
521

Besluit van 20 december 2017 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet in verband met de vaststelling van het percentage waarmee het op een bedrijf rustende fosfaatrecht met ingang van 1 januari 2018 in mindering wordt gebracht en de toevoeging van twee knelgevallencategorieën

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van 28 september 2017, nr. WJZ / 17129343;

Gelet op artikel 23, negende lid, en 33Ab, eerste lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 18 oktober 2017, nr. W15.17.0326/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 december 2017, nr. WJZ / 17168089;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 71 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 72

1. Op verzoek van een landbouwer met een nieuw gestart bedrijf, verhoogt Onze Minister het fosfaatrecht, bedoeld in artikel 23, derde lid, van de wet.

2. Een nieuw gestart bedrijf als bedoeld in het eerste lid, is een bedrijf dat aantoonbaar:

a. beschikt over een voor 2 juli 2015 aan de landbouwer verleende omgevingsvergunning voor het oprichten van een bedrijf voor het houden van melkvee of over een voor 2 juli 2015 door de landbouwer ingediende

melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer voor het houden van melkvee;

b. onomkeerbare financiële verplichtingen is aangegaan voor 2 juli 2015;

c. tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015 is gestart met de productie van melk bestemd voor consumptie of verwerking;

d. op 1 januari 2018 minimaal 15 melk- en kalfkoeien hield als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, onder 1°, van de wet;

e. geen aanspraak maakt op rechten uit hoofde van artikel 23, vierde lid, van de wet. 3. De verhoging, bedoeld in het eerste lid, is 50 procent van het verschil tussen het aantal kilogrammen fosfaat dat uit hoofde van artikel 23, derde lid, van de wet is vastgesteld en het aantal kilogrammen fosfaat dat redelijkerwijs in een kalenderjaar met op 2 juli 2015 aanwezige stalcapaciteit voor melkvee geproduceerd had kunnen worden.

4. De verhoging, bedoeld in het eerste lid, vindt niet plaats indien het verschil, bedoeld in het tweede lid, kleiner is dan 10 procent.

5. Het verzoek, bedoeld in het eerste lid, wordt voor 1 april 2018 ingediend met gebruikmaking van een door Onze Minister elektronisch beschikbaar gesteld middel.

Artikel 72a

1. Indien op een bedrijf op 2 juli 2015 tijdelijk minder melkvee werd gehouden of over minder fosfaatruimte werd beschikt door de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of onderhoud van publieke infrastructuur, verhoogt Onze Minister op verzoek van de landbouwer het fosfaatrecht dat uit hoofde van artikel 23, derde lid, van de wet, wordt vastgesteld.

2. De verhoging, bedoeld in het eerste lid, bedraagt het aantal kilogrammen fosfaat waarvan de landbouwer aannemelijk heeft gemaakt dat deze zonder de in het eerste lid omschreven omstandigheden in de vaststelling van het fosfaatrecht zouden zijn betrokken.

3. De verhoging, bedoeld in het eerste lid, vindt niet plaats indien deze kleiner is dan 5 procent van het fosfaatrecht dat wordt vastgesteld uit hoofde van artikel 23, derde lid, van de wet.

4. Het verzoek, bedoeld in het eerste lid, wordt voor 1 april 2018 ingediend met gebruikmaking van een door Onze Minister elektronisch beschikbaar gesteld middel.

Artikel 72b

1. Het fosfaatrecht, bedoeld in artikel 23, derde en zesde lid, en de verhoging van het fosfaatrecht, bedoeld in artikel 23, vierde en negende lid, van de wet, wordt verminderd met 8,3 procent.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op een bedrijf waarvan de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in kilogrammen fosfaat in het kalenderjaar 2015, verminderd met de fosfaatruimte in dat kalenderjaar, negatief of nul is.

3. Bij de toepassing van het percentage, bedoeld in het eerste lid, wordt het fosfaatrecht slechts verminderd voor zover een gehele uitoefening van het fosfaatrecht de fosfaatruimte in het kalenderjaar 2015 van dat bedrijf te boven gaat.

ARTIKEL II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2018.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 20 december 2017

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *achtentwintigste* december 2017

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (Stb. 2017, nr. 229) zal op 1 januari 2018 in werking treden. Deze wet (hierna: de fosfaatwet melkveehouderij) is noodzakelijk om het zogenaamde mestproductieplafond te kunnen borgen dat sinds 2006 is opgenomen in derogatiebeschikkingen die onder de Nitraatrichtlijn aan Nederland zijn afgegeven.¹ Een wettelijk instrumentarium ter beheersing van de mestproductie door melkvee is noodzakelijk gebleken nadat, mede naar aanleiding van het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015, de mestproductie in de melkveehouderij fors is toegenomen. Deze toename heeft er in geresulteerd dat Nederland, op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, in 2015 en 2016 het mestproductieplafond heeft overschreden. Om te borgen dat de Nederlandse veehouderij op een zo kort mogelijke termijn, alsmede voor de toekomst, onder het productieplafond produceert, zijn fosfaatrechten in de melkveehouderij noodzakelijk. Zonder dit instrument lijkt aannemelijk dat de onderhandelingen voor een derogatie voor de periode van het aankomende zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018 – 2021) geen kans van slagen hebben en dat de Europese Commissie Nederland in gebreke stelt vanwege het niet ten uitvoer brengen van de verplichtingen die volgen uit de Nitraatrichtlijn.

