

Vergaderjaar 2021–2022

**35 949**

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten**

**Nr. 7**

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

Ontvangen 9 december 2021

#### **I. ALGEMEEN**

*De leden van de VVD-fractie hebben met genoeg kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten.*

*De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten. Deze leden hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen over.*

*De leden van de PVV-fractie hebben de volgende vragen over de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten.*

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.*

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten en hebben daarover nog enkele vragen.*

*De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.*

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen

betreffende het stelsel van fosfaatrechten (Kamerstukken 35 949, hierna: het wetsvoorstel). Met voorliggende brief ga ik in op de vragen en opmerkingen, waarbij ik de inhoudsopgave van het verslag volg.

### 1.1 Aanleiding en doel

*De leden van de VVD-fractie en de leden van de CDA-fractie hechten aan voortvarende behandeling van deze wijziging in beide Kamers, zodat boeren zo spoedig mogelijk gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om fosfaatrechten afomingsvrij te kunnen leasen. Deze leden merken op dat het voorliggende wetsvoorstel in werking zal treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en dat dit tijdstip voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. Alvorens inhoudelijk in te gaan op het wetsvoorstel vragen zij wat nodig is om dit wetsvoorstel voor komend kalenderjaar van kracht te laten zijn, wat hierbij de kritische deadlines voor parlementaire behandeling zijn, en of er een mogelijkheid is – indien instemming niet tijdig plaatsvindt – het wetsvoorstel met terugwerkende kracht te laten gelden en behandelen. Op basis waarvan zal worden besloten of en welke onderdelen of artikelen op een ander tijdstip in werking zullen treden? Heeft de regering hierbij reeds een volgorde in gedachten? Zo ja, waar is deze volgorde op gebaseerd?*

Het is mijn streven om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden. Hiervoor moet het wetsvoorstel nog a) door de Kamers wordt behandeld en aanvaard, b) tot wet wordt verheven en c) bekendgemaakt in het Staatsblad.

Mocht 1 januari 2022 onverhoopt niet haalbaar blijken, dan geldt voor de meeste onderdelen van het wetsvoorstel dat deze ook gedurende 2022 in werking kunnen treden. Voor het onderdeel «afomingsvrije lease» is vanwege de uitvoerbaarheid voor RVO wel een uiterste ingangsdatum vroeg in het jaar (1 februari of uiterlijk 1 maart) noodzakelijk in combinatie met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2022. Voor enkele onderdelen zal de inwerkingtreding dan echter doorschuiven naar 1 januari 2023. In het bijzonder geldt dat voor die onderdelen van het wetsvoorstel die samenhangen met de jaarsystematiek van het fosfaatrechtenstelsel en waarbij terugwerkende kracht niet mogelijk is, te weten «verduidelijking van het begrip melkvee» en «herstel van een omissie ten aanzien van de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 21b, derde lid, Meststoffenwet». Met betrekking tot het onderdeel «renovatielease» dient opgemerkt te worden dat met het wetsvoorstel alleen de basis wordt gelegd voor het kunnen opstellen van een algemene maatregel van bestuur die renovatielease mogelijk maakt.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen dat het anno 2021 overduidelijk is en niet meer te ontkennen valt dat de veehouderij – en zeker de rundveehouderij – diverse milieugrenzen (ver) overschrijdt, en dat er een brede roep uit de samenleving komt voor een transitie naar een duurzaam landbouwsysteem. Desalniettemin komt de regering met een wetswijziging die de reikwijdte en de afoming binnen het fosfaatrechtenstelsel beperkt. Deze leden vinden het werkelijk ongelooflijk dat de regering een dermate versnipperd beleid voert, dat het wél in het kader van de stikstofcrisis kijkt naar productiebeperkende maatregelen, maar niet het fosfaatrechtenstelsel inzet om datzelfde doel te bereiken.*

De voorgestelde wetswijziging ziet niet op een beperking van de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel. Met het wetsvoorstel wil ik slechts duidelijkheid scheppen over de vraag voor welke diercategorieën in de melkveehouderij fosfaatrechten noodzakelijk zijn. Dit om de effectiviteit van het fosfaatrechtenstelsel als instrument om de omvang

van de mestproductie (en indirect dus ook de melkveestapel) in Nederland te reguleren, te vergroten.

Het onderdeel afomingsvrije lease tot maximaal 100 kg fosfaatrecht vormt inderdaad een beperkte uitzondering op de afomingsplicht. Met de uitzondering wordt beoogd ondernemers de mogelijkheid te bieden om gedurende een jaar een beperkte hoeveelheid fosfaatrechten afomingsvrij te leasen die nodig kan zijn in verband met een onverwacht hogere melkproductie in een kalenderjaar. Het gaat om een in omvang beperkte maatregel (zie voor een nadere toelichting het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de omvang van de maatregel in onderdeel 1.4.1). De systematiek van afoming van fosfaatrechten bij overdracht als zodanig blijft in stand en uitgangspunt.

Ten aanzien van de aanpak van de stikstofproblematiek is gekozen voor diverse maatregelen, waaronder beëindiging van veehouderijen, waarbij productierechten worden opgekocht en doorgehaald. Ook bij dat maatregelenpakket vindt steeds een afweging plaats van alle belangen, milieubelangen én de bedrijfsbelangen van de veehouderij.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie herinneren de regering eraan dat het fosfaatrechtenstelsel een mechanisme is waarmee de rundveehouderij gecontroleerd en beperkt kan worden. Gezien het feit dat de rundveehouderij een relatief grote veroorzaker is van broeikasgassen (methaan) en stikstof (ammoniak) en een relatief groot beslag legt op de ruimte in Nederland en elders (door het geïmporteerde sojavoer) stellen deze leden dat een beperking van deze sector hoogstnoodzakelijk is. Een koe is een koe en mest is mest – onafhankelijk of het uit de melkvee- of de vleesveesector komt – en daarom pleiten zij voor een uitbreiding van het fosfaatrechtenstelsel naar de vleesveehouderij, in plaats van een inperking door het begrip «melkvee» te vernauwen, zoals deze wetswijziging regelt. Zij ontvangen hierop graag een reactie van de regering.*

Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, beoogt dit wetsvoorstel het begrip «melkvee» niet in te perken maar te verduidelijken, zodat helder is voor welke diercategorieën fosfaatrechten benodigd zijn. Van een beoogde inperking van het fosfaatrechtenstelsel is dus geen sprake. Het fosfaatrechtenstelsel is er ter borging van het melkveeplafond en kan dus alleen betrekking hebben op melkvee. Vleesvee valt immers niet onder het melkveeplafond maar onder het de categorie «overig». Alleen voor zover dat nodig is om weglekeffecten te voorkomen is vleesvee ook onder de definitie van melkvee en dus onder het fosfaatrechtenstelsel gebracht. Dat betreft alleen het vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen de regering wat er gebeurt met de fosfaatrechten die momenteel in de markt zijn voor jongvee voor de vleesveehouderij en in de zoogkoeienhouderij. Worden deze rechten met deze wetswijziging ingenomen en doorgehaald?*

De vleesveehouderij heeft fosfaatrechten nodig voor het houden van jongvee dat later een kalf krijgt of bestemd is om een kalf te krijgen. Dat betreft dus de zogeheten zoogkoeienhouderij. Dit jongvee is onder de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel gebracht omdat niet uitgesloten is dat dit jongvee vroeg of laat in de melkveehouderij terechtkomt. De rechten die deze zoogkoeienbedrijven nodig hebben voor hun jongvee zijn dus nodig en worden door de voorgestelde wetswijziging dus niet ingenomen of doorgehaald.

Op de regel dat de zoogkoeienhouderij voor zijn jongvee fosfaatrechten nodig heeft bestaat een uitzondering, namelijk als zeker kan worden gesteld dat de dieren op die bedrijven niet voor de melkveehouderij worden gehouden of daarin terecht komen. Deze uitzondering is op dit

moment nog geregeld in de (tijdelijke) Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Het wetsvoorstel geeft deze uitzondering een permanente basis zonder materieel iets te wijzigen. Als een zoogkoeienhouder gebruik wil maken van de uitzondering geldt en gold daarbij als voorwaarde dat de aanwezige fosfaatrechten worden doorgehaald. Inherent aan het gebruikmaken van de uitzondering is immers dat het bedrijf niet langer fosfaatrechten nodig heeft voor zijn jongvee. Zeker is dan immers dat zijn jongvee niet in de melkveehouderij terecht zal komen.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien het mogelijk maken van de afomingsvrije lease als een uiterst onverstandige maatregel, waarmee de regering vraagt om nieuwe problemen. Dit cadeautje dat de leden Geurts en Ladders middels een motie (Kamerstuk 33 037, nr. 317 ) aan veehouders wilden geven, zal als een boemerang op de sector terugkomen. Door niet bij alle transacties gebruik te maken van afoming, zal de hoeveelheid geproduceerde mest (fosfaat en stikstof) niet of nauwelijks afnemen. Als gevolg zullen grootschaligere uitkoopregelingen vanuit de overheid nodig zijn om de sector alsnog binnen de milieugrenzen te brengen.*

Nadat het wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen wordt het voor een beperkte hoeveelheid fosfaatrechten van maximaal 100 kg per bedrijf per jaar mogelijk gemaakt afomingsvrije lease van fosfaatrechten toe te staan. Deze regeling is bedoeld om bedrijven beter in staat te stellen de extra fosfaatrechten aan te schaffen die nodig kunnen zijn in verband met een onverwacht hogere melkproductie, bijvoorbeeld vanwege eerder of later afkalven, in een kalenderjaar. Deze maatregel zal ertoe leiden dat de afoming en dus de reductie van het aantal fosfaatrechten in de markt minder snel zal gaan. Op basis van een geschat aantal transacties van 2500 per jaar en een afomingspercentage van 10% betekent dit 25.000 kg minder afoming per jaar. Dit is ongeveer 10% van de totale afoming per jaar.

