 2.198 (gedeeltelijk) gegrond verklaard. Dit betreft 46% van de afgehandelde bezwaren en ca. 10% van de initiële beschikkingen. Tegen besluiten die in het kader van het fosfaatrechtenstelsel zijn genomen is 776 keer beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarvan er 114 zijn afgehandeld. 10% van de afgehandelde beroepen is gegrond verklaard. RVO.nl heeft 28.149 telefoongesprekken, 3.257 e-mails en 31 officiële klachten over het fosfaatrechtenstelsel ontvangen.

4

In het kader van de afwikkeling van bezwaarprocedures heeft RVO in de technische briefing aangegeven dat 46% van de bezwaren gegrond is. Kunt u aangeven tot hoeveel extra uit te geven fosfaatrechten dit heeft geleid?

Antwoord

In totaal zijn tot 28 november 8.076 bezwaren ingediend. Van de 4.740 afgehandelde bezwaren zijn er 2.198 (gedeeltelijk) gegrond verklaard. Dit betreft 46% van de afgehandelde bezwaren en ca. 10% van de initiële beschikkingen.

In totaal is naar aanleiding van een (gedeeltelijke) gegrond verklaring van bezwaarschriften ca. 238.000 kilogram extra fosfaatrechten toegekend (tot 28 november 2018). Gemiddeld betreft dit per bezwaarmaker een relatief kleine hoeveelheid.

5

Kunt u aangeven wat de tien meest voorkomende reacties zijn van de 13.000 reacties op de 25.000 verstuurde zienswijzen over de brongegevens? Hebben deze reacties op de zienswijzen geresulteerd in de extra uitgifte van fosfaatreferentie? Zo ja, hoeveel?

Antwoord

Door middel van een zienswijze konden veehouders in 2016 en 2017 reageren op de gegevens die bij RVO.nl geregistreerd stonden. Deze mogelijkheid is aan de veehouders geboden zodat RVO.nl bij de toekenning van de fosfaatrechten zo veel mogelijk over de juiste gegevens kon beschikken. Het zienswijzetragect had daarmee ook als doel om zoveel mogelijk bezwaar- en beroepsprocedures te voorkomen. De reacties richtten zich vooral op de volgende onderwerpen:

- Het bedrijf geeft aan meer melk te hebben geproduceerd dan vermeld;
- Het bedrijf is van mening meer dieren op de peildatum te hebben gehad dan vermeld;
- Het bedrijf heeft meer grond dan vermeld of de fosfaatklasse moet anders zijn;
- Er heeft inmiddels een bedrijfsoverdracht plaatsgevonden;
- Vragen over de positie van hobbybedrijven of kinderboerderijen.

Deze reacties hebben soms geleid tot wijzigingen in de referentiegegevens bij RVO.nl en soms ook tot het verstrekken van meer fosfaatrechten. Om welke hoeveelheid rechten het gaat is niet bekend, omdat dit niet apart is geregistreerd.

6

Waarom is het aantal reacties ten aanzien van bezwaar en beroep en/of reacties op de zienswijzen vele malen hoger uitgevallen dan verwacht? Op welke (beleids)informatie is de inschatting gemaakt?

Antwoord

Het aantal te verwachten bezwaren en beroepen tegen besluiten van RVO.nl wordt gebaseerd op inschattingen van RVO.nl gebaseerd op ervaringen met eerdere regelingen.

Bij het fosfaatreductieplan, waar het bedrijfsleven een aandeel had in de uitvoering, zijn die inschattingen in overeenstemming met het bedrijfsleven bepaald. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel is een zienswijzetragect ingezet. Agrarische ondernemers kregen een servicebrief met daarin de uitnodiging om door middel van een zienswijze te reageren op de gegevens die bij RVO.nl geregistreerd stonden. Dit tragect is ingezet met het doel het aantal bezwaren en beroepen te beperken.

Bij beide stelsels bleek het aantal bezwaren en beroepen hoger uit te vallen. Dat heeft te maken met het ingrijpende karakter van de stelsels.

7

Wat is de uitkomst van de 800 servicebrieven over de herbeoordeling van grondgebondenheid?

Antwoord

Bij deze groep van 800 bedrijven is de grondgebondenheid in het kader van bedrijfsoverdrachten opnieuw beoordeeld. Met de nieuwe beschikking zijn de referentiegegevens over de grondgebondenheid van deze bedrijven, indien van toepassing, aangepast. De nieuwe beoordelingen zijn slechts genomen in het kader van bedrijfsoverdrachten. RVO.nl heeft niet specifiek voor deze groep bedrijven bijgehouden bij hoeveel bedrijven dit heeft geleid tot aanpassingen.