Na inwerkingtreding van de fosfaatwet melkveehouderij krijgen bedrijven met melkvee een beschikking met daarin de voor hun bedrijf vastgestelde hoeveelheid fosfaatrechten, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. De hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten – het fosfaatrecht – rust op het bedrijf en wordt als zodanig door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) geregistreerd. Bedrijven krijgen een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend die overeen komt met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar welke volgt uit het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 – de datum waarop de introductie van het fosfaatrechtstelsel aan de Tweede Kamer is aangekondigd (Kamerstukken II 2014–2015, 33 979, nr. 98) – en de op de gemiddelde melkproductie per melkkoe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie en de forfaitaire fosfaatexcretie voor jongvee, beide volgend uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Groei van de melkveestapel die na 2 juli 2015 heeft plaatsgevonden, wordt niet vertaald in fosfaatrechten. Bedrijven waar op 2 juli 2015 melkvee werd gehouden krijgen uitsluitend fosfaatrechten toegekend indien zij op de datum van inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten nog als bedrijf, als bedoeld in de Meststoffenwet, bij RVO.nl staan geregistreerd. Dit betekent dat landbouwers die tussen de datum van aankondiging van het stelsel, te weten 2 juli 2015, en de datum van inwerkingtreding van het stelsel zijn gestopt met hun bedrijf, geen fosfaatrechten krijgen toegekend.

Het aantal fosfaatrechten dat wordt toegekend op basis van de peildatum van 2 juli 2015 is te hoog om het mestproductieplafond te kunnen borgen. De toewijzing van rechten zal dan ook gepaard gaan met een generieke korting. Deze korting was reeds voorzien en de Meststoffenwet bevat hiervoor een specifieke bepaling (artikel 33Ab). Een generieke korting kan in het belang van de Nitraatrichtlijn in 2018 worden opgelegd aan bedrijven met melkvee die in 2015 niet grondgebonden waren.

¹ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2014, L 148).

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) is gevraagd te adviseren over de hoogte van het benodigde kortingspercentage. De CDM heeft berekend dat een korting van 7,3% noodzakelijk is om het mestproductieplafond te kunnen borgen. Met het overnemen van het advies van de Commissie knelgevallen fosfaatrechten en als gevolg van de bestaande knelgevallenvoorziening uit artikel 23, zesde lid, van de wet wordt de generieke korting met 1% verhoogd, zoals per brief van 12 juli 2017 is aangekondigd aan de Tweede Kamer (Kamerstuk II 2016/17, 34 532, nr. 100). In het navolgende wordt nader ingegaan op de onderbouwing van het kortingspercentage (paragraaf 2) en de wijze waarop het kortingspercentage zal worden toegepast (paragraaf 3). Vervolgens zal aandacht worden geschonken aan de twee categorieën knelgevallen die met dit besluit worden toegevoegd (paragraaf 4), gevolgd door bespreking van de bedrijfseffecten (paragraaf 5) en tot slot aan het juridische kader (paragraaf 6).

2. Het kortingspercentage

2.1 Doel korting

De melkvee-, varkens- en pluimveehouderij zijn overeengekomen dat zij de respectievelijke sectorplafonds – overeenkomend met de feitelijke fosfaat- en stikstofproductie van genoemde sectoren in 2002 – niet zullen overschrijden. Door borging van de sectorplafonds wordt automatisch voorkomen dat het nationale productieplafond wordt overschreden. Het sectorplafond voor de melkveehouderij bedraagt 84,9 miljoen kilogram fosfaat.

Zoals aangegeven in paragraaf 1 zal het aantal fosfaatrechten dat wordt toegekend op basis van de peildatum van 2 juli 2015 te hoog zijn om het mestproductieplafond te kunnen borgen. Het kortingspercentage heeft tot doel te borgen dat er in totaal niet meer fosfaatrechten, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, op de sector rusten dan het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram. De werkelijke fosfaatproductie kan per kalenderjaar fluctueren, bijvoorbeeld door onderbenutting van fosfaatrechten of door fluctuaties in de samenstelling van het ruw- en/of krachtvoer. Het is aan de sector om bijvoorbeeld via het voerspoor te borgen dat de werkelijke productie vanaf 2018 lager uit zal vallen dan de forfaitaire productieruimte van 84,9 miljoen kilogram waarin het stelsel van fosfaatrechten voorziet.

2.2 Grondgebonden bedrijven

Een bepalende factor bij de vaststelling van de hoogte van het kortingspercentage is de reikwijdte van de maatregel. Op grond van het aangenomen amendement van de leden Dik-Faber en Koşer Kaya (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 31) en het aangenomen subamendement van het lid Van Gerven (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 55) zijn bedrijven met melkvee waarvan de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in kilogrammen fosfaat in het kalenderjaar 2015, verminderd met de fosfaatruimte in dat kalenderjaar, negatief of nul is, vrijgesteld van de generieke korting (artikel 33Ab, vierde lid, Meststoffenwet). Op grond van gegevens van RVO.nl waren in 2015 iets minder dan 9.500 bedrijven met melkvee grondgebonden. Voor bedrijven met melkvee met een relatief klein overschot geldt, op grond van hetzelfde artikel, dat het fosfaatrecht dat rust op een bedrijf slechts wordt verminderd voor zover een gehele uitoefening van het fosfaatrecht de fosfaatruimte in het kalenderjaar 2015 van dat bedrijf te boven gaat. Het betreft hierbij circa 1.500 bedrijven.