Deze maatregel betekent dus niet dat er geen afoming van fosfaatrechten meer zal plaatsvinden. Overigens is het doel van het afomingsinstrument niet het steeds verder omlaag brengen van de mestproductie. Doel is wel de productieruimte die door afoming onder het melkveeplafond ontstaat, ten goede te laten komen aan grondgebonden landbouwers (fosfaatbank).

*De leden van de SGP-fractie horen graag wat de actuele stand van zaken is met betrekking tot het aantal fosfaatrechten voor respectievelijk de melkveehouderij en de vleesveehouderij in relatie tot het melkveefosfaatplafond. Deze leden vragen eveneens of de regering inzicht kan geven in de mate van afoming in de loop van het achterliggende jaar.*

Op 1 oktober 2021 was afgerond 85.270.000 kilogram aan fosfaatrechten in gebruik, waarvan 84.560.000 kg in de melkveehouderij en 710.000 kg in de vleesveehouderij.

Sinds de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel op 1 januari 2018 heeft RVO in totaal 1.521.313 kg aan afoming van fosfaatrechten geregistreerd. In 2021 is tot 1 november jl. 214.333 kg fosfaatrechten afgeroomd. In de fosfaatbank zit nu 189.587 kg aan fosfaatrechten.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat het verhogen van het afomingspercentage van 10% naar 20% bedoeld was om het aantal fosfaatrechten in 2019 onder het plafond te krijgen, omdat dit zou moeten van de Europese Commissie in verband met de staatssteunregels. De Minister dreigde zelfs met een generieke korting als het niet zou lukken. Het aantal rechten is destijds niet onder het plafond gekomen. De Europese Commissie heeft evenwel geen stappen gezet of een boete opgelegd. De Minister heeft – overigens terecht – geen generieke korting*

*opgelegd. Kan de regering aangeven waarop de dreigementen van destijds waren gebaseerd?*

Zoals ook destijds is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel over de ophoging van het afromingspercentage (Kamerstukken II 2018/19, 35 208, nr. 3) had de verhoging van het afromingspercentage tot doel de hoeveelheid fosfaatrechten versneld terug te brengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Dit om te voorkomen dat de fosfaat- of stikstofproductie het sectorplafond in 2019 of daarna zou overschrijden en dat in de toekomst een generieke korting zou moeten worden opgelegd om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en de daarmee samenhangende derogatie en het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, en aan de voorwaarden van de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie voor het fosfaatrechtenstelsel. Met andere woorden, de aanleiding voor de verhoging van het afromingspercentage vormde het kader van de geldende productieplafonds, de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie en noodzaak dat kader te kunnen borgen. Inmiddels is het aantal fosfaatrechten in de melkveehouderij, mede door de verhoging van het afromingspercentage, onder het fosfaatplafond voor melkvee terechtgekomen. Daarmee is een generieke korting gelukkig niet nodig gebleken en is een inbreukprocedure door de Europese Commissie gelukkig uitgebleven.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering nu ruimte ziet voor invoering van afromingsvrije lease, omdat de hoeveelheid fosfaatrechten voor de melkveehouderij is teruggebracht tot onder het sectorplafond en de Europese Commissie een nieuwe staatssteunnotificatie niet nodig acht zolang gewaarborgd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft (en blijkbaar aan die voorwaarde wordt voldaan). Is de veronderstelling juist dat deze redenering evenzo geldt voor het verlagen van het generieke afromingspercentage van 20% naar 10%?*

Wat betreft het afromingspercentage heb ik eerder aangegeven (zie mijn brief van 15 februari jl., Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 136) dat het aantal rechten in de melkveehouderij is gedaald tot onder het fosfaatproductieplafond van de melkveehouderij (84,9 miljoen kg), maar het totale aantal fosfaatrechten (inclusief fosfaatrechten bij de vleesveehouderij) nog niet. Zoals aangegeven in deze brief is het aantal fosfaatrechten in de markt nog aan verandering onderhevig. Zo kan het aantal rechten weer toenemen als gevolg van uitspraken in juridische procedures. Ook kunnen rechten die nu in gebruik zijn door de vleesveehouderij worden verkocht aan de melkveehouderij. Vanwege deze onzekerheden heb ik het afromingspercentage op 20% gehouden. Op weg naar openstelling van de fosfaatbank heb ik wel besloten de afgeroomde rechten niet langer door te halen maar deze in de fosfaatbank te plaatsen. Deze omstandigheden zijn thans ongewijzigd. Daarbij merk ik op dat uit de laatste prognose van het CBS naar voren komt dat het sectorale stikstofplafond voor de melkveehouderij overschreden wordt (zie Kamerstukken II 2021/22, 35 334, nr. 168). Ook om die reden acht ik het op dit moment niet opportuun het afromingspercentage terug te brengen van 20 naar 10%. Een besluit over het afromingspercentage laat ik aan mijn ambtsopvolger. De gedeeltelijke vrijstelling van afroming bij lease, die wordt geregeld via onderhavig wetsvoorstel, heeft slechts een beperkt effect op het tempo waarin de fosfaatbank wordt gevuld. Mede gelet op de uitdrukkelijke wens van uw Kamer heb ik dit, niettegenstaande bovengenoemde omstandigheden, opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.

*De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering voornemens is het wetsvoorstel en inzonderheid de afomingsvrije lease ten minste voor het kalenderjaar 2022 van kracht te laten worden. Is het juridisch mogelijk het onderdeel afomingsvrije lease nog voor 31 december 2021 van kracht te laten worden, mits het wetsvoorstel tijdig door beide Kamers aanvaard wordt?*

Het is mijn streven om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Het is uitvoerings- en handhaving technisch niet mogelijk het wetsvoorstel betrekking te laten hebben op het kalenderjaar 2021. Nog los van het feit of de behandeling van het wetsvoorstel daarvoor tijdig zal zijn afgerond, kan juridisch gezien de maatregel alleen nog gedurende dit kalenderjaar ingaan als daaraan terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2021 zou worden verleend. Zonder terugwerkende kracht voor het onderdeel afomingsvrije lease van 100 kg zou er immers rechtsongelijkheid ontstaan tussen veehouders die reeds transacties hebben geregistreerd en die dat nog willen gaan doen na de inwerkingtreding van het onderdeel afomingsvrije lease van 100 kg. De laatste groep veehouders zou dan namelijk wel in aanmerking komen voor afomingsvrije lease van maximaal 100 kg, terwijl de eerste groep met 20% afoming te maken heeft gehad.

Maar mét terugwerkende kracht is de maatregel onuitvoerbaar. De terugwerkende kracht van deze maatregel zou namelijk zorgen voor een buitensporige uitvoeringslast voor RVO. En dat niet alleen. Ook een goede handhaving over 2021 door de NVWA zou bemoeilijkt worden, doordat RVO tot ver in 2022 bezig zal zijn met het herzien van de registraties van leasetransacties uit 2021 en het dus lang zal duren voordat er duidelijkheid is over het daadwerkelijke aantal rechten van de betrokken landbouwers in 2021.

#### *1.2 Definitie «melkvee»*

*De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel de definitie verduidelijkt van het begrip «melkvee», teneinde te verduidelijken voor welke dieren een veehouder fosfaatrechten nodig heeft en welke dieren buiten de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel vallen. Dit brengt deze leden tot de vraag of deze verduidelijking met terugwerkende kracht positieve, dan wel negatieve gevolgen heeft voor individuele melk-, dan wel vleesveehouders. Indien dit het geval is, wat is de omvang van deze groep en hoe gaat de regering hiermee om? Indien dit niet het geval is, op welke wijze is dit uitgesloten?*

Anders dan deze leden veronderstellen wordt niet beoogd de aanpassing van de definitie «melkvee» in de Meststoffenwet met terugwerkende kracht in te voeren. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn eerdere antwoord op een vraag van deze leden en de leden van de fractie van het CDA over het tijdstip van inwerkingtreding van (onderdelen van) het wetsvoorstel (onderdeel 1.1).