8

Welke beleidsaanbevelingen heeft RVO aan u gedaan ten aanzien van de Fosfaatwet, de uitvoering en wijzigingen ten opzichte van de wet, et cetera?

Antwoord

RVO.nl heeft geadviseerd over de uitvoerbaarheid van de wet. Daarbij is geadviseerd zoveel mogelijk uit te gaan van robuuste en eenduidige normen.

9

Is de wijziging in de uitvoering van de wet in relatie tot de zelfzuivelaars een beleidswijziging in opdracht van u of van RVO?

Antwoord

Er is geen sprake van een beleidswijziging met betrekking tot de zelfzuivelaars.

Een aantal zelfzuivelaars heeft in eerste instantie fosfaatrechten verkregen op basis van de werkelijke melkproductie. Deze zelfzuivelaars hebben een herbeschikking ontvangen, omdat voor deze bedrijven voor de bepaling van de fosfaatexcretie moet worden uitgegaan van een melkproductie van 7.500 kg per melkkoe. RVO.nl heeft geconstateerd dat de initiële beschikkingen daarmee geen rekening hielden en heeft die situatie namens mij gecorrigeerd.

#### Vragen van de leden van de PVV-fractie

10

Klopt het dat in het jaar 2012 jongvee in de vleesveehouderij, vleeskoeien en zoogkoeien nog werden gerekend tot de categorie «Overig rundvee» en dat deze groepen in 2018 overgeheveld zijn naar de categorie «Melkvee» en dat zij meedelen in de fosfaatrechten voor de melkveehouderij? Zo ja, waarom is de mestproductieruimte (fosfaatrechten) van deze dieren niet meeverhuisd naar de categorie «Melkvee»?

Antwoord

Dit klopt niet. De fosfaat- en stikstofexcretie van de Nederlandse veehouderij wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekend. Deze rapportage is de basis voor de verantwoording aan de Europese Commissie. De indeling die het CBS hiervoor hanteert is niet gewijzigd met de introductie van het fosfaatrechtstelsel. Er is dus geen sprake van een overheveling van fosfaatproductie van de categorie «overig» naar de categorie «melkvee».

Ik wil benadrukken dat de berekening van de fosfaat- en stikstofexcretie door het CBS los staat van het fosfaatrechtenstelsel. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de hoofdtekst van deze brief.

11

Hoeveel fosfaatrechten zijn er naar het vleesvee gegaan (zowel van vleesveebedrijven als zoogkoeienbedrijven)?

Antwoord

De inschatting is dat ca. 600.000 kg fosfaat is toegekend voor jongvee in de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen (zowel op vleesveebedrijven, zoogkoeienbedrijven als gemengde bedrijven), hiervan wordt naar verwachting ca. 140.000 kg fosfaat doorgehaald in verband met de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Dus in totaal is er nog ca. 460.000 kg fosfaat voor jongvee in de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen.

12

Hoeveel fosfaatrechten zijn er naar alleen jongvee-opfokbedrijven gegaan?

Antwoord

Er zijn in 2018 ca. 2,1 miljoen kg fosfaatrechten toegekend aan bedrijven met alleen jongvee-opfok voor de melkveehouderij (zie antwoord 1).

13

Bedrijven die zowel melkvee als vleesvee hebben, mogen geen gebruik maken van de vrijstellingsregeling. Hoeveel fosfaatrechten voor het vleesvee blijven op de bedrijven die zowel melkvee als vleesvee hebben?

Antwoord

Op basis van de registratie kan geen onderscheid worden gemaakt in het doel om rundvee te houden bij een gemengd bedrijf. Fosfaatrechten zijn niet gekoppeld aan dieren.

14

Hoeveel fosfaatrechten zijn er in totaal toegekend aan de melkveebedrijven voor het aantal nuchtere kalveren die weggaan als vleeskalf?

Antwoord

Op de peildatum van 2 juli 2015 waren er circa 35.000 nuchtere kalveren op melkleverende bedrijven die als kalf zijn geslacht. Dit komt overeen met 336.000 kg fosfaatrechten.

15

Hoeveel melkleverende bedrijven telt Nederland nu? Hoe is de ontwikkeling van het aantal melkleverende bedrijven over de laatste tien jaar?

Antwoord

Het aantal melkleverende bedrijven (leverend aan zuivelfabrieken, en zelfzuivelaars) is als volgt:

JAAR	aantal
2008	20.171
2009	19.758
2010	19.268
2011	18.771
2012	18.306
2013	17.980
2014	17.725
2015	17.411

2016 17.440  
2017 17.343  
(Gegevens RVO.nl)

16

Hoeveel fosfaat of fosfor komt er door kunstmest bij op de fosfaatbalans van Nederland?