2.3 Advies van de Commissie van deskundigen Meststoffenwet

De CDM komt aan de hand van gegevens van RVO.nl over het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 (de peildatum) en de wettelijk vastgestelde excretieforfaits voor fosfaat tot een totaal aan toe te kennen fosfaatrechten van 89,4 miljoen kilogram. De hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten ligt daarmee 4,5 miljoen kilogram boven het sectorplafond melkvee van 84,9 miljoen kilogram. Op grond van de situatie op de peildatum is een generieke reductie van 5,1% noodzakelijk om het aantal fosfaatrechten terug te brengen tot onder het sectorplafond. Doordat grondgebonden bedrijven volledig worden ontzien bij de generieke korting stijgt het kortingspercentage voor de overige bedrijven van 5,1 naar 6,7%. Het gedeeltelijk ontzien van bedrijven met een relatief klein overschot levert een verdere stijging van het kortingspercentage op tot 7,3%. Het toevoegen van een tweetal categorieën knelgevallen, bovenop de categorieën waarin reeds in de wet was voorzien, resulteert in een extra benodigde korting van 1%. In totaal betekent dit een generieke korting van 8,3%.

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft voor de berekeningen van het kortingspercentage gebruik gemaakt van de data van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Het I&R-rund (Identificatie en Registratie) dient als basis voor deze gegevens. Met het I&R-rund kan voor elke dag van het jaar de omvang van de melkveestapel van een bedrijf worden bepaald. De melkproductie op een bedrijf is vastgesteld conform de door de zuivelbedrijven opgegeven hoeveelheid ontvangen melk van de melkveehouder. Voor de diercategorie 100 is, op basis van de melkproductie en het aantal gehouden melkkoeien in kalenderjaar 2015, de gemiddelde melkproductie per koe bepaald. Hier is, op grond van bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, de bijbehorende forfaitaire fosfaatexcretienorm aan gekoppeld. De forfaitaire fosfaatexcretienormen houden rekening met de verschillende factoren die de fosfaatproductie beïnvloeden, zoals de efficiëntie van de gemiddelde melkkoe en de samenstelling van het voer. Voor het excretieforfait van het jongvee (categorie 101 en categorie 102) is gebruik gemaakt van tabel 4 in bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

De eerder genoemde gegevens zijn met een servicebrief door RVO.nl ter controle aan de betreffende ondernemers voorgelegd. Zij hebben hier een zienswijze op kunnen indienen. De CDM heeft gebruik gemaakt van de data die op 26 juni 2017 beschikbaar was en waarin het grootste deel van de zienswijzen is verwerkt. Voor het bepalen van het houdersdoel (melkproductie of vleesproductie) is gebruik gemaakt van de gegevens uit de Gecombineerde Data Inwinning 2015 (GDI). De gebruikte gegevens bieden al met al veel zekerheid over het kortingspercentage dat nodig is om het productieplafond te borgen. De onzekerheid die resteert is het gevolg van de knelgevallenvoorziening.

Voor het bepalen van de noodzakelijke korting voor knelgevallen is de Commissie uitgegaan van een maximaal toelaatbaar geachte verhoging van het generieke kortingspercentage van één procent. De omschrijving van de knelgevallen is zeer strikt, waardoor het kortingspercentage van één procent naar alle waarschijnlijkheid niet volledig zal worden benut. Indien het berekende kortingspercentage van 8,3% onvoldoende blijkt te zijn om in 2018 onder het fosfaatproductieplafond te blijven, dan zal voor het jaar 2019 een extra generieke korting worden vastgesteld. De consequentie voor melkveehouders is dat zij dan ofwel vee zullen moeten afstoten, ofwel rechten zullen moeten bijkopen. Dit scenario wordt echter niet voorzien.

3. De toepassing van het kortingspercentage

De Meststoffenwet bepaalt de omvang van het fosfaatrecht dat aan een bedrijf met melkvee wordt toegekend. De hoofdregel is dat het fosfaatrecht dat wordt toegewezen overeenkomt met de jaarlijkse, forfaitair bepaalde, productie die is gerealiseerd met melkvee dat op 2 juli 2015 op een bedrijf stond geregistreerd. Het fosfaatrecht kan worden verhoogd indien een bedrijf met succes beroep doet op enkele uitzonderingen die voor knelgevallen zijn getroffen. Het gaat daarbij om situaties die in artikel 23, vierde, vijfde, zesde en uit hoofde van het negende lid van de Meststoffenwet zijn omschreven. De generieke korting van het fosfaatrecht waarin dit besluit voorziet heeft betrekking op de fosfaatrechten die uit hoofde van artikel 23, derde lid, vierde, zesde en het negende lid van de Meststoffenwet worden toegewezen. Concreet betekent dit dat niet-grondgebonden bedrijven die het fosfaatrecht van een beëindigd bedrijf overnemen, het geclaimde fosfaatrecht ontvangen met een korting van 8,3 procent. Hetzelfde geldt voor fosfaatrechten die worden toegewezen, omdat op 2 juli 2015 sprake was van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, overlijden of vernieling van de melkveestallen. Een korting zal tevens plaatsvinden indien een niet-grondgebonden bedrijf aanspraak maakt op de voorziening die met dit besluit voor nieuw gestarte bedrijven of bedrijven die betrokken zijn geweest bij de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur. De voorzieningen die met dit besluit voor die bedrijven worden getroffen zijn immers uit hoofde van artikel 23, negende lid, van de Meststoffenwet vastgesteld.