*Voorts vragen zij wat «de nieuwe reikwijdte van het begrip melkvee» concreet in de praktijk betekent. Wat gaan we hier van zien, welke groep profiteert hiervan en welke groep profiteert hier niet van?*

Zoals aangegeven in de brief van 24 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 355) heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) op 16 april 2019 geoordeeld dat de nadere uitleg die de toen geldende Beleidsregel fosfaatrechten jongvee gaf aan het begrip «melkvee» een beperking is van het begrip zoals opgenomen in de Meststoffenwet. Een dergelijke wijziging kan niet bij beleidsregel maar dient in de wet te worden opgenomen. De uitspraak van het CBb betekende dat opnieuw

onduidelijk is welk jongvee onder het begrip «melkvee» valt en daarmee wat de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is. Met de verduidelijking van het begrip melkvee in de Meststoffenwet zal het voor de landbouwer inzichtelijk zijn welk jongvee als melkvee moet worden beschouwd en welk niet. Daarmee zal er voor iedereen duidelijkheid zijn voor welke dieren wel en voor welke dieren geen fosfaatrechten nodig zijn. Dat het CBb de beleidsregel zag als beperking, betekent niet dat de voorgestelde wijziging van de definitie van melkvee in de Meststoffenwet daadwerkelijk een inperking (van de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel) is. Het CBb achtte voor de toekenning van fosfaatrechten immers de registratie door de landbouwer van de dieren op de peildatum doorslaggevend voor de vraag hoeveel stuks melkvee aanwezig waren op de peildatum. Voor de handhaving gaat het echter om de vraag of de dieren wel *juist* geregistreerd zijn. Anders dan voor de toekenning ligt daarbij de prikkel voor landbouwers andersom. Waar voor de toekenning het aantrekkelijk was zoveel mogelijk dieren als melkvee te hebben geregistreerd (want dat leverde meer fosfaatrechten op), ligt het belang nu anders: hoe minder dieren melkvee zijn, hoe minder fosfaatrechten een landbouwer nodig heeft.

*De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de passage in de definitie «dat bestemd is om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij» zich verhoudt tot de volgende opmerking in een van de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb): «De bestemming die een dier op de peildatum had, is dus bepalend voor de vraag of het dier moet worden aangemerkt als melkvee en meer in het bijzonder als vrouwelijk opfokkalf voor de vleesveehouderij, en bijgevolg moet worden betrokken bij het vaststellen van het fosfaatrecht. Of die bestemming na de peildatum wijzigt, is niet relevant.» Hoe wordt voorkomen dat een veehouder na verkoop van jongvee aangesproken wordt op een wijziging van de «bestemming»?*

In de genoemde uitspraak van het CBb ging het om de vraag of in 2018 na introductie van het fosfaatrechtenstelsel aan een vleesveehouder het juiste aantal fosfaatrechten was toegekend. Dat toe te kennen aantal wordt volgens de Meststoffenwet bepaald door het op de peildatum aanwezige melkvee. Bepalend voor de kwalificatie melkvee is daarbij volgens het CBb of een landbouwer het dier op de peildatum in een melkveecategorie had geregistreerd. Ook als is gebleken dat die registratie achteraf onjuist was, omdat het dier nooit een kalf heeft gekregen maar bestemd was voor de slacht. Het CBb vindt dat laatste niet relevant en geeft aan uit te gaan van de bestemming die het dier blijkens registratie had op de peildatum.

De voorgestelde verduidelijking van het begrip melkvee heeft geen gevolgen voor het toegekende aantal fosfaatrechten en de in dat kader gevoerde discussies over de vraag of jongvee van vleesveehouders al dan niet terecht geregistreerd stond als melkvee.

De verduidelijking van het begrip melkvee wordt wel voorgesteld met het oog op de handhaving. De NVWA moet immers kunnen vaststellen of een veehouder in enig kalenderjaar over voldoende fosfaatrechten beschikt. Uitgangspunt is dan dat voor een dier dat later een kalf krijgt, vanaf de geboorte fosfaatrechten nodig waren. Tussentijdse verkoop, bijvoorbeeld van een vleesveevaarskalf dat volgens de eerste eigenaar niet bestemd was om later een kalf te krijgen maar bij een tweede eigenaar toch een kalf krijgt, maakt dat niet anders. De oorspronkelijke eigenaar had dan fosfaatrechten moeten hebben. Het is dus zaak dat een dergelijke verkoper zich daar voorafgaand aan de verkoop goed van vergewist. Andersom – een kalf dat bestemd was later een kalf te krijgen (bijvoorbeeld een vaarskalf van een zoogkoeienhouder) en dat verkocht wordt aan een vleesveehouder die alleen kalveren houdt voor de slacht – geldt dat de

eerste eigenaar dan wel fosfaatrechten nodig had, maar de tweede eigenaar niet. Tenzij het vaarskalf om wat voor reden dan ook later toch een kalf krijgt, dan had de tweede eigenaar altijd fosfaatrechten voor het moederdier moeten hebben. Kortom, wijziging van bestemming al dan niet door middel van verkoop kan niet verhinderen dat voor een dier dat een kalf krijgt (ongeacht of zij die bestemming had) vanaf de geboorte fosfaatrechten aanwezig moeten zijn. Dit om te voorkomen dat jongvee van vleesvee dat uiteindelijk in de melkveehouderij terechtkomt fosfaatrechtenvrij kan opgroeien. En dus om omzeiling van het fosfaatrechtenstelsel tegen te gaan.

### 1.2.1 Fosfaatrechtenstelsel

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het doel van het fosfaatrechtenstelsel is om de mestproductie, zowel in termen van fosfaat als van stikstof, onder het sectorale plafond te brengen en te houden. In 2020 en waarschijnlijk ook 2021 is het stikstofplafond voor de melkveesector overschreden. Deze leden vragen de regering waarom zij op dit moment inzet op versoepelingen van het fosfaatrechtenstelsel (door de afomingvrije lease), terwijl het stikstofplafond nog wordt overschreden.*

Met de aanneming van de motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 317) heeft een meerderheid van uw Kamer zich uitgesproken om enige flexibiliteit te verschaffen in de bedrijfsvoering voor de veehouders, ingeval zich een onverwachte stijging van de melkproductie voordoet. Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de genoemde motie en het voorziet dan ook in de mogelijkheid maximaal 100 kg fosfaatrechten te leasen voor de korte termijn (heen en terug binnen een kalenderjaar), zonder dat daarover afoming plaatsvindt. Het effect op de stikstofproductie van deze extra uitzondering op de afomingsplicht is naar verwachting beperkt.

In 2020 is overigens geen sprake geweest van overschrijding van het stikstofplafond melkvee. Uw Kamer is op 20 juli 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 159) geïnformeerd dat met de Europese Commissie is afgesproken dat voor de verantwoording van het Nederlandse mestbeleid rekening mag worden gehouden met de natuurlijke variatie aan stikstof (en fosfaat) in het gras en de maïs in de afgelopen vijf jaar, waarbij de hoogste en laagste gehalten buiten beschouwing worden gelaten. Met toepassing van deze zogenaamde ruwvoercorrectie is de stikstofuitscheiding vanuit de melkveesector in 2020 precies gelijk is aan het sectorale stikstofplafond (281,8 mln. kg). Op grond van de CBS-kwartaalrapportages over 2021 is een lichte overschrijding van het sectorale stikstofplafond zichtbaar. Naar verwachting wordt deze overschrijding ongedaan gemaakt door de met de sector afgesproken managementmaatregel optimalisatie melkveevoerantsoen, die ziet op verlaging van het ruw eiwitgehalte in het veevoer (Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 159).

*Dezelfde zorgen gelden natuurlijk voor het moment dat de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt het fosfaatplafond onderschrijden en de regering het afomingspercentage terug wil brengen naar 10%.*

Het uiterste moment van verlaging van het afomingspercentage naar 10% is wettelijk vastgelegd in artikel 77b van de Meststoffenwet. Tot verlaging van het afomingspercentage moet worden overgegaan uiterlijk twee weken nadat het totaal aantal fosfaatrechten in de markt niet meer bedraagt dan het fosfaat productie plafond. Dat is thans nog niet het geval. Ik heb geen voornemen om het afomingspercentage al eerder terug te brengen van 20 naar 10%. Voor mijn overwegingen daarbij



verwijs ik naar het antwoord op een vraag hierover van de leden van de SGP-fractie.

*Kan de regering toezeggen dit in ieder geval nog niet te doen zolang niet vaststaat dat de melkveesector het stikstofplafond onderschrijft?*

Nee, want als het uiterste moment van verlagen van het afromingspercentage zoals vastgelegd in artikel 77b van de Meststoffenwet zich voordoet, ben ik gehouden het percentage terug te zetten van 20% naar 10%. Ik wijs er echter op dat op dit moment nog geen sprake is van een onafwendbare overschrijding van het stikstofplafond. Ik vertrouw erop dat de voermaatregelen van de sector ertoe zullen leiden dat het stikstofplafond dit jaar niet wordt overschreden.

*Op welke andere manier voorziet de regering te waarborgen dat de melkveesector het stikstofplafond structureel gaat onderschrijven?*

Voor de uitwerking van managementmaatregelen in de melkveehouderij ten behoeve van stikstofreductie verwijs ik u naar mijn brief van 20 juli jl. (Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 159). Deze maatregelen zien op optimalisatie van het melkveevoerrantsoen, vergroten van het aantal uren weidegang en verdunde mestaanwending op zandgrond. Waar de laatste twee maatregelen vooral een effect zullen hebben op de ammoniakemissie, resulteert het optimaliseren van het melkveevoerrantsoen ook direct in een verlaging van de stikstofproductie. Ook andere maatregelen zoals opkoopregelingen dragen bij aan verlaging van de stikstofproductie. Deze maatregelen staan los van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet, maar kunnen wel effect hebben op de mestproductie.