Antwoord

De monitoring van het fosfaatkunstmestgebruik in Nederland laat zien dat er de laatste jaren ongeveer 9–12 miljoen kg fosfaat uit kunstmest in de Nederlandse landbouw wordt gebruikt (bron: PBL).

17

Hoe zijn de ontwikkelingen qua export van fosfaat op de fosfaatbalans van Nederland?

Antwoord

Ongeveer een kwart van de in Nederland geproduceerde hoeveelheid fosfaat wordt geëxporteerd. De export van dierlijke mest wordt door RVO.nl gemonitord op basis van de vervoersbewijzen dierlijke mest, die een bestemming hebben buiten Nederland. De export van fosfaat uit dierlijke mest is de afgelopen jaren flink gestegen (44% over de periode 2013–2017). Dit jaar is met name de export naar Duitsland teruggelopen, export naar Frankrijk, België en overige bestemmingen zijn groeiende. De cijfers over de mestexport zijn te vinden op de website van RVO.nl. De cijfers over 2018 betreffen de periode tot 12 november 2018. De verwachting is dat de totale export over 2018 duidelijk lager zal zijn dan in de afgelopen jaren. Dit komt door een lagere druk op de mestmarkt in Nederland (reductie dieren), verscherping van de gebruiksnormen in Duitsland (minder plaatsingsruimte) en een beperking die de Duitse markt stelt aan het gebruik van digestaat (restproduct na vergisting).

18

Hoeveel runderen van zeldzame rundveerassen zijn er nu minder dan op 2 juli 2015?

Antwoord

Runderen van zeldzame rassen kunnen als zodanig worden aangemeld in het I&R systeem, maar dat is niet verplicht. De laatste jaren laten een groei van het aantal registraties zien. Op 2 juli 2015 waren er 1.381 runderen van zeldzame huisdierrassen geregistreerd. Op 21 november jl. 9.266. Ik beschik niet over absolute cijfers. Het aantal registraties komt niet één op één overeen met het aantal dieren. De toename in registraties kan onder ander het gevolg zijn van het fosfaatreductieplan, aangezien hier een uitzondering mogelijk was voor kalveren van runderen van zeldzame rassen indien deze waren geregistreerd.

19

Wat kan er gedaan worden voor de zeldzame rundveerassen op het gebied van fosfaatregels?

Antwoord

Het gros van de zeldzame rundveerassen wordt gehouden voor de productie van vlees. De Beleidsregel fosfaatrechten jongvee en de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij hebben daardoor de problematiek voor zeldzame rundveerassen grotendeels opgelost. Het fosfaatrechtenstelsel is van toepassing op al het melkvee, hierin wordt geen onderscheid in ras gemaakt. Binnen het fosfaatrechtenstelsel wordt de fosfaatproductie mede bepaald door de gemiddelde melkproductie op

een bedrijf. Gezien het gegeven dat runderen van zeldzame rassen veelal minder melk en daarmee ook minder fosfaat produceren dan runderen van typische melkveerassen vallen deze dieren logischerwijs in een lager forfait, wat maakt dat minder fosfaatrechten per dier nodig zijn.

#### Vragen van de leden van de CDA-fractie

20

In de staatssteunbeschikking ten aanzien van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel staat dat 17.800 melkveebedrijven fosfaatrechten nodig hebben (overweging 19). In uw brief van 14 september 2018 (Kamerstuk 33 037, nr. 309) staat dat er circa 20.000 primaire besluiten genomen zijn. In de factsheet fosfaatrechten 2018 verstrekt door RVO tijdens de technische briefing staat dat 23.170 relaties initieel zijn beschikt. Waarom zijn er verschillen in de aantallen bedrijven die fosfaatrechten hebben gekregen? Kunt u dit nader toelichten?