Grondgebonden bedrijven zijn vrijgesteld van de generieke korting. Wanneer een grondgebonden bedrijf echter een beroep doet op artikel 23, vierde lid, van de Meststoffenwet en een bedrijf heeft overgenomen dat op 2 juli 2015 niet grondgebonden functioneerde, zal wel een korting worden toegepast op het fosfaatrecht waarop het grondgebonden bedrijf uit hoofde van artikel 23, vierde lid, van de Meststoffenwet aanspraak maakt. Het fosfaatrecht dat het grondgebonden bedrijf uit hoofde van artikel 23, vierde lid, krijgt toegewezen komt in dat geval overeen met het fosfaatrecht waarover het niet grondgebonden bedrijf bij ongewijzigde voortzetting van het bedrijf beschikking zou hebben gekregen.

De generieke korting is niet van toepassing op verhoging en verlaging van het fosfaatrecht als gevolg van het in- en uitscharen van melkvee op 2 juli 2015 (artikel 23, vijfde lid, van de Meststoffenwet). Als ook een korting zou worden toegepast op het fosfaatrecht dat als gevolg van in- en uitscharen zou worden toegewezen dan zou als gevolg van het gehouden melkvee mogelijk tweemaal een korting worden opgelegd. Bedrijven worden afhankelijk van de mate van grondgebondenheid in 2015 met de generieke korting geconfronteerd. De situatie van het bedrijf waar melkvee is ingeschaard is daarmee bepalend voor de vraag of de generieke korting van toepassing is op ingeschaard melkvee. Bij het eventueel op verzoek overhevelen van fosfaatrechten als gevolg van in- en uitscharen zal geen rekening worden gehouden met de eigenschappen van de bedrijven waar het melkvee was ingeschaard respectievelijk werd uitgeschaard in 2015.

In de praktijk zal een bedrijf eerst een beschikking ontvangen op basis van het op 2 juli 2015 gehouden melkvee. In deze beschikking zal een eventuele korting zijn verdisconteerd. Indien een landbouwer om verhoging van het fosfaatrecht verzoekt en meldt en aantoonbaar dat op zijn bedrijf sprake is van een knelgeval, zal een tweede beschikking volgen. Indien het verzoek wordt toegewezen zal in de verhoging opnieuw een eventuele korting worden verrekend. Door ook een korting op te leggen

op de verhoging ontstaat geen verschil tussen melkvee dat op 2 juli 2015 werd gehouden en melkvee dat door omstandigheden op dat moment niet aanwezig was. Met deze werkwijze kan zo spoedig mogelijk na 1 januari 2018 helderheid worden verschaft aan een zo groot mogelijk aantal bedrijven over het fosfaatrecht waarover op basis van de hoofdregel in artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet kan worden beschikt.

De Tweede Kamer heeft met een motie van de leden Visser en Ladders (Kamerstuk 21501-32, nr. 973) aandacht gevraagd voor bedrijven die formeel na 2 juli 2015 zijn ontstaan, maar in de praktijk een voortzetting zijn van een reeds op 2 juli 2015 bestaand grondgebonden bedrijf. Deze bedrijven worden op grond van de wet beschouwd als nieuwe bedrijven die in 2015 geen grond in gebruik hadden en dus niet grondgebonden waren. Voor deze nieuwe bedrijven is dat ook geen probleem, omdat aan hen geen fosfaatrechten en dus ook geen generieke korting wordt opgelegd. Nieuwe bedrijven kunnen echter wel aanspraak maken op fosfaatrechten van een rechtsvoorganger (artikel 23, vierde lid, van de Meststoffenwet). Als deze rechtsvoorganger in 2015 grondgebonden functioneerde zal het fosfaatrecht dan ook zonder generieke korting door het nieuwe bedrijf kunnen worden verkregen.

4. Knelgevallen

4.1 Knelgevallen in de Meststoffenwet

De Meststoffenwet voorziet in een voorziening voor knelgevallen (artikel 23, zesde lid). Voor een landbouwer die aantoonde dat het op het bedrijf rustende fosfaatrecht minimaal vijf procent lager is door bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen, wordt het fosfaatrecht niet bepaald aan de hand van het aantal gehouden stuks melkvee op de peildatum van 2 juli 2015, maar aan de hand van het melkvee waarover deze landbouwer zonder de buitengewone omstandigheden hebben beschikt. De knelgevallenvoorziening is bewust beperkt tot landbouwers waarbij sprake is van een buitengewone omstandigheid. Een ruimhartige knelgevallenvoorziening zou namelijk onherroepelijk tot gevolg hebben dat de benodigde generieke korting groter wordt, waardoor de rekening van een ruime voorziening bij de sector als geheel zou komen te liggen in de vorm van een grotere generieke korting.

4.2 Commissie knelgevallen fosfaatrechten

Naar aanleiding van het amendement Geurts c.s. (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 85) is door de Staatssecretaris van Economische Zaken de Commissie knelgevallen fosfaatrechten (hierna: Commissie) ingesteld. De Commissie had als opdracht om, op basis van individuele casussen, advies uit te brengen over het al dan niet verruimen van de knelgevallenvoorziening. De Commissie diende vast te stellen of er groepen bedrijven zijn die disproportioneel worden geraakt door de invoering van het stelsel van fosfaatrechten en of en in welke mate deze bedrijven hiervoor gecompenseerd dienen te worden. De Commissie diende hierbij met een drietal zaken rekening te houden:

1. allereerst diende de Commissie in haar afweging de consequenties van verruiming van de knelgevallenvoorziening voor andere melkveehouders expliciet mee te wegen. De toedeling van extra fosfaatrechten moet immers opgebracht worden door de fosfaatrechten voor andere melkveehouders met eenzelfde hoeveelheid af te romen;

2. in de tweede plaats diende de Commissie te bezien of de groepen melkveehouders die disproportioneel worden geraakt voldoende duidelijk af te bakenen zijn;

3. ten derde is de Commissie gevraagd ook het risico op oneigenlijk gebruik in haar advies te wegen en te bezien of en hoe dit risico afdoende kan worden beperkt.

De Commissie werd gevraagd:

1. heldere criteria te formuleren waaraan melkveehouders moeten voldoen om als knelgeval te worden aangemerkt;
2. aan te geven in welke mate melkveehouders die voldoen aan de beschreven criteria worden gecompenseerd;
3. een indicatie te geven van de totale omvang van de verruiming en de consequenties voor de hoogte van de generieke afroming voor alle melkveehouders;
4. aan te geven voor welke groepen melkveehouders de Commissie adviseert af te zien van verruiming van de knelgevallenvoorziening en aan te geven op grond van welke overwegingen dit wordt geadviseerd.

De Commissie heeft op 30 juni 2017 haar advies aangebonden aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. De Tweede Kamer is over dit advies geïnformeerd per brief van 12 juli 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 34 532, nr. 100). De Commissie adviseert de Staatssecretaris in de eerste plaats om maximaal zeker te stellen dat het effect van het op basis van een generieke voorziening honoreren van individuele bedrijven als knelgeval wordt beperkt tot een stijging van het generieke kortingspercentage met maximaal 1 procent. De Commissie komt tot dit advies, omdat het niet alleen het belang van degene die met een knelgevallenvoorziening worden geholpen betreft, maar ook het belang van degenen die daar letterlijk de rekening voor moeten betalen. Omdat het mestproductieplafond met de peildatum van 2 juli 2015 wordt overschreden zijn geen vrij beschikbare rechten te verdelen. De toekenning van extra fosfaatrechten aan categorieën van knelgevallen heeft een direct effect op de hoogte van de benodigde generieke korting. Het is tegen deze achtergrond dat de Commissie de Staatssecretaris na een zorgvuldige afweging heeft geadviseerd om bij algemene maatregel van bestuur twee categorieën van knelgevallen vast te stellen: een categorie voor nieuw gestarte bedrijven en bedrijven in een buitengewone situatie vanwege de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur. De Commissie heeft bij deze categorieën geoordeeld dat op voorhand evident is dat de betrokken bedrijven voldoende concreet en nauwkeurig zijn af te bakenen en zowel individueel als buitensporig geraakt worden door de maatregel, dusdanig dat dit buiten de voor de sector te verwachten bedrijfsrisico's gaat, maar ook afwenteling op de sector als geheel rechtvaardigt in de vorm van een hogere generieke korting. Met de eerder genoemde brief is kenbaar gemaakt dat het advies van de Commissie wordt overgenomen. In navolgende paragrafen wordt nader toegelicht op welke wijze de twee categorieën knelgevallen zijn ingevuld.

4.3 Nieuw gestarte bedrijven

Er zijn bedrijven die voor 2 juli 2015 zijn gestart en op die datum nog niet volledig operationeel waren. Deze bedrijven hadden op de peildatum nog geen volledige stalbezetting, ook bestond de stalbezetting in die gevallen soms uitsluitend of hoofdzakelijk uit jongvee. Deze nieuw gestarte bedrijven worden met hoge extra kosten geconfronteerd door de noodzaak om vanaf 1 januari 2018 over voldoende fosfaatrechten te beschikken om de productie voort te kunnen zetten. Het gaat in deze categorie uitsluitend om nieuw gestarte bedrijven. Het gaat niet om voorzetting of doorstart van een bestaand melkveebedrijf onder bijvoorbeeld een andere naam of met een andere eigendomsstructuur. De landbouwer die in aanmerking wenst te komen voor de voorziening zal hiertoe overtuigend bewijs moeten leveren. Hier wordt streng op getoetst.

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de voorziening is dat op het moment van het indienen van het verzoek door de landbouwer er sprake moet zijn van een actief bedrijf in de zin van de Meststoffenwet. Daarnaast dient het bedrijf te beschikken over een voor 2 juli 2015 aan de landbouwer verleende omgevingsvergunning of melding Activiteitenbesluit voor het oprichten van een bedrijf voor het houden van melkvee (Artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer). Een omgevingsvergunning die voor 2 juli 2015 is verleend aan een andere (rechts)persoon of een melding die is gedaan door een andere (rechts)persoon is niet voldoende om aan deze voorwaarde te voldoen. Een nieuw bedrijf dient voorts voor 2 juli 2015 onomkeerbare financiële verplichtingen te zijn aangegaan. Deze investeringen moeten kunnen worden onderbouwd, bijvoorbeeld met gesloten aannemingsovereenkomsten of voor 2 juli 2015 betaalde facturen. Ook moet het bedrijf tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015 aantoonbaar zijn gestart met het produceren van melk voor consumptie of verwerking en op 1 januari 2018 minimaal 15 melk- en kalfkoeien hebben gehouden. Ten slotte mag het bedrijf geen aanspraak maken op rechten uit hoofde van artikel 23, vierde lid, van de Meststoffenwet. Dat lid maakt het mogelijk rechten van een rechtsvoorganger toegewezen te krijgen. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan is aannemelijk dat sprake is van een nieuw gestart bedrijf. In dat geval wordt het aantal fosfaatrechten dat wordt toegewezen verhoogd met de helft van het verschil tussen het aantal fosfaatrechten dat op grond van het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 zou zijn toegewezen en de hoeveelheid fosfaat die redelijkerwijs had kunnen worden geproduceerd op basis van de stalcapaciteit voor melkvee op 2 juli 2015. Omdat de feitelijke gemiddelde melkproductie van een startend melkveebedrijf doorgaans geen goed beeld geeft zal voor de berekening worden uitgegaan van de hoeveelheid melk die in Nederland gemiddeld in 2015 door een melkkoe werd geproduceerd (8.338 kilogram melk per koe en 43,1 kilogram fosfaat per koe). Geen aanspraak kan worden gemaakt op deze voorziening indien het verschil tussen het aantal fosfaatrechten dat oorspronkelijk zou zijn toegewezen en de hoeveelheid fosfaat die redelijkerwijs had kunnen worden geproduceerd kleiner is dan tien procent. Deze drempel die door de Commissie is voorgesteld zorgt ervoor dat de voorziening alleen beschikbaar is voor bedrijven die een substantiële productie mislopen als gevolg van de introductie van fosfaatrechten.

Met gestelde voorwaarden is zoveel mogelijk aangesloten bij het advies van de Commissie. Op een aantal onderdelen is afgeweken van het advies:

1. De Commissie heeft er nadrukkelijk voor gekozen jongveeopfok uit te sluiten maar wel ruimte te laten voor zelfzuivelaars. Zelfzuivelaars zijn bedrijven die op eigen bedrijf verwerken en dus niet afvoeren naar een melkfabriek. Een voorziening die ook voor zelfzuivelaars toegankelijk is verhoudt zich echter slecht met de voorwaarde die de Commissie stelde dat sprake moet zijn van aflevering van melk in de periode tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015. Kenmerk van zelfzuivelaars is immers dat geen melk wordt afgeleverd aan een melkfabriek, maar dat de geproduceerde melk op het eigen bedrijf wordt verwerkt. Om te borgen dat ook zelfzuivelaars aanspraak kunnen maken op de voorziening voor nieuw gestarte bedrijven is dan ook gekozen om te bepalen dat tussen 1 januari 2015 en 2 juli 2015 gestart moet zijn met de productie van melk bestemd voor consumptie of verwerking. Dat is een voorwaarde waaraan zelfzuivelaars wel kunnen voldoen.

2. De Commissie stelt voor om – naar analogie van de destijds bij de invoering van de superheffing voor startende bedrijven getroffen voorziening – als aanvullende (entree)eis op te nemen dat het betrokken bedrijf moet aantonen dat het op 2 juli 2015 en op 1 januari 2018 over een

minimum aantal melkkoeien beschikte. De eis dat het betrokken bedrijf op 2 juli 2015 over minimaal 15 melkkoeien moet beschikken wordt gezien als een niet noodzakelijke extra barrière voor erkenning als nieuw gestart bedrijf. Immers, een nieuw gestart bedrijf kan in de omstandigheid zijn dat in de periode tussen 1 januari 2014 en 2 juli 2015 gestart is met het produceren van melk maar dat er op 2 juli 2015 minder dan 15 melk- en kalfkoeien op het bedrijf aanwezig waren.

3. In lijn met het vorige punt is ook niet als voorwaarde opgenomen dat een nieuw gestart bedrijf zowel op 2 juli 2015 als op 1 januari 2018 minimaal 4.000 liter melk afgeleverd moet zijn in een periode van 14 dagen.

4.4 Bedrijven die betrokken zijn geweest bij de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur

Er zijn bedrijven die, veelal in overleg met medeoverheden, afspraken hebben gemaakt over bijvoorbeeld een bedrijfsverplaatsing in verband met natuurontwikkeling of infrastructurele projecten of hun bedrijven extensiveren ten behoeve van natuurontwikkeling en die op de peildatum van 2 juli 2015 om die reden nog geen of een onvolledige veebezetting hadden of die op de peildatum tijdelijk niet-grondgebonden waren. Als een bedrijf deze omstandigheden kan aantonen dan wordt hiermee rekening gehouden bij de vaststelling van het fosfaatrecht. Aantonen van de genoemde omstandigheden is mogelijk op basis van documenten die deelname aan publieke natuurontwikkelingsprojecten of publieke infrastructuurprojecten bewijzen en waaruit blijkt dat sprake was van ofwel een wijziging van de bestemming van landbouwgrond in gebruik bij het bedrijf in verband met een natuurontwikkelings- of infrastructuurproject. Hierbij dient er een direct verband te zijn tussen de vermindering van de grond in gebruik op het bedrijf en deze wijziging van de bestemming van (een deel van) de landbouwgrond op het bedrijf, ofwel een verkleining van de veestapel die het rechtstreeks gevolg is van een natuurontwikkelings- of infrastructuurproject.

De verhoging blijft beperkt tot het aantal kilogrammen fosfaat waarvan aannemelijk is dat het zonder de deelname aan beschreven activiteiten zou zijn toegewezen. Er dient in alle gevallen ook sprake te zijn van een ongewone en tijdelijke situatie die direct samenhangt met de ontwikkeling van het publieke project. Indien een bedrijf als gevolg van deelname aan een natuurontwikkelings- of infrastructuurproject tijdelijk niet-grondgebonden kon produceren wordt het fosfaatrecht verhoogd zodat het effect van de generieke korting ongedaan wordt gemaakt. Geen aanspraak kan worden gemaakt op de voorziening voor de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur indien de verhoging kleiner zou zijn dan vijf procent van het fosfaatrecht dat op basis van de peildatum van 2 juli 2015 wordt vastgesteld. Concreet betekent dit dat aanspraak kan worden gemaakt op de voorziening als het fosfaatrecht vijf procent lager is doordat op 2 juli 2015 minder grond beschikbaar was of omdat minder dieren werden gehouden. Ook is aanspraak op deze voorziening mogelijk indien de optelsom van minder grond en minder gehouden dieren resulteert in een verminderde toekenning van meer dan vijf procent.

Bedrijven die aanspraak kunnen maken op deze voorziening, komen veelal ook in aanmerking voor een bijzondere positie in het kader van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij. Voor wat betreft de terminologie van artikel 72a is daarom aangesloten bij artikel 21, negende lid, onderdeel a, van de Meststoffenwet.

5. Effecten

5.1 Bedrijfseffecten

De generieke korting zal per 1 januari 2018 worden geëffectueerd. Melkveehouders kunnen, op hoofdlijnen, twee strategieën volgen om de gevolgen van de korting te ondervangen. In de eerste plaats kunnen ondernemers er voor kiezen om de korting op het op het bedrijf rustende fosfaatrecht te compenseren door het verwerven van extra fosfaatrechten op de vrije markt. Ondernemers kunnen op die manier de omvang van de fosfaatproductie met melkvee zoals deze was op de peildatum veiligstellen voor de periode na inwerkingtreding van de wet. Ondernemers kunnen er ook voor kiezen om de fosfaatproductie door melkvee in overeenstemming te brengen met het fosfaatrecht zoals dit aan het bedrijf zal worden toegekend na het doorvoeren van de generieke korting. Ondernemers hebben, na het bekendmaken van de hoogte van de generieke korting per 12 juli 2017 (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 100), voldoende tijd om, in het geval de generieke korting niet gecompenseerd kan worden door het verwerven van extra fosfaatrechten van andere landbouwers, via natuurlijk verloop het aantal stuks melkvee in overeenstemming te brengen met het na de generieke korting op het bedrijf rustende fosfaatrecht (zie paragraaf 6.2).

De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) vastgesteld dat er op 2 juli 2015 – de peildatum – ruim 24.600 bedrijven met melkvee waren. De generieke korting is niet van toepassing op deze gehele groep van bedrijven. Bedrijven met melkvee die in 2015 grondgebonden waren worden volledig vrijgesteld van de generieke korting. Op basis van gegevens van RVO.nl gaat het om bijna 9.500 bedrijven. Bedrijven met melkvee die in 2015 een relatief klein fosfaatoverschot hadden worden deels ontzien bij de generieke korting. Het gaat hierbij om bijna 1.500 bedrijven. Circa 13.600 bedrijven zullen te maken krijgen met een volledige generieke korting op hun bedrijf. Circa 1.500 bedrijven zullen deels gekort worden, waarbij de omvang van de uiteindelijke korting afhankelijk is van de omvang van het fosfaatoverschot door melkvee op individuele bedrijven in 2015.

Genoemde aantallen zullen op het moment van inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten niet geheel overeenkomen met de analyse zoals door de CDM is uitgevoerd. Dit heeft te maken met het feit dat uitsluitend aan landbouwers die op 1 januari 2018 nog een bedrijf voeren fosfaatrechten worden toegekend. Aan bedrijven die tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 zijn gestopt worden geen fosfaatrechten toegekend. Daarnaast is het totaal aantal bedrijven onderhevig aan veranderingen als gevolg van samenvoegingen en splitsingen die tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 hebben plaatsgevonden.

Het financiële gevolg voor bedrijven zal sterk afhangen van bedrijfsspecifieke omstandigheden, het door de individuele landbouwer gevoerde management en de wijze waarop op bedrijfsniveau invulling is gegeven aan de Regeling fosfaatreductieplan 2017.

Landbouwers die ervoor kiezen om de generieke korting op hun bedrijf te ondervangen door, na inwerkingtreding van de wet, op de vrije markt fosfaatrechten te verwerven zullen hiervoor investeringen moeten plegen. In de memorie van toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (Kamerstukken II 2015–2016, 34 532, nr. 3) zijn de kosten voor de aanschaf van fosfaatrechten met een rekenvoorbeeld becijferd op € 100,–

per kilogram. Voor het verwerven van voldoende fosfaatrechten voor de verantwoording van de fosfaatproductie van een (gemiddelde) melkkoe in een kalenderjaar zou daarmee een eenmalige investering van iets meer dan € 4.000,- noodzakelijk zijn. Genoemde bedragen vormen niet meer dan een indicatie. De werkelijk prijs voor een (kilogram) fosfaatrecht zal sterk afhangen van vraag en aanbod na inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten.

Ondernemers die ervoor kiezen hun melkveestapel conform het kortingspercentage te krimpen zullen geconfronteerd worden met een lagere melkproductie en hogere kosten per eenheid van product door minder efficiënte inzet van overige bedrijfsmiddelen, zoals stallen, grond en machines. Het berekende saldo – het verschil tussen alle opbrengsten per melkkoe verminderd met de variabele kosten per melkkoe – zal, op basis van gegevens uit de KWIN, gemiddeld rond de € 1.900,- per afgevoerde koe bedragen. In het saldo is het effect van een afname van het aantal stuks melkvee op de vaste lasten niet meegenomen. Dit effect is sterk afhankelijk van de bedrijfsspecifieke situatie, onder andere of een bedrijf extensief of intensief is en in welke mate er op het bedrijf sprake is van investeringen met vreemd geld.