#### 1.2.2 Stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei

*De leden van de D66-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de nieuwe definitie van melkvee wel invloed kan hebben op het stelsel van grondgebonden groei, maar dat «een bepaling van overgangsrecht die ervoor moet zorgen dat de uitkomst van berekeningen over eerdere jaren in het kader van het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei niet worden gewijzigd door de aangepaste melkvee-definitie.» Kan de regering verduidelijken welke invloed de nieuwe definitie precies heeft en op het stelsel grondgebonden groei?*

Op basis van het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei dient jaarlijks het melkveefosfaatoverschot te worden berekend dat voor mestverwerking in aanmerking komt. Voor zover die berekening deelberekeningen vereist over jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de aangepaste definitie van melkvee, blijft voor die deelberekeningen (bijvoorbeeld de berekening van het in 2014 ontstane melkveefosfaatoverschot) de oude melkveedefinitie gelden. De nieuwe definitie is dus alleen van toepassing op deelberekeningen over «nieuwe jaren», dat wil zeggen de kalenderjaren vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe melkveedefinitie. Overigens is in het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn opgenomen dat de wet Verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij ingetrokken zal worden.

#### 1.3 Jongvee voor de zoogkoeienhouderij

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering stelt dat het ingevolge het wetsvoorstel gaat om jongvee voor de vleesveehouderij dat een kalf krijgt, of bestemd is om een kalf te krijgen. Deze leden zouden graag horen om hoeveel dieren en hoeveel bedrijven het hier gaat; wie worden*

*hierdoor geraakt? Ook lezen zij dat zoogkoeienhouders die «aan strikte criteria voldoen» geen fosfaatrechten nodig hebben voor hun jongvee. Hoe luiden deze criteria, zo vragen zij. Zij constateren dat de regering wil voorkomen dat jongvee dat wordt gehouden zonder dat de veehouder daarvoor over fosfaatrechten beschikt, later wordt ingezet als melk- of kalfkoe. Daarom is de regering voornemens om voorwaarden waaronder de uitzondering onder de Vrijstellingsregeling geldt, per ministeriële regeling vast te leggen. Zij betwijfelen de noodzaak hiervan. Immers, het voorkomen van inzet als melk- of kalfkoe wordt toch reeds voorkomen door de noodzaak van fosfaatrechten, indien de boer jongvee wil inzetten als melk- of kalfkoe? Zij ontvangen graag een toelichting hierop.*

Beschikbaar zijn de aantallen fosfaatrechten in gebruik bij gemengde bedrijven en gespecialiseerde vleesveebedrijven. Op 1 juli 2021 waren er in totaal 723.670 kg aan fosfaatrechten voor jongvee van vleesvee in gebruik bij gespecialiseerde vleesveebedrijven en bij gemengde (melkvee- en vleesvee-) bedrijven, waarvan het merendeel (528.515 kg) bij de gemengde bedrijven en het restant (195.155 kg) bij gespecialiseerde vleesveebedrijven. Bekend is voorts dat 157.795 kg fosfaatrechten zijn ingeleverd door zoogkoeienhouders die deelnemen aan de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij en daarom voor hun vleesveejongvee geen fosfaatrechten meer nodig hebben.

Het fosfaatrechtstelsel is ingesteld om ervoor te zorgen dat de fosfaaten- en stikstofproductie van de melkveehouderij onder de sectorale productieplafonds blijft. Om te voorkomen dat door deze beleidskeuze ook zoogkoeienbedrijven in hun bedrijfsvoering worden geraakt, is de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij opgesteld. Dit zijn bedrijven waarvan het jongvee niet bedoeld is voor de melkveehouderij, maar die hun runderen houden voor de productie van vlees. Zoogkoeienhouders die aan de strikte voorwaarden voldoen van de huidige Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij zijn vrijgesteld van de verplichting fosfaatrechten te hebben voor hun jongvee dat een kalf krijgt of bestemd is een kalf te krijgen. De belangrijkste deelnamecriteria zijn dat zoogkoeienhouders afstand moeten doen van de fosfaatrechten die zij eventueel hebben ontvangen. Daarnaast moeten zij ervoor zorgdragen dat van het bedrijf afgevoerde runderen niet worden aangewend voor de productie van melk in Nederland. Tot slot mogen deze ondernemers geen melkveetak of jongvee-opfok voor de melkveehouderij, op hun bedrijf hebben.

Deze voorwaarden zijn nodig om te voorkomen dat jongvee dat wordt gehouden zonder dat de veehouder daarvoor over fosfaatrechten beschikt, later wordt ingezet als melk- of kalfkoe, waardoor het fosfaatrechtstelsel voor jongvee omzeild zou kunnen worden. Als zeker kan worden gesteld dat de dieren op zoogkoeienbedrijven niet voor de melkveehouderij worden gehouden, draagt de productie van dierlijke mest op deze bedrijven niet bij aan de fosfaatproductie van de melkveehouderij. Tegelijkertijd zijn de marges op deze bedrijven vaak kleiner dan op melkveebedrijven. Daardoor is het voor hen moeilijk om fosfaatrechten bij te kopen. Dat probleem doet zich extra voor als er op de peildatum voor het toekennen van fosfaatrechten minder vrouwelijk jongvee aanwezig was dan normaal. Om die reden is destijds besloten tot de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Een (tijdelijke) regeling die in dit wetsvoorstel een permanente basis krijgt en – materieel gelijk aan de huidige vrijstellingsregeling – wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. De uitzondering heeft tot doel bedrijven die uitsluitend vlees produceren, maar als onderdeel van de bedrijfsvoering jongvee houden dat zoogkoe wordt, vrij te stellen van de verplichting om fosfaatrechten te hebben. Vanzelfsprekend dient hierbij te worden gegarandeerd dat vrouwelijke runderen van deze bedrijven niet op melkveebedrijven terecht komen.

#### 1.4 Afromingsvrije lease

*De leden van de D66-fractie vernemen dat met deze wet het afromingsvrij leasen van fosfaatrechten mogelijk wordt, ook voor specifiek renovatie-lease, en dat hiermee de definitie van het begrip melkvee wordt gewijzigd. Deze leden begrijpen hierbij dat de mogelijkheid tot afromingsvrij leasen pas zal ingaan nadat Nederland onder het plafond voor fosfaat zit. Kan de regering dit bevestigen? En betekent dit ook dat als Nederland weer boven het plafond zit, deze mogelijkheid weer kan worden beperkt?*

In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is aangegeven dat doordat er bij de introductie van het systeem meer fosfaatrechten zijn toegekend dan correspondeert met het fosfaatplafond voor melkvee, het aantal fosfaatrechten eerst moest worden teruggebracht. In de memorie van toelichting is vervolgens aangegeven dat de hoeveelheid fosfaatrechten in gebruik voor de melkveehouderij inmiddels is teruggebracht tot onder het sectorplafond, zodat het onderdeel afromingsvrije lease in werking kan treden.

De systematiek van het fosfaatrechtenstelsel is erop gericht de totale productie van fosfaat door melkvee onder het plafond te brengen en te houden. Inherent aan het stelsel is dat alleen de ruimte onder dit plafond mag en moet worden benut via tijdelijke ontheffingen voor grondgebonden landbouwers (fosfaatbank). Daarom is het niet de verwachting dat het onderdeel afromingsvrije lease van 100 kg in de toekomst moet worden beperkt.

*De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het onwenselijk zou zijn als, om een deel van de fosfaatrechten afromingsvrij over te dragen, verleasende partijen dit in kleine porties tijdelijk maar ook jaarlijks repeterend verleasen. Hoe is in deze wet geborgd dat dergelijke situaties voorkomen worden?*

Het onderdeel 100 kg afromingsvrije lease in dit wetsvoorstel is bedoeld om veehouders enige flexibiliteit te verschaffen in de bedrijfsvoering, ingeval zich onvoorziene stijging van de melkproductie voordoet. Het wetsvoorstel voorziet dan ook in afromingsvrije lease van in totaal maximaal 100 kg per bedrijf per jaar. Het wetsvoorstel voorziet niet in een beperking van het aanbod. Voor verleasende partijen verandert er daarmee niets. Ook nu kan een verleaser binnen een kalenderjaar partijen fosfaatrechten verleasen aan meerdere leasers. In hoeveel stukjes dit wordt opgeknipt maakt daarbij niet uit. Een leaser kan echter per kalenderjaar over maximaal 100 kg fosfaatrecht gebruik maken van de totale afromingsvrije lease. Het meerdere boven de 100 kg is belast met afroming.

##### 1.4.1 100 kg lease

*De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de maatregel voor 100 kg lease van invloed kan zijn op de marktprijs voor korte-termijn lease van fosfaatrechten. Deze leden horen graag op welke wijze dit gebeurt en of er – naast de invloed op de marktprijs voor korte-termijn lease van fosfaatrechten – ook een invloed is op de prijs van fosfaat in de fosfaatbank. Verder lezen zij dat de voorgestelde wijziging tot gevolg heeft dat er minder kilogrammen fosfaatrecht worden afgeroomd en dat op basis van de handel tot nu toe, de verwachting is dat het totale aantal afgeroomde kilogrammen fosfaatrecht per jaar ongeveer 10% daalt. Graag horen zij waar dit op is gebaseerd en hoe deze daling zich met de bestaande afroming ontwikkelt de komende jaren.*

Deze maatregel kan van invloed zijn op de marktprijs voor korte-termijn lease van fosfaatrechten. Het voordeel voor de verleaser doordat er minder afroming plaatsvindt, kan mogelijk (gedeeltelijk) worden verdisconteerd in de verleaseprijs. De maatregel voor 100 kg afromingsvrije lease zal hierdoor naar verwachting financiële gevolgen hebben voor zowel degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is, als degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat.

In de staatssteunbeschikking van de Europese Commissie (goedkeuringsbeschikking fosfaatrechtenstelsel, State Aid SA.46349 (2017/N)) is bepaald dat de fosfaatrechten uit de fosfaatbank in de vorm van tijdelijke, niet overdraagbare ontheffingen om niet (gratis) voor een periode van maximaal 5 jaar worden verleend aan grondgebonden landbouwers. Na (maximaal) vijf jaar vloeien de via de fosfaatbank verleende rechten weer terug naar de fosfaatbank om opnieuw op dezelfde wijze te worden uitgegeven. Daarmee is er geen invloed op de prijs van fosfaatrechten in de fosfaatbank.

De inschatting dat het totaal aantal afgeroomde kilogrammen fosfaatrechten per jaar met 10% zal dalen door de maatregel, is gebaseerd op het aantal jaarlijkse leasetransacties vanaf 2018, met een inschatting voor de komende jaren van 2500 jaarlijkse leasetransacties, ten opzichte van de geschatte jaarlijkse afroming. Deze uitkomst is onafhankelijk van het geldende afromingspercentage. Met de bestaande hoeveelheid afroming is de verwachting dat dit percentage ongeveer gelijk blijft.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat de maatregel voor 100 kilogram afromingsvrije lease van invloed kan zijn op de marktprijs voor korte-termijn lease van fosfaatrechten, omdat mogelijk het voordeel (gedeeltelijk) zal worden verdisconteerd in de verleaseprijs. Dit zal naar verwachting financiële gevolgen hebben voor zowel degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is, als degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat. Deze leden vragen de regering om meer inzicht te geven in de financiële gevolgen. Wat zijn de verwachtingen over de hoogte van deze financiële gevolgen en waar deze exact zullen landen?*

Zoals ook in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, zal het voordeel voor de verleaser door minder afroming (gedeeltelijk) mogelijk verdisconteerd kunnen worden in de verleaseprijs. De maatregel zal hierdoor naar verwachting financiële gevolgen hebben voor zowel degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is, als degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat. De verwachting is dat de hoogte van de financiële gevolgen beperkt blijft, omdat ook het verwachte effect op de jaarlijkse afroming beperkt blijft tot ongeveer 10% van het totaal aantal afgeroomde kilogrammen fosfaatrechten.

*De leden van de CDA-fractie merken tevens op dat een afromingsvrije hoeveelheid van 100 kilogram volgens de regering voor de meeste bedrijven voldoende zal zijn om de hogere forfaitaire fosfaatexcretie die het gevolg is van een onverwacht hoge melkproductie op te vangen. Deze leden vragen de regering om hier dieper op in te gaan. Is duidelijk voor hoeveel bedrijven een hoeveelheid van 100 kilogram onvoldoende zal zijn? Hoe groot is het verwachte tekort voor deze bedrijven en wat zijn daarvan de gevolgen?*

Bij de bepaling van de 100 kg is als uitgangspunt de gemiddelde bedrijfsomvang van een melkveebedrijf genomen die rond de 3.900 kg fosfaatrechten ligt (bron RVO). Bij deze gemiddelde bedrijfsomvang is gekeken naar de gevolgen van een onverwacht hogere melkproductie waardoor de melkproductie in een hogere fosfaatklasse terecht komt. Dit

leidt ertoe dat voor deze melkkoeien een hogere fosfaatexcretie zal moeten worden toegepast.

Bij een melkproductie van bijvoorbeeld rond de 8.000 kg melk per jaar per melkkoe is het verschil per oplopende melkproductieklasse 0,7 kg fosfaat (bijlage D, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Een hogere melkproductie betekent dat een hogere fosfaatklasse voor de melkkoeien op het bedrijf toegepast moet worden, waardoor in een kalenderjaar 0,7 kg extra fosfaatrechten per melkkoe nodig zijn.

Met 100 kg afomingsvrije lease kan dus voor circa 142 melkkoeien een onverwacht hogere melkproductie worden opgevangen door de benodigde hoeveelheid fosfaatrechten te leasen zonder afoming. Dit is ruim voldoende voor een gemiddeld gespecialiseerd melkveebedrijf van circa 105 melkkoeien (bron: Agrimatie.nl, sector melkvee).

Wanneer melkveebedrijven met een minder grote dan gemiddelde bedrijfsomvang met een onverwacht hogere melkproductie te maken krijgen kan het zo zijn dat de 100 kg mogelijk te veel is. Een lagere hoeveelheid afomingsvrij leasen is altijd mogelijk. Voor melkveebedrijven die fors groter zijn dan de gemiddelde bedrijfsomvang waarbij onverwacht een hogere melkproductie optreedt, kan dit betekenen dat zij mogelijk niet volledig afomingsvrij kunnen leasen.

De onverwacht hogere melkproductie is op voorhand niet in te schatten en zal in grote mate afhankelijk zijn van de individuele bedrijfssituatie zoals eerder of later afkalven van dieren of rantsoensamenstelling.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering het hanteren van een vast aantal kilogrammen meer geschikt acht dan een percentage van de hoeveelheid fosfaatrechten die op een bedrijf rust, zoals werd gevraagd in de motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstuk 33 037, nr. 317), omdat het hanteren van een percentage tot willekeurige uitkomsten zou kunnen leiden. De regering stelt dat op basis van de handel tot nu toe de verwachting is dat bij afomingsvrije lease tot 100 kilogram het totale aantal afgeroomde kilogrammen fosfaatrecht per jaar ongeveer 10% daalt. Deze leden vragen de regering of ook daadwerkelijk is geïnventariseerd wat het bijvoorbeeld voor het afgelopen jaar en de boeren had betekend als het voorliggende wetsvoorstel reeds in werking was getreden. Zij vragen de regering om duidelijk te maken wat de gevolgen zouden zijn geweest over het afgelopen jaar bij het rekenen met een percentage van 10% of met een aantal van 100 kilogram en wat de verschillen hiertussen zouden zijn geweest. In hoeverre zou het hanteren van een percentage in plaats van een aantal kilogrammen in deze hypothetische situatie tot andere resultaten hebben geleid en waarin zou het verschil in de resultaten zitten?*

Er is geïnventariseerd wat eerdere inwerkingtreding van het onderdeel afomingsvrije lease van maximaal 100 kg zou hebben betekend. In onderstaande tabel over de periode 1 januari 2018 tot 1 november 2021 is aangegeven hoeveel kilogram fosfaatrechten minder zou zijn afgeroomd als het toen al mogelijk was om 100 kg afomingsvrij te leasen. Tevens is in de tabel aangegeven wat het effect zou zijn geweest als in plaats daarvan 10% van de bedrijfsomvang afomingsvrij te leasen zou zijn, zoals beschreven in de motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 317).

verminderde afroming (kg)				
Jaar	Afromingspercentage	Aantal lease overdrachten	Bij 100 kg afromingsvrij	Bij 10% bedrijfsomvang
2018	10%	3.912	39.120	152.568
2019	10%	435	4.350	16.965
	20%	1.603	32.060	125.034
2020	20%	2.393	47.860	186.654
2021	20%	89	1.780	6.942
<i>totaal</i>			<i>125.170</i>	<i>488.163</i>

Bij het aantal lease overdrachten is uitgegaan van één overdracht (heen en terug) van fosfaatrechten. De maatregel afromingsvrije lease tot maximaal 100 kg is alleen op de heen-lease van toepassing. Bij terug-lease in hetzelfde kalenderjaar vindt nu al op grond van artikel 32a, tweede lid, onderdeel c, van de Meststoffenwet geen afroming plaats. Voor de berekening van het effect bij 10% afromingsvrij overdragen is uitgegaan van de gemiddelde hoeveelheid fosfaatrechten van circa 3.900 kg op een bedrijf. Dit is vastgesteld door alle fosfaatrechten in de markt te delen door het aantal bedrijven dat over fosfaatrechten beschikt. In de praktijk zou toepassing van een percentage overigens veel minder eenvoudig zijn dan het zo berekend wellicht lijkt. Zie ook het antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie over problemen in de uitvoering bij het hanteren van een percentage van het aantal fosfaatrechten op een bedrijf op een vaste peildatum (onderdeel 5). Uit de tabel blijkt dat in de periode 2018–2021 in het geval van 100 kg afromingsvrije lease ruim 125.000 kg aan fosfaatrechten minder zou zijn afgeroomd. Zou 10% van de bedrijfsomvang afromingsvrij zijn geweest, dan zou in diezelfde periode zelfs ruim 488.000 kg minder aan fosfaatrechten zijn afgeroomd. De mindere afroming gaat ten koste van de vulling van de fosfaatbank. Dat effect is dus bij 10% veel groter dan bij 100 kg en ook meer dan nodig om aan het doel van de beoogde flexibiliteit te beantwoorden. In dat verband wordt ook verwezen naar het antwoord op de vorige vraag van deze leden.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het uiterst onverstandig om deze optie voor afromingsvrije lease te creëren. Het afromen van fosfaatrechten bij transacties is namelijk een effectieve en rechtvaardige manier om de mestproductie te laten krimpen. In het milieubeleid geldt over het algemeen dat de vervuiler betaalt: bedrijven die milieuschade veroorzaken, moeten daar zelf financieel voor opdraaien. Zo werkt het ook met het afromen van fosfaatrechten: de veehouder die uit wil breiden en dus meer wil vervuilen, betaalt voor het uit de markt halen van een deel van die fosfaatrechten. Een alternatieve maatregel om de melkveehouderij binnen de milieugrenzen te brengen (waarbij ook gedacht moet worden aan de ammoniakuitstoot en de broeikasgassen), is het uitkopen van veehouderijen met belastinggeld. Deze leden wijzen erop dat het in dat geval de belastingbetaler is die op moet draaien voor de milieuschade, en niet de vervuiler zelf. Zij vinden dat daarom een minder rechtvaardige maatregel en vragen de regering om een reactie hierop.*