Antwoord

In de Europese Goedkeuringsbeschikking fosfaatrechtenstelsel van 19 december 2017 die uw Kamer is toegestuurd op 26 juni 2018 (Kamerstuk 34 532, nr.101) is bij overweging 19 vermeld dat 17.800 melkveebedrijven fosfaatrechten nodig hebben. Dit is een berekening van het aantal bedrijven dat op de referentiedatum van 2 juli 2015 melk- of kalfkoeien op hun bedrijf hadden en melk produceerden voor de consumptie of verwerking. Ook voor melkvee op andere bedrijven zijn echter fosfaatrechten nodig, bijvoorbeeld op jongvee-opfokbedrijven (waar jongvee opgroeit tot melkkoe) of gemengde bedrijven (waar koeien worden gehouden voor zowel melk- als vleesproductie). De ca. 20.000 primaire besluiten zoals genoemd in de brief van 14 september 2018 betreft een afronding om uw Kamer een globaal beeld te geven. De 23.170 beschikte relaties zoals genoemd in het factsheet betreft een specifieke weergave van de stand van zaken op dat moment. Ik wijs erop dat het verstrekken van beschikkingen, het nemen van beslissingen op bezwaar, het toekennen van rechten op grond van de knelgevallenregeling, het afromen van rechten bij transacties etc. maakt dat de situatie rond fosfaatrechten dynamisch is en dat cijfers moeilijk met elkaar vergeleken kunnen worden.

#### Vragen van de leden van de D66-fractie

21

Tijdens de briefing gaf RVO aan dat de uitvoering van het fosfaatreductieplan werd overgenomen van het bedrijfsleven in verband met de vleesveeproblematiek en het jongveegetal. Kunt u dit nader toelichten? Waarom was het niet mogelijk om slechts een gedeelte van het fosfaatreductieplan bij de RVO te beleggen?

Antwoord

Het Fosfaatreductieplan melkveehouderij had tot doel de fosfaatproductie in Nederland voor het einde van 2017 terug te brengen tot het niveau dat is toegestaan op basis van de derogatiebeschikking Nitraatrichtlijn. Daarbij was afgesproken dat de zuivelsector de fosfaatproductie van aangesloten melkveehouders periodiek zou berekenen, de beschikkingen zou versturen en de verrekening van heffingen en bonussen met de melkgelden zou uitvoeren. RVO.nl zou datzelfde doen voor de niet-aangeslotenen. De uitvoering bleek echter complexer dan verwacht. De zuivelsector heeft daarom de toenmalige staatsecretaris van Economische Zaken verzocht het berekenen van de heffingen en bonussen te beleggen bij RVO.nl, hetgeen is gebeurd. De overige taken bleven

uitgevoerd worden zoals was afgesproken. Voor meer informatie verwijs ik u naar de Kamerbrief van 12 mei 2017 (Kamerstuk 33 037, nr. 203).

22

De uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel is gebaseerd op een wet die de uitvoering bij de overheid legt, zo gaf de RVO terecht aan bij de hoorzitting. Is het in theorie mogelijk om de uitvoering van het stelsel geheel of gedeeltelijk bij de sector te leggen, analoog aan bijvoorbeeld de uitvoering van het zuivelquotastelsel dat in april 2015 werd afgeschaft? Zo ja, welke wettelijke aanpassingen zouden daarvoor nodig zijn?

Antwoord

Het fosfaatrechtenstelsel is geïntroduceerd nadat bleek dat de sector zelf een overschrijding van het plafond niet had weten te voorkomen. Overheidsingrijpen werd op dat moment ook door uw Kamer gewenst en noodzakelijk geacht, gelet op het publieke belang in verband met geldende milieueisen, waaronder het borgen van de waterkwaliteit. Theoretisch is het mogelijk om de uitvoering van publieke taken bij een private organisatie te beleggen. Voor het fosfaatrechtenstelsel zou dat een wijziging van de Meststoffenwet vergen. Het is echter kabinetsbeleid dat de uitvoering van publieke taken in beginsel onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt. Dit biedt maximale mogelijkheden voor controle door het parlement, dat de desbetreffende Minister kan aanspreken op zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de gehele taakuitvoering.

De uitvoeringstaken die RVO.nl in het kader van het fosfaatrechtenstelsel heeft en onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid uitoefent, betreffen met name de toekenning van fosfaatrechten en het registreren van de in omloop zijnde fosfaatrechten. De toekenning van fosfaatrechten is een eenmalige taak die samenhangt met de introductie van het fosfaatrechtenstelsel. Het is niet denkbaar die taak in deze fase nog over te hevelen naar de sector. De registratie van in omloop zijnde fosfaatrechten is een structurele taak, die essentieel is voor de handhaving van het fosfaatrechtenstelsel. Ik vind het daarom van belang de registratie publiek te borgen en zie geen aanleiding om deze taak, in afwijking van het kabinetsbeleid, buiten het publieke domein te beleggen.

Overigens merk ik op dat de uitvoering van het zuivelquotastelsel was belegd bij het Productschap Zuivel. Bij de opheffing van de productschappen heeft het kabinet er vanuit haar visie op het openbaar bestuur voor gekozen de publieke taken vanuit de departementale verantwoordelijkheid van de centrale overheid te organiseren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten