

Vergaderjaar 2018–2019

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 330**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2018

Hierbij informeer ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot het fosfaatrechtenstelsel. Met deze brief geef ik ook invulling aan het verzoek om een reactie op het artikel «LNV schuift met mest en fosfaatplafonds» in V-focus en op een brief van de Vereniging van Agrarisch Recht Advocaten (commissieverzoek 22 november 2018). In de bijlagen treft u de antwoorden op de feitelijke vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die tijdens de technische briefing van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) op 22 november jl. nog niet zijn beantwoord (Kamerstuk 33 037, nr. 331) en de antwoorden op de vragen van het lid De Groot (D66) over het bericht dat zelfzuivelaars een forfaitaire melkproductie van 7.500 kilo per koe mogen hanteren (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 894).

**Totaalbeeld verstrekte fosfaatrechten**

Het fosfaatrechtenstelsel, zoals dat door de Europese Commissie is goedgekeurd, bepaalt dat voor het houden van melkvee in Nederland fosfaatrechten nodig zijn. Buiten de ca. 17 duizend melkveehouderijen wordt er ook melkvee gehouden op andere bedrijven, bijvoorbeeld op jongvee-opfokbedrijven (waar jongvee opgroeit tot melkkoe) of gemengde bedrijven (waar koeien worden gehouden voor zowel melk- als vleesproductie). Ook voor melkvee op deze bedrijven zijn fosfaatrechten nodig. Daarom zijn ook aan deze bedrijven fosfaatrechten toegekend.

Zoals uw Kamer eerder gemeld, o.a. bij brief van 29 maart jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 281), is initieel ca. 85 miljoen kilogram aan fosfaatrechten toegekend via ruim 22.000 initiële beschikkingen. Na 29 maart jl. zijn er nog ca. 1.000 initiële beschikkingen verstrekt naar aanleiding van extra aanmeldingen van veelal kleine ondernemers met melkvee. Nadien zijn er nog rechten verstrekt via de knelgevallenregeling en via bezwaar- en beroepsprocedures. Aan de andere kant zijn er ook rechten teruggekomen. Ten eerste door afroming bij verhandeling (fosfaatbank) en ten

tweede door toepassing van de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee en de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij (de vleesveemaatregelen). In zijn totaliteit bedroeg het aantal rechten in de markt op 28 november jl. ca. 85,7 miljoen kilogram fosfaat.

De nu beschikbare cijfers bevestigen het beeld dat, ook wanneer de rechten die ten onrechte aan vleesveehouders zijn toegekend niet worden meegerekend, het uiteindelijke aantal toegekende rechten het sectorplafond voor de melkveehouderij van 84,9 miljoen kilogram fosfaat overschrijdt. De Europese Commissie heeft aangegeven dat Nederland de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond moet brengen. Dit betekent dat ik geen ruimte heb om extra rechten uit te geven. Het blijft van belang om het aantal rechten in de markt op een geleidelijke manier terug te brengen. Daarom zal ik de fosfaatbank voorlopig niet openstellen, zoals ook door uw Kamer gevraagd. Daarnaast roep ik alle vleesvee-houders met jongvee bestemd om een zoogkoe te worden nogmaals op om gebruik te maken van de vrijstellingsregeling.

### **Nader inzicht per categorie**

Zoals aangegeven zijn er naast het verstrekken van de initiële beschikkingen nog extra rechten verstrekt (via bezwaar- en beroepsprocedures en de knelgevallenregeling) en ook rechten teruggekomen (via afroming en de vleesveemaatregelen). Hieronder maak ik dit getalsmatig verder inzichtelijk.

#### *Bezwaren*

In totaal zijn tot 28 november 8.076 bezwaren ingediend. Van de 4.740 afgehandelde bezwaren zijn er 2.198 (gedeeltelijk) gegrond verklaard.

De (gedeeltelijk) gegrond verklaarde bezwaren zijn veelal te verklaren doordat RVO.nl in de bezwaarfase informatie van bedrijven aangereikt heeft gekregen die tot op dat moment niet bekend was bij RVO.nl. Dit betreft informatie die bepalend is voor het aantal fosfaatrechten dat moet worden toegekend. Concreet gaat het daarbij vaak om nieuwe informatie waaruit blijkt dat een bedrijf meer melk heeft geproduceerd dan bij RVO.nl bekend was. Fosfaatrechten worden toegewezen op basis van de forfaitair bepaalde hoeveelheid meststoffen die wordt geproduceerd met het melkvee dat op 2 juli 2015 werd gehouden. Voor de forfaits is de gemiddelde melkproductie relevant. Hoe hoger de gemiddelde melkproductie, hoe meer fosfaatproductie en hoe hoger dus het forfait en het aantal fosfaatrechten dat wordt toegekend. RVO.nl gaat voor de cijfers over de gemiddelde melkproductie uit van de gegevens die bij haar bekend zijn, namelijk de hoeveelheid melk die is geleverd aan een zuivelonderneming. Echter, veel ondernemers hebben in bezwaar aanvullende informatie verstrekt waaruit blijkt dat meer melk is geproduceerd dan geleverd aan de zuivelonderneming. Bijvoorbeeld omdat deze melk is gevoerd aan kalveren of in de put is beland vanwege antibioticagebruik. Daarnaast kan het zo zijn dat uit nieuwe informatie blijkt dat een bedrijf meer grondgebonden is dan uit de tot dan toe beschikbare gegevens bleek en dat daarom de generieke korting van 8,3% niet (volledig) van toepassing was. Een onderneming is grondgebonden indien de in een jaar geproduceerde hoeveelheid mest (in kilogrammen fosfaat) op eigen grond kan worden geplaatst. De hoeveelheid fosfaat die op eigen grond mag worden aangewend is afhankelijk van de eigenschappen van de grond. Een ondernemer kon door middel van een rapport van een erkend laboratorium aantonen dat zijn percelen relatief fosfaatarm waren en dat daarop dus jaarlijks meer mest kan worden aangewend. Een aanzienlijk aantal ondernemers heeft deze gegevens in de bezwaarfase alsnog aangeleverd

bij RVO.nl. Tot slot is in de bezwaarfase nog relatief veel informatie hersteld met betrekking tot het in- en uitscharen van dieren. De informatie die hiervoor initieel door ondernemers is aangeleverd, bleek vaak anders dan in de procedure van bezwaar is aangeleverd.

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.

#### *Knelgevallenregeling*

Ruim 2.804 ondernemers hebben zich aangemeld als knelgeval, waarvan er nog 844 moeten worden beoordeeld (veelal omdat daarbij ook een beroep wordt gedaan op een individuele disproportionele last). Aan de 470 ondernemingen die tot nu toe als knelgeval zijn aangemerkt, is in totaal ca. 269.000 kilogram fosfaat extra toegekend.

#### *Afoming bij transacties van rechten*

Bij verhandeling van fosfaatrechten wordt 10% afgeroomd ten behoeve van de fosfaatbank. Het aantal rechten dat d.d. 28 november jl. definitief is afgeroomd bedraagt ca. 251.000 kilogram fosfaat. Daarnaast zijn er nog transacties die nog niet zijn verwerkt, dit betreft momenteel ca. 44.000 kilogram fosfaat. Dit betreft de standaard verwerking waarin onder andere wordt gekeken of de leges zijn betaald en of sprake is van een blokkade-recht. RVO.nl heeft voor deze verwerking een termijn van 6 weken. Ik verwacht dat aan het eind van dit kalenderjaar voor ca. 300.000 kilogram aan fosfaatrechten is afgeroomd.

#### *Maatregelen vleesvee*

##### 1. Beleidsregel fosfaatrechten jongvee

Bij de implementatie van het fosfaatrechtenstelsel bleek de definitie van jongvee in sommige gevallen onvoldoende duidelijk, waardoor er ook rechten naar vleesveehouders zijn gegaan voor vee waarvoor dit niet de bedoeling was. Om deze onduidelijkheid weg te nemen is de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee opgesteld. Naar aanleiding van deze beleidsregel is de situatie van 5.555 ondernemingen opnieuw beoordeeld, er zijn nog 8 ondernemingen in behandeling. Bij 2.676 ondernemingen is het aantal rechten in totaal met ca. 319.000 kilogram fosfaat verminderd. Dit betreft jongvee dat uitsluitend bedoeld is voor de vleesproductie en dat nooit een kalf krijgt. Jongvee dat op een vleesveehouderij wordt gehouden met de bedoeling een kalf te krijgen valt wel onder het fosfaatrechtenstelsel, om te voorkomen dat jongvee uit de melkveehouderij via constructies met vleesveehouders opgroeit zonder fosfaatrechten.

##### 2. Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij

Vleesveehouders hebben wel de mogelijkheid om voor dit jongvee deel te nemen aan de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Met behulp van deze regeling kunnen vleesveehouders hun bedrijfsvoering voortzetten zonder daarbij beperkingen van het fosfaatrechtenstelsel te ondervinden. Deze voorziening is getroffen omdat vleesvee niet valt onder het sectorplafond voor de melkveehouderij en de fosfaatproductie in de vleesveehouderij ook geen stijgende trend heeft vertoond in de afgelopen jaren. Ik heb in mijn brief die ik uw Kamer 18 juli jl. heb verzonden (Kamerstuk 33 037, nr. 308) de sectororganisaties opgeroepen om de vrijstellingsregeling onder de aandacht te brengen van hun achterban en

vleesveehouders aan te moedigen om gebruik te maken van de regeling. Voor de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij hebben zich in totaal 1.955 ondernemers gemeld, met in totaal ca. 140.000 kilogram fosfaat-rechten. Er zijn tot nu toe 1.454 meldingen beoordeeld, waarvan 481 ondernemingen beschikten over fosfaat-rechten. Dit heeft ertoe geleid dat in totaal ca. 55.000 kilogram aan fosfaat-rechten is ingeleverd. 501 meldingen moeten nog beoordeeld worden. Indien deze ondernemers voldoen aan de voorwaarden zal de ca. 55.000 kilogram dus nog oplopen richting de 140.000 kilogram. Aanmeldingen van vleesveehouders die zich voor 8 november jl. hebben aangemeld voor de vrijstellingsregeling verwacht RVO.nl voor het eind van het kalenderjaar 2018 te hebben verwerkt. Vleesveehouders met rechten hebben echter nog steeds de mogelijkheid zich aan te melden voor de vrijstellingsregeling. Om vleesveehouders maximaal de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van de vrijstellingsregeling, zal RVO.nl kennisgevingen van het vervallen van rechten die uiterlijk 31 december 2018 worden gedaan, met terugwerkende kracht registreren. Dat betekent dat deze vleesveehouders, mits zij voldoen aan de criteria, met ingang van 2018 gebruik kunnen maken van de vrijstellingsregeling. Ik moedig vleesveehouders nogmaals aan om gebruik te maken van de vrijstellingsregeling. Deze regeling biedt voor een vleesveehouder de mogelijkheid om zijn bedrijfsvoering voort te zetten zonder rekening te hoeven houden met het aantal fosfaat-rechten waarover hij beschikt.

#### *Hoeveelheid fosfaat-rechten versus daadwerkelijke productie*

Het is van belang het aantal rechten en de feitelijke productie van fosfaat van elkaar te onderscheiden. 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 van de categorieën die het CBS hiervoor hanteert is niet gewijzigd met de introductie van het fosfaat-rechtenstelsel. De prognose van het CBS is gebaseerd op het melkvee dat daadwerkelijk wordt gehouden en niet op het aantal fosfaat-rechten dat is toegekend.

Een verschil tussen de hoeveelheid rechten en de daadwerkelijke fosfaatproductie kan onder meer komen doordat de werkelijke fosfaatexcretie per koe, bijvoorbeeld door de samenstelling van het voer, lager is dan het forfait waarmee wordt gerekend. Ook kan het zo zijn dat niet alle rechten volledig benut worden. Van belang is ook dat jongvee dat op een vleesveehouderij wordt gehouden met de bedoeling een kalf te krijgen door het CBS niet wordt meegerekend als melkvee, maar onder de categorie overig. Deze dieren vallen wel onder het fosfaat-rechtenstelsel en voor zover geen gebruik wordt gemaakt van de vrijstellingsregeling zijn voor deze dieren rechten nodig. Ik schat dat na verwerking van de meldingen voor de vrijstellingsregeling nog ca. 460.000 kilogram fosfaat-rechten in de markt is voor jongvee dat op een vleesveehouderij wordt gehouden met de bedoeling een kalf te krijgen.

#### **Reactie op berichtgeving**

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft verzocht om een reactie op een artikel in V-focus en op een brief van de Vereniging van Agrarisch Recht Advocaten. In het artikel in V-focus van 17 november jl. over het fosfaat-rechtenstelsel wordt kortweg gesteld dat ik met het fosfaatplafond zou schuiven en dat sprake zou zijn van 200.000 «zwevende runderen». Dit is onjuist, zoals hierboven is weergegeven heeft het fosfaat-rechtenstelsel geen gevolgen voor de indeling van dieren onder de plafonds noch voor de wijze waarop het CBS de fosfaat- en

stikstofproductie berekent. De indeling van de categorieën die het CBS hanteert voor het berekenen van de fosfaat- en stikstofexcretie is niet gewijzigd, aangezien de prognose van het CBS is gebaseerd op het melkvee dat daadwerkelijk wordt gehouden en niet op de fosfaatrechten die zijn toegekend. Er is dus geen sprake van een overheveling van fosfaatproductie van de categorie «overig» naar de categorie «melkvee», zoals in het artikel wordt gesuggereerd.

Daarnaast wordt in het artikel een verkeerd beeld geschetst van de situatie rond vleesvee en wordt gesteld dat melkveehouders hiervan de dupe zouden zijn. Ook dit is onjuist. Zoals ik uw Kamer bij brief van 29 maart 2018 (Kamerstuk 33 037, nr. 281) heb toegelicht heeft de wetgever willen voorkomen dat jongvee uit de melkveehouderij via constructies met vleesveehouders buiten het fosfaatrechtenstelsel zou worden gehouden. Daarom zijn bij wet fosfaatrechten verplicht gesteld voor melkkoeien, voor jongvee voor de melkveehouderij en jongvee voor de vleesveehouderij dat bedoeld is om een kalf te krijgen. Rechten die zijn toegekend op basis van jongvee in de vleesveehouderij dat niet bedoeld is om een kalf te krijgen, zijn onrechtmatige staatssteun. De desbetreffende ondernemers hebben daarom een herbeschikking ontvangen. Met deze werkwijze is dus geen sprake van «zwevende runderen» waarvan niet duidelijk is of zij al dan niet aan de definitie van melkvee voldoen. Ook houden de maatregelen rondom vleesvee geen verband met de destijds vastgestelde omvang van de generieke korting. De omvang van de generieke korting is destijds in overleg met de sector tot stand gekomen.

In het artikel wordt tot slot gesteld dat ruimte ontstaat onder het fosfaatplafond door de rechten die komen te vervallen in de vleesveehouderij. Dit is niet het geval. Ook wanneer de rechten die ten onrechte aan vleesveehouders zijn toegekend niet worden meegerekend, is de verwachting op basis van de nu beschikbare gegevens dat het uiteindelijke aantal toegekende rechten het sectorplafond overschrijdt.

In de brief van de Vereniging van Agrarisch Recht Advocaten wordt gesteld dat de wetgeving met betrekking tot het fosfaatrechtenstelsel met spoed tot stand is gekomen. Dat klopt. Dit was nodig aangezien het sectorale fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij in 2014 werd overschreden en in 2015 en 2016 ook het nationale fosfaatproductieplafond werd overschreden. Nederland dreigde hierdoor de derogatie kwijt te raken, met alle gevolgen van dien. Het fosfaatrechtenstelsel is een maatregel om overschrijdingen in de toekomst te voorkomen.

In de brief wordt kritiek geuit op de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening.

De knelgevallenvoorziening in de wet is bij algemene maatregel van bestuur aangevuld. Deze aanvulling betreft twee extra categorieën op basis van een advies van de onafhankelijke Commissie Kalden. Deze commissie heeft geadviseerd de knelgevallenvoorziening zodanig te beperken dat de generieke korting met niet meer dan 1%-punt zou stijgen. Deze keuze werd door de sectorpartijen breed gesteund. Een ruimere knelgevallenvoorziening zou een hogere generieke korting betekenen. Hiervoor is geen draagvlak. Bovendien zou een hogere generieke korting ertoe leiden dat een nieuwe groep bedrijven in problemen komt, namelijk bedrijven die een korting van 8,3% nog net konden dragen, maar geen ruimte hebben in hun bedrijfsvoering om een hogere korting te absorberen.

In de brief wordt gevraagd om extra capaciteit voor RVO.nl ten behoeve van de juridische procedures. Zoals tijdens de technische briefing van 22 november jl. aan uw Kamer is gemeld, is het aantal fte bij RVO.nl voor

het fosfaatrechtendossier al uitgebreid van 100 naar 270 fte om de afhandeling van de juridische procedures te versnellen. RVO.nl heeft aangegeven dat de inzet van meer mensen geen extra meerwaarde geeft, omdat het telkens inwerken van nieuwe medewerkers door ervaren medewerkers ten koste gaat van de snelheid. RVO.nl heeft nu een goede balans tussen capaciteit, zorgvuldigheid en snelheid.

Voor wat betreft de afhandeling van lopende procedures geldt verder het volgende. Naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 21 augustus jl. heeft RVO.nl bezwaarmakers in de gelegenheid gesteld nadere informatie aan te leveren waarmee een individuele disproportionele last kan worden aangetoond. Wanneer bedrijven aangeven de relevante informatie te hebben overlegd, wordt zo spoedig mogelijk een beslissing op bezwaar genomen op inhoudelijke gronden. Daarmee wordt dus niet gewacht tot na de uitspraak van het CBB begin 2019. Voor zover bedrijven hebben aangegeven nog nadere informatie te willen overleggen, wordt die informatie afgewacht alvorens een beslissing op bezwaar wordt genomen.

Tot slot wordt in de brief gesteld dat ondernemers niet weten waar ze aan toe zijn. Ik realiseer me dat veel ondernemers belang hebben bij een beslissing op hun bezwaar. RVO.nl stelt alles in het werk om besluiten zo snel mogelijk en zorgvuldig te nemen. In mijn brief van 23 november jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 328) geef ik de mogelijkheden aan die ondernemers hebben om hun fosfaatproductie en hun hoeveelheid fosfaat-rechten in het kalenderjaar 2018 op elkaar af te stemmen. De meeste ondernemers beseffen zich terdege dat deze afstemming van groot belang is voor de gehele sector. Voor diegenen die dit nog niet hebben gedaan resteert nog enige tijd tot het einde van het kalenderjaar. Ik ga ervan uit dat ondernemers hierin hun verantwoordelijkheid nemen, uitgaande van de aan hen afgegeven beschikkingen.

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