Met de aanneming van de motie van de leden Geurts en Ladders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 317) heeft een meerderheid van uw Kamer zich uitgesproken om enige flexibiliteit te verschaffen in de bedrijfsvoering voor de veehouders, ingeval zich een onverwachte stijging van de melkproductie voordoet. Dit wetsvoorstel voorziet derhalve in afromingsvrije lease van een maximum hoeveelheid van 100 kg per bedrijf per jaar. Het principe van afroming is hiermee niet aangetast (en dus – zoals de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat schetsen – van het principe

dat de vervuiler betaalt) en de maatregel is van beperkte invloed op het totaal aantal afgeroomde rechten, zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2021/22, 35 949, nr. 3) is beschreven en bij de berekeningen op vragen van de leden van de VVD-fractie al eerder is toegelicht.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat afroming bij overdracht tot doel heeft de fosfaatbank te vullen met fosfaatrechten en niet tot doel heeft de mestproductie steeds verder te laten dalen. De productieruimte die door afroming bij overdracht van fosfaatrechten onder het productieplafond ontstaat, zal via de fosfaatbank weer voor productie worden benut via tijdelijke, niet overdraagbare rechten uit de fosfaatbank. Ik verwijs op dit punt ook naar de beantwoording op een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie.

*Bovendien zien de leden van de Partij voor de Dieren-fractie een ander probleem met de mogelijkheid van het leasen en verlesen van fosfaatrechten. Bij de Saneringsregeling varkenshouderij (Srv) hebben we gezien dat bedrijven met belastinggeld worden uitgekocht, maar dat niet 100% van de op het bedrijf aanwezige varkensrechten kon worden ingenomen en doorgehaald, omdat een deel van deze rechten was geleased. Die rechten vloeien daarmee weer terug naar de eigenaar, waardoor het aantal varkens dat in totaal gehouden kan worden, minder krimpt dan verwacht. Als die varkensrechten namelijk wel in eigendom van de uitgekochte varkenshouder waren, hadden ze wel kunnen worden ingenomen en doorgehaald. Met deze wetswijziging wordt ook het leasen van fosfaatrechten mogelijk gemaakt en kan hetzelfde probleem zich voordoen wanneer melkveehouders worden uitgekocht. Ziet de regering dit probleem ook en kan zij hierop reageren? Deelt zij het inzicht dat belastinggeld voor uitkoopregelingen hierdoor minder efficiënt ingezet zal worden?*

Een productierecht, waaronder fosfaatrecht, is vrij verhandelbaar en elke overgang van deze rechten staat de Meststoffenwet toe, ook in de vorm van lease. Niet dit wetsvoorstel maakt lease van fosfaatrechten dus mogelijk, dat is nu al het geval. Zoals eerder aangegeven heeft met de aanname van de motie van de leden Geurts en Lodders (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 317) een meerderheid van uw Kamer zich uitgesproken om enige flexibiliteit te verschaffen in de bedrijfsvoering voor de veehouders, ingeval zich onvoorziene melkproductiestijgingen voordoen. De maatregel voorziet dan ook in afromingsvrije overgang van een maximaal 100 kg per bedrijf per jaar indien fosfaatrechten binnen een kalenderjaar heen en weer gaan. Dit gaat als gezegd dus niet over het principe van lease, wat overigens in relatief mindere mate voorkomt bij fosfaatrechten voor de melkveehouderij ten opzichte van de varkensrechten voor de varkenshouderij, maar over het afromingsvrij kunnen leasen van een beperkte hoeveelheid fosfaatrechten.

De Subsidieregeling sanering varkenshouderijen bevat de voorwaarde dat de stoppende varkenshouder ten minste 80% van het varkensrecht dat is benodigd voor de te sluiten locatie, laat intrekken. Voor het ingetrokken varkensrecht wordt een marktconforme subsidie betaald. Er wordt dus alleen subsidie gegeven voor zover de varkenshouder varkensrecht heeft ingetrokken. Dat betekent dat hij dat varkensrecht in eigendom had (en niet geleased). Er is gekozen voor een intrekingsvoorwaarde van minimaal 80%, in plaats van 100%, om zo rekening te houden met de omstandigheid dat veel varkenshouders in enige mate varkensrecht leasen. Anders zou de bereidheid om aan de regeling deel te nemen bij voorbaat al sterk zijn verkleind. Het ligt in de rede dat bij toekomstige stoppersregelingen, ook ten behoeve van de melkveehouderij, ook rekening wordt gehouden met het feit dat veehouders niet het gehele

productierecht in eigendom hebben, voor zover nodig voor een effectieve inrichting van de regeling.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat het maximum van 100 kilogram voor afomingsvrij leasen alleen geldt voor de leasende partij. Is de veronderstelling juist dat de verleasende partij door een stapeling van transacties een veelvoud van deze hoeveelheid afomingsvrij kan verleasen? Deelt de regering de mening van deze leden dat dit tot ongewenste marktverstoring kan leiden? Waarom heeft de regering niet gekozen voor een begrenzing aan de zijde van de verleasende partij?*

De constatering is juist dat het maximum van 100 kg afomingsvrije lease alleen geldt voor de vragende partij, oftewel de partij die leaset. Voor de aanbodkant verandert er niets ten opzichte van de bestaande lease mogelijkheden. De bedrijven kunnen net als nu al het geval is meerdere vragende partijen voorzien, door de beschikbare hoeveelheid rechten te verdelen in meerdere porties. Het is dan ook niet te verwachten dat het toestaan van afomingsvrije lease tot marktverstoring gaat leiden. Beperking van het aanbod heeft het risico in zich dat mogelijk minder partijen aan de vraagkant kunnen worden voorzien.

#### 1.4.2 Renovatielease

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen met grote teleurstelling dat de regering het verplaatsen van veehouderijen nabij Natura2000-gebieden daadwerkelijk gaat stimuleren in het kader van de stikstofmaatregelen. Deze wetswijziging maakt namelijk specifiek «renovatielease» mogelijk voor onder andere dit doeleinde. Deze leden wijzen de regering erop dat over heel Nederland een stikstofdeken ligt, die niet alleen schade toebrengt aan Natura 2000-gebieden, maar ook aan overige natuur. Bovendien is de stikstofdeken slecht voor de volksgezondheid, kunnen veehouderijbedrijven dicht bij woongebieden (in plaats van dicht bij natuur) juist stankoverlast veroorzaken, en is een generieke krimp van het aantal koeien ook nodig omwille van de klimaatdoelen. Deze zaken in acht nemend, stellen zij dat het verplaatsen van melkveehouderijen neerkomt op het verplaatsen van een probleem. Er zijn in Nederland nauwelijks plaatsen te bedenken waar melkveehouderijen géén probleem zullen veroorzaken voor beschermde of onbeschermde natuur, of voor omwonenden. Zij roepen de regering op om geen belastinggeld te steken in het verplaatsen van problemen, en ontvangen hierop graag een reactie.*

Het klopt dat er in Nederland sprake is van een stikstofproblematiek die breder is dan de Natura2000-gebieden. In dat verband zijn diverse maatregelen genomen, waaronder managementmaatregelen in de melkveehouderij die ik in mijn brief van 20 juli jl. (Kamerstukken II 2020/21, 35 334, nr. 159) nader heb toegelicht.

Desalniettemin kan het nodig zijn om melkveehouderijbedrijven gelegen nabij een Natura2000-gebied te verplaatsen. In dat geval, maar niet uitsluitend dan (in de betreffende wettelijke bepaling wordt ook verduurzaming van een melkveestal genoemd), kan het aangewezen zijn dat afoming niet toegepast hoeft te worden, omdat het gaat om een met verplaatsing of verduurzaming samenhangende overdracht van fosfaat-rechten. Voorliggend wetsvoorstel biedt een grondslag om een dergelijke uitzondering op de afomingsplicht verder uit te kunnen werken bij algemene maatregel van bestuur. Deze algemene maatregel van bestuur is er op dit moment nog niet (en de uitzondering dus ook niet).



## 2. Europese aspecten

*De leden van de D66-fractie lezen dat de Raad van State kritisch is op het feit dat deze wet niet is getoetst aan Europese staatssteunregels, maar dat de regering meent dat de beoogde uitzondering op de afstemmingsplicht geen nieuwe staatssteunnotificatie behoeft, zolang de eerder verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen en de Nederlandse autoriteiten verzekeren dat gegarandeerd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft, gezien hier «ambtelijke afstemming» over is geweest. Kan de regering de correspondentie delen die tussen de ambtelijke staf heeft plaatsgevonden die deze notie kan bevestigen voor de Kamer?*

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen gemaakt over het feit dat op het moment van de gevraagde advisering nog geen zekerheid was verkregen bij de Europese Commissie over de gevolgen van de wijzigingen in het stelsel van fosfaatrechten voor de goedkeuring van de Europese Commissie op grond van de Europese staatssteunregels. Dat overleg met de Europese Commissie heeft inmiddels wel plaatsgevonden. Wat betreft de vraag om die correspondentie te delen wordt opgemerkt dat een soortgelijke vraag als deze reeds in de beantwoording van de feitelijke vragen bij de begroting 2022 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is beantwoord (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XIV, nr. 11). Aangegeven is dat de indiening van het wetsvoorstel bij uw Kamer niet gepaard is gegaan met de verzending van specifieke correspondentie met de Europese Commissie hierover. Op correspondentie tussen de Minister en de Europese Commissie zijn namelijk de openbaarheidsregels van de Europese Unie van toepassing, alsook de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de Procedureverordening (EU-verordening 1049/2001 («Eurowob») en Verordening (EU) 2015/1589, i.h.b. artikel 30 («Procedureverordening»)). Dat neemt niet weg dat de uitkomst van het overleg met de Europese Commissie is opgenomen in de memorie van toelichting. Aangegeven is dat door de Europese Commissie bevestigd is dat een nieuwe staatssteunnotificatie niet nodig is, zolang gewaarborgd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft. Dat is dus niet zozeer de mening van de regering als wel het standpunt dat door de Europese Commissie is bevestigd.

