

Vergaderjaar 2015–2016

**33 979**

## **Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)**

**Nr. 141**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2016

Per brief van 7 juni jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 139) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de planning van het wetsvoorstel fosfaat-rechten melkvee. Recent is het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering van een stelsel van fosfaat-rechten) aan uw Kamer aangeboden. Met het wetsvoorstel is invulling gegeven aan het stelsel van fosfaat-rechten zoals aangekondigd per brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) en zoals nader toegelicht per brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

Met onderhavige brief informeer ik u over de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan de door uw Kamer aangenomen moties, zoals ingediend tijdens het debat over de situatie in de melkveehouderij van 14 april 2016. Tevens geef ik invulling aan een aantal toezeggingen die ik aan uw Kamer heb gedaan met betrekking tot (de invulling van) het stelsel van fosfaat-rechten.

#### **Stelsel van fosfaat-rechten**

Het stelsel van fosfaat-rechten heeft tot doel te borgen dat de nationale fosfaat-productie op een zo kort mogelijke termijn weer beneden het, in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen, fosfaat-productieplafond wordt gebracht. In dat kader heb ik eerder aangegeven (Kamerstuk 33 979, nr. 108) in te zetten op een verlenging van de bestaande derogatie voor de periode 2018–2021 waarbij het fosfaat-productieplafond vervalt als voorwaarde in de derogatiebeschikking. Als via het stelsel van verplichte mestverwerking is verzekerd dat het fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, zal ik bij de Europese Commissie bepleiten dat het niet nodig is om nog langer via een plafond in de derogatiebeschikking de fosfaat-productie 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. In die zin wordt de hoeveelheid mest die op basis van de mestverwerkingsverplichting buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht, als het ware gesaldeerd met het fosfaatproductieplafond.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt in de Meststoffenwet vastgelegd dat bedrijven alleen fosfaat mogen produceren – en dus alleen melkvee mogen houden – als zij over voldoende rechten beschikken. Bij de introductie van het stelsel krijgen bedrijven met melkvee een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend die gelijk staat aan het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie. Fosfaatrechten worden overdraagbaar. Bij iedere transactie zal 10% van de overgedragen rechten worden afgeroomd. De op deze wijze afgeroomde rechten vervallen om bij te dragen aan de realisatie van het fosfaatplafond, maar dit zal onvoldoende zijn om de fosfaatproductie op korte termijn weer onder dit plafond te brengen. Om die reden zal er ook een generieke afroming plaatsvinden. Vanaf 1 juli 2017 zal het generieke afromingspercentage worden aangekondigd. De feitelijke afroming vindt plaats per 1 januari 2018.

Voor het behoud van de huidige derogatie en ten behoeve van een derogatie voor de periode van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) is het van groot belang dat het stelsel van fosfaatrechten op 1 januari 2017 in werking treedt. Melkveehouders ontvangen na inwerkingtreding een beschikking waarin de toegekende hoeveelheid fosfaatrechten is vastgelegd. Ter voorbereiding hierop is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) in augustus begonnen met het informeren van bedrijven over de relevante bedrijfsspecifieke kengetallen die gebruikt zullen worden bij de toekenning van de fosfaatrechten. Bedrijven kunnen desgewenst hun zienswijze op de kengetallen zoals die bekend zijn bij RVO.nl indienen.

## **Moties**

### ***Compensatie voor grondgebonden bedrijven***

Zoals aangekondigd in mijn brief van 3 maart 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 108) ben ik voornemens bedrijven die, op basis van het aantal stuks melkvee op 2 juli 2015 en de plaatsingsruimte op het bedrijf in 2015, over latente plaatsingsruimte beschikken, in enige mate te compenseren voor de generieke korting op de fosfaatrechten die noodzakelijk is om de fosfaatproductie weer onder het plafond te krijgen. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Smaling en Grashoff over het volledig compenseren van grondgebonden bedrijven voor kortingen op fosfaatrechten (Kamerstuk 33 979, nr. 111) en de motie van de leden Dik-Faber en Koşer Kaya over het volledig compenseren van grondgebonden melkveebedrijven met latente plaatsingsruimte voor de gehele korting (Kamerstukken 33 979, nr. 117), met dien verstande dat ik, zoals ik heb aangegeven in het debat van 14 april jongstleden over de situatie in de melkveehouderij, niet de garantie kan geven dat bedrijven met latente fosfaatruimte volledig worden gecompenseerd voor de generieke afroming omdat dit het risico met zich meebrengt dat de benodigde generieke korting voor bedrijven die niet over latente plaatsingsruimte beschikken dan te hoog wordt. Alle maatregelen die zien op het compenseren van een groep van bedrijven moet immers uiteindelijk worden opgebracht door alle andere bedrijven.

### ***Ontzien van biologische bedrijven***

De geschetste voorziening geeft ook deels invulling aan de motie van het lid Smaling c.s. over een regeling voor nieuwe biologische melkveebedrijven (Kamerstuk 33 979, nr. 110). Genoemde motie verzoekt de regering om met een regeling te komen waardoor nieuwe biologische melkveebedrijven, uitbreidende biologische melkveebedrijven en bedrijven die omschakelen naar biologische melkveehouderij, niet gedupeerd worden door het fosfaatrechtstelsel. Biologische melkveebedrijven zijn veelal grondgebonden waardoor zij, net als gangbare melkveebedrijven met latente plaatsingsruimte, geheel of gedeeltelijk zullen worden gecompenseerd voor de generieke afroaming.

Het mestproductieplafond, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden, ziet op de mestproductie (in termen van stikstof en fosfaat) van alle diercategorieën in de Nederlandse veehouderij. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar biologisch of gangbaar, grondgebonden of niet-grondgebonden of naar de afzet van de geproduceerde mest (eigen grond, mestverwerking, afvoer naar derden). Nieuw te starten dan wel uitbreidende biologische bedrijven zullen daarom, net als gangbare melkveebedrijven, over voldoende fosfaat-rechten moeten beschikken om de fosfaatproductie met melkvee op hun bedrijf te kunnen verantwoorden. Alleen door de gehele mestproductie van de melkveehouderij te binden aan fosfaat-rechten kan worden geborgd dat Nederland op een zo kort mogelijke termijn weer aan het mestproductieplafond kan voldoen.

### ***Geen afroaming bij overdracht aan bloed- of aanverwanten***

Vanaf de inwerkingtreding van het stelsel zullen de toegekende fosfaat-rechten vrij verhandelbaar zijn. Bij iedere transactie zal 10% van de overgedragen rechten worden afgeroomd. De op deze wijze afgeroomde rechten vervallen om bij te dragen aan de realisatie van het mestproductieplafond. Overdracht van fosfaat-rechten aan eerste-, tweede- of derdegraads bloed- of aanverwanten is vrijgesteld van de afroaming bij overdracht, waarmee invulling wordt gegeven aan de motie van het lid Geurts c.s. (Kamerstuk 33 979, nr. 113).

### ***Fosfaatbank***

De fosfaat-rechten die bij overdracht worden afgeroomd, vervallen naar een fosfaatbank die zal worden beheerd RVO.nl. Vanaf het moment dat is geborgd dat de nationale fosfaatproductie weer onder het fosfaatproductieplafond is gekomen kunnen de in de fosfaatbank opgenomen fosfaat-rechten opnieuw toebedeeld worden. Toedeling zal gebeuren via een tender, waarvoor bedrijven die voldoen aan nader te bepalen criteria zich kunnen aanmelden. De door de fosfaatbank toe te delen fosfaat-rechten worden niet overdraagbaar en mogen alleen worden benut voor de productie van fosfaat door melkvee onder de voorwaarden die bij het verkrijgen van de rechten zijn gesteld. De afroaming bij overdracht van rechten draagt zo eerst bij aan de verlaging van de fosfaatproductie in de melkveehouderij en daarna aan de ontwikkeling van bedrijven die voldoen aan de nader te bepalen criteria. De mate van grondgebondenheid van bedrijven zal van belangrijke betekenis zijn bij de toedeling van rechten door de fosfaatbank, waarmee ik invulling geef aan de motie Dik-Faber (Kamerstuk 33 979, nr. 119), die de regering verzoekt een groot deel van de afgeroomde fosfaat-rechten uit de fosfaatbank te reserveren voor melkveehouders met latente ruimte die concrete groeiplannen hebben.