*De leden van de PVV-fractie vragen zich af of de regering kan motiveren waarom de informatie op basis waarvan (overeenkomstig Europese jurisprudentie) de scope van een staatssteunbesluit met betrekking tot een steunregeling móet worden vastgesteld en die evident niet vertrouwelijk is, onder de door haar bedoelde geheimhoudingsplicht valt. Als er geen enkele reden is waarom de scope van het staatssteunbesluit met betrekking tot het fosfaatrechtenstelsel niet naar de Raad van State, de Kamer en de Stichting Fosfaatknelgevallen gestuurd mag worden, wanneer stuurt de regering dit naar de Raad van State en de Kamer?*

Op correspondentie tussen de Minister en de Europese Commissie zijn de openbaarheidsregels van de Europese Unie van toepassing, alsook de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de Procedureverordening (EU-verordening 1049/2001 («Eurowob») en Verordening (EU) 2015/1589, i.h.b. artikel 30 («Procedureverordening»)). In de uitspraak van het Hof van Justitie van 29 juni 2010 in zaak C-139/07 P, (*Technische Glaswerke*) is geoordeeld dat er een algemene aanname geldt dat openbaarmaking van documenten die zijn gewisseld tussen de Europese Commissie en een lidstaat in het kader van een staatssteunprocedure, onder de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht valt en dat openbaarmaking van deze documenten zou leiden tot ondermijning van de

bescherming van het doel van de onderzoeken (een weigeringsgrond in de «Eurowob» verordening). Uitgangspunt is bovendien dat alle informatie die openbaar kan worden gemaakt, openbaar wordt gemaakt in de staatssteunbeschikking en uit dien hoofde dus reeds openbaar is. De overige, niet openbaar gemaakte, informatie valt derhalve onder de geheimhoudingsplicht. De documenten waarom is gevraagd, hebben betrekking op het proces dat tot de staatssteunbeschikking heeft geleid. Voor de inhoud daarvan geldt dus dat deze onder de geheimhoudingsplicht valt, indien zij niet openbaar is gemaakt.

*De leden van de SGP-fractie constateren dat via de initiële beschikkingen gratis fosfaatrechten zijn toegekend voor jongvee dat niet bestemd is om een kalf te krijgen en dat bij invoering van het voorliggende wetsvoorstel voor het houden van dit jongvee geen fosfaatrechten meer nodig zijn. Hoe verhoudt deze initiële toekenning van rechten die nu niet meer nodig zijn en verhandeld kunnen worden zich tot de staatssteunregels? Is dit expliciet aan de Europese Commissie voorgelegd en is hiervoor formeel toestemming verkregen?*

De CbB-uitspraken in april en juni 2019 hebben ertoe geleid dat de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee niet langer van toepassing was en dat de afbakening van het begrip melkvee opnieuw onduidelijk werd. Die onduidelijkheid maakte daarmee opnieuw deel uit van het door de Europese Commissie goedgekeurde fosfaatrechtenstelsel. Richting de Europese Commissie is aangegeven dat de naar aanleiding van de CbB-uitspraken alsnog toe te kennen rechten voor jongvee niet meetellen onder het plafond voor melkvee – op de borging waarvan het fosfaatrechtenstelsel ziet – maar onder het «plafond» overig omdat het gaat om vleesvee. Naar aanleiding van de CbB-uitspraak heeft de Europese Commissie verzocht de verduidelijking van de definitie van melkvee vast te leggen in de wet. Onderhavig wetsvoorstel voorziet hierin.

*De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting en de beslisnota dat met de Europese Commissie (ambtelijk) is afgestemd dat de beoogde uitzonderingen op de afromingsplicht geen nieuwe staatssteunnotificatie behoeven, zolang de eerder verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen en de fosfaatproductie onder het plafond blijft. Deze leden lezen in de beantwoording van de feitelijke vragen over de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Diergezondheidsfonds voor 2022: «Het wetsvoorstel ziet onder meer op de wettelijke verankering van de beleidsregel jongvee en de vrijstellingsregeling zoogkoeien en daarmee verduidelijking van het begrip «melkvee». Als zodanig leidt dit niet tot het toekennen van meer fosfaatrechten en is daarmee niet strijdig met de afgegeven staatssteunbeschikking. Op ambtelijk niveau is dit getoetst bij de Europese Commissie en juist gebleken. Daarom is geen (aparte) goedkeuring gevraagd.» Het is voor deze leden onduidelijk wat nu precies is aan de Europese Commissie is voorgelegd en op welke punten is aangegeven dat geen staatssteunnotificatie nodig is. Kan de regering hier nadere opheldering over geven?*

Overeenkomstig de toelichting op aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is het gehele wetsvoorstel in de voorbereiding bezien op staatssteunaspecten. Met de Europese Commissie is daarna besproken of voor (niet eerder met de Europese Commissie besproken onderdelen van) het wetsvoorstel een nieuwe steunaanmeldingsprocedure dient te worden gevolgd.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is met de Europese Commissie afgestemd dat de beoogde uitzonderingen op de afromingsplicht (100 kg lease en renovatielease) geen nieuwe staatssteunnotificatie

behoeven, zolang de eerder verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen en zolang gewaarborgd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft.

De overige onderdelen van het wetsvoorstel zijn reeds bij andere gelegenheden met de Europese Commissie besproken. Zo heeft de Europese Commissie aangegeven dat de eerdere Beleidsregel fosfaat-rechten jongvee die materieel dezelfde invulling gaf aan de definitie van melkvee als dit wetsvoorstel, geen aanleiding geeft voor een nieuwe staatssteunnotificatie (Artikel I, onderdeel a). Ook met betrekking tot de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij waarvoor in het voorliggende wetsvoorstel een permanente delegatiegrondslag is opgenomen in de vorm van een uitzondering op het uitbreidingsverbod, heeft de Europese Commissie aangegeven dat staatssteunnotificatie niet nodig is (Artikel I, onderdeel b). De overige onderdelen van het wetsvoorstel zijn technische correcties die niet raken aan de verenigbaarheid met de interne markt (Artikel I, onderdelen c, d, e, en g).

*De leden van de SGP-fractie lezen in het verslag van een schriftelijk overleg Mestbeleid in oktober 2018 (Kamerstuk 33 037, nr. 320 ) dat «gebleken» is dat sprake zou zijn van onrechtmatige staatssteun wanneer fosfaatrechten toegekend zouden worden aan vleesveehouders. Deze leden horen graag waaruit dit was gebleken.*

Bij de toekenning van fosfaatrechten kwamen vragen van vleesvee-houders over de toepassing van het fosfaatrechtenstelsel. Toen is gebleken dat de definitie van melkvee op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Het gaat daarbij om de afbakening van het begrip «melkvee» in relatie tot jongvee voor de vleesveehouderij. Deze afbakening bood ruimte voor verschillende interpretaties, waardoor het voor ondernemers niet altijd duidelijk was of zij voor hun jongvee fosfaatrechten nodig hadden. Als fosfaatrechten werden toegekend voor vleesvee, waar geen fosfaatrechten voor nodig zijn voor het houden ervan, is sprake van ongeoorloofde staatssteun.

*De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de scope van een staatssteunbeschikking niet alleen wordt bepaald door de overlegde regeling, maar ook door de wijze waarop een lidstaat de steunregeling heeft beschreven in het meldingsformulier, inclusief een beschrijving van de begunstigden, en de antwoorden van een lidstaat op vragen van de Europese Commissie. Deze leden ontvangen graag het meldingsformulier waarin de regering het fosfaatrechtenstelsel beschreven heeft en de antwoorden van de regering in reactie op vragen van de Commissie. Zij achten, gelet op de onduidelijkheid, volledige openheid hierover van belang om procedures in verband met onrechtmatige staatssteun te voorkomen. Zij willen erop wijzen dat de ambtelijke mededelingen van de Commissie steeds gepaard gaan met de voorwaarde «mits de staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht wordt genomen». Daar mag dan geen misverstand over bestaan.*

Zoals in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie is aangegeven, zijn op correspondentie tussen de Minister en de Europese Commissie de openbaarheidsregels van de Europese Unie van toepassing, alsook de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de Procedureverordening (EU-verordening 1049/2001 («Eurowob») en Verordening (EU) 2015/1589, i.h.b. artikel 30 («Procedureverordening»)). Dat neemt niet weg dat de uitkomsten van het overleg met de Europese Commissie, te weten dat het wetsvoorstel past binnen de afgegeven staatssteunbeschikking en derhalve geen aparte goedkeu-

ringsprocedure (en derhalve geen meldingsformulier) nodig is, opgenomen zijn in de memorie van toelichting. Ook voor het meldingsformulier inzake het fosfaatrechtenstelsel zelf en de daaropvolgende communicatie tussen de Minister en de Europese Commissie gelden genoemde geheimhoudingsregels. De uitkomst, verleende goedkeuringsbeschikking, is wel openbaar gemaakt. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de PVV-fractie eerder in dit onderdeel.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de in de toelichting genoemde CBb-uitspraken (2019) heeft aangegeven dat de «vleesveekwestie» niet uitdrukkelijk aan bod is gekomen bij de Europese Commissie. Tegelijkertijd heeft de Europese Commissie in reactie op vragen vanuit het Europees Parlement geschreven: «In April 2018, the Dutch government communicated to the Commission that it is working to resolve certain issues with the correct allocation of rights, following an unclear definition of young stock in Dutch legislation. In principle, non-dairy farms are not required to hold phosphate rights under the State aid scheme that the Commission approved. The scheme covered by the State aid decision SA.46349 concerns the emissions from dairy cattle and the Commission's approval is predicated on the total number of allocated phosphate rights remaining below the approved ceiling of 84.9 million kilogrammes. According to the Dutch authorities, it is possible that non-dairy farms keep dairy cattle and fall within the scope of the State aid decision. The Netherlands took the same position in relation to young dairy cows, including calves or young cattle that a farm raises and that are destined to become dairy cows or otherwise destined to have a calf. The Commission understands that the Dutch government is now considering revisiting some allocations given to certain farmers.»*

*Is de veronderstelling juist dat wel met de Europese Commissie is gecommuniceerd over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel en de toekenning van rechten aan vleesveebedrijven? Wat is hierover precies aan de Europese Commissie medegedeeld?*

Waar het in de genoemde CBb-uitspraken om gaat is dat van de zijde van het ministerie ter zitting is bevestigd dat de «vleesveekwestie» in aanloop naar de staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel door de Europese Commissie niet uitdrukkelijk aan bod is gekomen bij de Europese Commissie. Iets anders is dat uiteraard wel met de Europese Commissie is gesproken toen na invoering van het fosfaatrechtenstelsel bleek dat de definitie van melkvee nadere afbakening behoefde. De daarvoor genomen maatregel (de Beleidsregel jongvee fosfaatrechten) en ook de opnieuw ontstane onduidelijkheid ná de genoemde CBb-uitspraken is uiteraard met de Europese Commissie besproken. Ik heb uw Kamer hierover ook geïnformeerd in mijn brief van 24 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 355). Dat laat onverlet dat die kwestie in aanloop naar de goedkeuringsbeschikking niet aan bod is gekomen, te meer daar die kwestie na invoering van het stelsel aan het licht kwam. Zoals ook al is gebleken uit het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie (onderdeel 2. Europese aspecten) kan deze correspondentie niet worden gedeeld. Op de correspondentie tussen de Minister en de Europese Commissie zijn de openbaarheidsregels van de Europese Unie van toepassing, alsook de geheimhoudingsverplichtingen die voortvloeien uit de Procedureverordening (EU-verordening 1049/2001 («Eurowob») en Verordening (EU) 2015/1589, i.h.b. artikel 30 («Procedureverordening»)).

*De leden van de SGP-fractie horen graag of formeel is vastgesteld dat de definities zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel vallen binnen de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel waarvoor de Europese Commissie via de staatssteunbeschikking goedkeuring heeft gegeven, zodat onaangename verrassingen in de toekomst voorkomen worden.*

Zoals in een eerder antwoord op een vraag van deze leden is aangegeven, is het wetsvoorstel overeenkomstig de toelichting op aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in de voorbereiding bezien op staatssteunaspecten. Het onderdeel «definitie van melkvee» was reeds bij een andere gelegenheid met de Europese Commissie besproken. De Europese Commissie heeft destijds in dat overleg aangegeven dat de eerdere Beleidsregel fosfaatrechten jongvee die materieel dezelfde invulling gaf aan de definitie van melkvee als dit wetsvoorstel, geen aanleiding geeft voor een nieuwe staatssteunnotificatie.

### **3. Regeldruk**

### **4. Uitvoering en handhaving**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) naar aanleiding van voorliggende wetswijziging de informatie voor de communicatie over de wijzigingen en de systemen aan dient te passen. Deze leden wijzen op het belang van goede communicatie met de sector over de mogelijkheden die deze wetswijziging biedt. Graag vernemen zij of de regering bereid is om de RVO te verzoeken hier proactief over te informeren en op welke wijze de RVO deze communicatie gaat invullen.*

Het belang van goede communicatie met de sector over het wetsvoorstel onderschrijf ik. Normaliter is het niet gebruikelijk om voorafgaand aan de aanvaarding van een wetsvoorstel door beide Kamers over de wetswijziging te communiceren. Echter, gegeven de resterende periode tot het moment van verwachte inwerkingtreding van het wetsvoorstel op 1 januari 2022 ligt het nu in de rede met communicatie te starten op het moment dat het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard. Uiteraard zal het voorbehoud van aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer hierbij worden aangegeven. De informatie over de gewijzigde wet zal beschikbaar komen via de digitale nieuwsbrief en op de website van RVO, inclusief duidelijke voorbeelden van de betekenis hiervan voor ondernemers.

*Vanuit de sector geeft men aan dat de gekozen hoeveelheid van 100 kg fosfaatrechten voor afomingsvrije lease onvoldoende is. Begrijpen deze leden goed dat deze afomingsvrije lease in de praktijk hoofdzakelijk gebruikt zal worden voor het sluiten van de fosfaatboekhouding? Zo ja, hoe gebeurt dit momenteel zonder het wetsvoorstel? Zo nee, waarvoor dan wel?*

Zoals in de beantwoording op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren is aangegeven (onderdeel 1.1 Aanleiding en doel), heeft de voorgestelde maatregel van 100 kg afomingsvrije lease tot doel de aankoop van extra fosfaatrechten, benodigd als gevolg van een onverwachte hoge melkproductie, te faciliteren. Bedrijven die tot nu toe te maken hebben gekregen met een dergelijke situatie konden op reguliere wijze zorg dragen voor voldoende fosfaatrechten. Dus – aangenomen dat daarbij niet één van de reeds geldende uitzonderingen op de afomingsplicht van toepassing is – door aankoop mét afoming.

## 5. Consultatie

*De leden van de VVD-fractie lezen dat een deel van de respondenten voorstelt om het maximaal aantal kilogrammen bestemd voor 100 kg lease te verhogen. De regering acht aanpassing van het ontwerp-wetsvoorstel hierop niet wenselijk. Echter, deze leden vragen zich af of verhoging van het maximaal aantal kilogrammen op den duur tot de mogelijkheden behoort wanneer Nederland structureel onder het fosfaatexcretieplafond blijft. Zo nee, waarom niet?*

De voorgestelde maatregel van 100 kg afromingsvrije lease heeft tot doel de lease van extra fosfaatrechten, benodigd als gevolg van een onverwachte hoge melkproductie, te faciliteren. De hoeveelheid van 100 kg is ruim voldoende om voor een gemiddeld melkveebedrijf in de benodigde flexibiliteit te voorzien. Voor een nadere toelichting hierop verwijs ik naar het antwoord op een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie (onderdeel 1.4.1). Ik zie dan ook geen reden om op termijn dit maximumaantal kilogrammen te verhogen. Daarbij dient ook te worden overwogen dat afgeroomde rechten ten goede komen aan de fosfaatbank, die dient ter stimulering van (jonge) grondgebonden melkveehouders. De fosfaatbank is een wezenlijk onderdeel van de staatssteungoedkeuring op het fosfaatrechtenstelsel. Een verhoging van de hoeveelheid fosfaatrechten die afromingsvrij kan worden geleased, zou ten koste gaan van het vullen van de fosfaatbank en daarmee van de stimulans voor (jonge) grondgebonden melkveehouders. Dit zou opnieuw overleg met de Europese Commissie vergen.

*De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat het hanteren van een percentage beter aan zou sluiten op de bedrijfsgrootte en de bijbehorende kans dat aan het eind van het jaar rechten bij geleased moeten worden, dan het hanteren van het absolute maximum van 100 kilogram. Deze leden ontvangen graag een nadere duiding waarom het werken met een peildatum, dus het gebruik van een vaste referentiedatum voor het aantal rechten dat gebruikt mag worden voor het bepalen van maximale aantal afromingsvrij te leasen rechten, voor problemen in de uitvoering zou blijven zorgen*

In de uitvoering leidt een peildatum tot problemen omdat registratie van fosfaatrechten per kalenderjaar plaatsvindt. Zo betekent een registratie van rechten in december dat deze voor het hele kalenderjaar mogen meetellen. Daarnaast is een peildatum problematisch omdat met het overdragen van de fosfaatrechten afspraken worden gemaakt over de benutting van die rechten in het jaar van overdracht tussen de vervreemder en de verwerver. Als een deel van de rechten door de vervreemder al benut is voor het houden van dieren bij de vervreemder, kan de verwerver deze rechten niet meer benutten in het jaar van overdracht. Er ontstaat dan discussie over wie deze rechten dan mag meetellen voor zijn of haar peildatum. Tot slot geldt nog dat op handel waarbij wel is afgeroomd, onduidelijkheid ontstaat over hoe de afgeroomde rechten meetellen in het jaar van de peildatum.

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