## **Toezeggingen**

### ***Compensatie grondgebonden bedrijven bij generieke afroming***

Tijdens het plenair debat met uw Kamer over de situatie in de melkveehouderij op 14 april van dit jaar heb ik uw Kamer, naar aanleiding van een door de leden Grashoff en Koşer Kaya ingediende motie (Kamerstuk 33 979, nr. 122), toegezegd te zullen berekenen hoeveel ruimte er is voor compensatie van grondgebonden bedrijven en te berekenen of het mogelijk is om op voorhand aan te geven of grondgebonden bedrijven volledig gecompenseerd kunnen worden bij de generieke korting. In het genoemde debat heb ik een kanttekening geplaatst bij het uitvoeren van berekeningen voordat het stelsel van fosfaatrechten van kracht is en alle benodigde cijfers definitief zijn.

Ik begrijp dat er, in de eerste plaats bij ondernemers die door het stelsel van fosfaatrechten worden geraakt, maar ook in uw Kamer, grote behoefte is aan duidelijkheid over de exacte gevolgen van het wetsvoorstel, met name waar het de hoeveelheid fosfaatrechten betreft dat aan ondernemers zal worden toegekend en het effect van de aangekondigde generieke afroming op het aantal fosfaatrechten waarover ondernemers kunnen beschikken. Het is echter niet mogelijk om hierover op dit moment zekerheid te bieden of toe te zeggen dat grondgebonden bedrijven volledig gecompenseerd kunnen en zullen worden voor de generieke afroming. De berekening die hier aan ten grondslag ligt is namelijk afhankelijk van een aantal factoren, die in samenhang moeten worden gezien.

Het is allereerst van belang dat definitief vaststaat hoeveel rechten worden toegekend op basis van de fosfaatproductie door melkvee zoals dit werd gehouden op 2 juli 2015. Het aantal toe te kennen fosfaatrechten is van groot belang voor ondernemers en dient om die reden zorgvuldig bepaald te worden. Daartoe worden momenteel door RVO.nl alle relevante bedrijfsspecifieke kengetallen aan ondernemers ter controle voorgelegd. De reikwijdte van de voorziening voor knelgevallen is een tweede bepalende factor. Hoe ruimer deze voorziening, hoe groter de totale hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten. Het totaal aan toegekende fosfaatrechten is uiteindelijk bepalend voor de afroming die noodzakelijk is om de fosfaatproductie door melkvee weer onder het sectorplafond te krijgen.

Zoals aangegeven zal na inwerkingtreding van het stelsel bij iedere overdracht 10% van de overgedragen fosfaatrechten worden afgeroomd. Deze afroming bij overdracht heeft als effect dat de noodzakelijke generieke afroming kleiner wordt. Hoeveel kleiner is afhankelijk van het aantal overdrachten dat in het eerste jaar zal plaatsvinden en de hoeveelheid fosfaatrechten dat daarbij wordt afgeroomd.

De mate waarin grondgebonden bedrijven worden gecompenseerd voor de afroming is direct van invloed op het afromingspercentage voor de niet-grondgebonden bedrijven. De totale fosfaatproductie overschrijdt het plafond, waardoor op sectorniveau de fosfaatproductie moet krimpen. Door grondgebonden ondernemers (gedeeltelijk) in deze opgave te ontzien, wordt de opgave voor de niet-grondgebonden bedrijven groter. Hoeveel bedrijven in 2015 over «latente plaatsingsruimte» beschikten is mede bepalend voor de opgave voor niet-grondgebonden bedrijven.

Ik heb in mijn brief van 3 maart jongstleden de verwachting uitgesproken dat het afromingspercentage hoger zal uitkomen dan 4%, maar dat dit niet hoger mag worden dan 8%. Die verwachting 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. Ik streef nog steeds naar maximaal 8%, maar of dat haalbaar is hangt af van de geschetste factoren.

### ***Overschrijding sectorplafond varkens- en pluimveehouderij***

Zoals aangegeven in mijn brief van 30 juni jongstleden hebben ook de varkens- en de pluimveehouderij hun respectievelijke sectorplafonds in 2015 overschreden (Kamerstuk 33 979, nr. 140). In genoemde brief heb ik uw Kamer toegezegd om, na overleg met de sectoren, te bepalen welke maatregelen nodig zijn.

Het is van het grootste belang dat ook de varkens- en pluimveehouderij de noodzakelijke maatregelen nemen om de nationale fosfaatproductie weer onder het plafond te brengen en te houden. Zoals in eerdergenoemde brief van 3 maart jongstleden aangegeven, wordt het definitieve afromingspercentage voor het stelsel van fosfaatrechten vanaf 1 juli 2017 aangekondigd. Dat is ook het moment waarop bepaald zal worden of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om de fosfaatproductie in de varkens- en/of pluimveehouderij onder de respectievelijke sectorplafonds te krijgen. Daartoe is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen die het mogelijk maakt om, bij algemene maatregel van bestuur, een generieke korting toe te passen op de varkens- en/of pluimveerechten. Een alternatieve maatregel zou er uit kunnen bestaan om de ontheffingen die in het kader van de Regeling ontheffing productierechten (POR-regeling), de Kaderregeling het Zuivere Ei en de Kaderregeling Golden Harvest zijn verleend en waarvan de einddatum is vastgesteld op 31 december 2017, niet te verlengen.

De varkenshouderij heeft in 2015 haar sectorale fosfaatproductieplafond met 1% overschreden. De Regiegroep vitale varkenshouderij, onder leiding van de heer Rosenthal, heeft in juni het Actieplan vitalisering varkenshouderij gepubliceerd (Kamerstuk 28 973, nr. 180). Een belangrijk onderdeel van het actieplan is het verantwoord laten stoppen van varkensbedrijven zonder toekomstperspectief, het saneren van niet-duurzame locaties en het versterken van het toekomstperspectief van de toekomstgerichte bedrijven. Hiertoe richten Rabobank en de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) op korte termijn de Stichting Vitaliseringsmaatschappij en het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij op. Onderdeel van de aanpak is het opstellen van zogenoemde Varkenskaarten tussen POV en de provincies, waarin onder andere afspraken worden gemaakt over het aantal productielocaties en het aantal varkens. De verwachting is dat de komende jaren het aantal varkensbedrijven zal dalen van 5.000 naar circa 2.000 bedrijven, die op ongeveer 2.500 tot 3.000 locaties zullen produceren. De verwachting is dat met name in de varkensrijke gebieden het aantal varkens zal dalen door het grote aantal bedrijven dat de productie zal beëindigen. Daarnaast schakelt de Nederlandse retail om naar onderscheidende varkensvleesconcepten met een lagere dierbezetting in stallen. Met deze aanpak neemt de varkenssector haar verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen die naar verwachting zullen leiden tot een daling van de fosfaatproductie door de varkenshouderij.

De pluimveehouderij heeft in 2015 haar sectorale fosfaatproductieplafond met 3,3% overschreden. De vakgroep pluimveehouderij van LTO Nederland en de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders en de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders hebben mij per brief laten weten de verwachting en de overtuiging te hebben dat de fosfaatproductie in 2016 niet boven het sectorplafond zal uitkomen. Volgens de pluimveesector zijn er zodanig wezenlijke veranderingen in de sector gaande

dat de overschrijding van het sectorplafond in 2015 als een incident kan worden gezien. Door de lagere bezetting per stal en langere productieperiode die het gevolg is van de omschakeling naar het concept «Kip van Morgen» zal de fosfaatproductie afnemen. Naar inschatting van de sector wordt reeds nu door 20 tot 30% van de vleeskuikenhouders een trager groeiend ras gehouden. De verwachting van de sector is dat de fosfaatproductie in de vermeerdering- en leghennensector in 2016 ook lager zal zijn dan in 2015 als gevolg van de huidige marktontwikkelingen.

In 2017 zullen gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitwijzen of de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij in 2016 weer onder de respectievelijke sectorplafonds is. Op basis van die gegevens zal ik uiterlijk medio 2017 bepalen of de overheid aanvullende maatregelen, zoals hierboven beschreven, moet nemen om zeker te stellen en te borgen dat de varkens- en pluimveesector onder hun sectorale fosfaatplafond produceren.

Ik vertrouw erop dat ik uw Kamer hiermee voldoende geïnformeerd heb om tot een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel over te gaan.

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