Niet grondgebonden bedrijven die mede als gevolg van de Regeling fosfaatreductieplan 2017, hun melkveestapel, uitgedrukt in GVE's, hebben gereduceerd tot het niveau van 2 juli 2015 minus 4%, zullen minder vergaande ingrepen op hun bedrijf moeten uitvoeren om te voldoen aan de generieke korting van 8,3% dan bedrijven die geopteerd hebben voor het betalen van een heffing.

Ondernemers zullen, uitgaande van de situatie op hun eigen bedrijf, eigenstandig een (financiële) afweging moeten maken over de wijze waarop de generieke korting van 8,3% op hun bedrijf opgevangen kan worden, hetzij door krimp van de veestapel, hetzij door het verwerven van extra fosfaatrechten, of een combinatie van beide.

5.2 Regeldruk

Van alle bedrijven met melkvee worden administratieve handelingen gevraagd. De daaruit voortvloeiende administratieve lasten kunnen per bedrijf verschillen, afhankelijk van de keuze door individuele landbouwers om bezwaar- en beroep aan te tekenen tegen de beschikking waarmee het fosfaatrecht – na doorvoeren van de generieke korting – wordt vastgesteld. De generieke korting is van algemene aard, het kortingspercentage kan als zodanig dan ook niet via een bezwaar- of beroepsprocedure ter discussie worden gesteld (zie ook: Kamerstukken II 2015/16, 34 532, nr. 3, p. 46). Het gaat in een bezwaar- of beroepsprocedure ten aanzien van de vaststelling van het fosfaatrecht enkel om de vraag of rekening is gehouden met de kenmerken van het bedrijf. De generieke korting is gericht op bedrijven die in 2015 niet volledig grondgebonden waren (circa 16.600 landbouwbedrijven). De uit dit besluit voortvloeiende administratieve lasten die zien op de generieke korting zijn eenmalig en zijn reeds meegenomen in de berekening van de administratieve lasten in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2015/16, 34 532, nr. 3, tabel 8 op pagina 29). In genoemde memorie van toelichting worden deze administratieve lasten nog toegeschreven aan het kalenderjaar 2017. Door het uitstel van de inwerkingtreding van het stelsel van 1 januari 2017 naar 1 januari 2018 dienen deze administratieve lasten nu toegeschreven te worden aan het kalenderjaar 2018.

De administratieve lasten die voortvloeien uit de met onderhavig besluit toe te voegen twee categorieën van knelgevallen zien voornamelijk op het aanleveren van overtuigend bewijs dat aan de gestelde voorwaarden van de voorziening wordt voldaan. Hoeveel bedrijven in aanmerking menen te komen voor de aanvullende categorieën is niet bekend maar zal, gezien de aard van de voorziening, naar verwachting beperkt zijn. Voor de in artikel 23, zesde lid, van de wet opgenomen knelgevallenvoorziening is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (tabel 8 op pagina 29) een administratieve last becijferd van € 76.900,-. Naar verwachting zal de met onderhavig besluit te introduceren knelgevallenvoorziening in een administratieve last resulteren van gelijke orde van grootte waarmee de totale administratieve last voor knelgevallen die voortvloeit uit de wet en dit besluit uitkomt op € 153.800,-.

6. Juridisch kader

6.1 Gevolgen voor de Europese interne markt

In de memorie van toelichting bij de Wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten (Stb. 2017, nr. 229) is uitvoerig ingegaan op de verenigbaarheid van het fosfaatrechtenstelsel met de Europese interne markt. In het bijzonder is stilgestaan bij de verhouding met de gemeenschappelijke marktordening, het vrij verkeer van goederen en diensten en de vrijheid van vestiging. Voor de onderbouwing waarom het stelsel verenigbaar is met deze kaders wordt daarom kortheidshalve verwezen naar paragraaf 7.1 van deze memorie van toelichting (Kamerstukken II 2015/16, 34 532, nr. 3).

De korting op het fosfaatrecht veroorzaakt een additionele beperking van de eerder genoemde Europese kaders, omdat het de mogelijkheid om in Nederland melkvee te houden verder beperkt. Een beperking die evenwel noodzakelijk is om binnen de uit hoofde van Europese regelgeving opgelegde milieurandvoorwaarden te kunnen produceren. De korting heeft gevolgen voor de omvang en kosten van productie van dierlijke producten binnen de melkveehouderij. Dit is echter een prijs die voortvloeit uit de doelstellingen die uit hoofde van de Nitraatrichtlijn zijn gesteld en derhalve noodzakelijk en verdedigbaar wordt geacht. Er is dan ook geen reden om te veronderstellen dat de gemeenschappelijke marktordening, het vrije verkeer van goederen en diensten of de vrijheid van vestiging zich tegen de korting zoals die met dit besluit wordt vastgesteld verzetten. Dit besluit voorziet ook niet in technische voorschriften in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241). Dit besluit is dan ook niet in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

6.2 Eigendomsbescherming

Artikel 1 van de het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermt het recht op eigendom. Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie biedt een vergelijkbare bescherming. Artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM luidt: «iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat

heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.»

Inbreuk op het ongestoord genot van het eigendom kan slechts plaatsvinden in twee gevallen. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang en onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld. Dit betreft het ontnemen van eigendom. Voorts heeft de Staat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren. Voor ontneming geldt als uitgangspunt dat de volledige schade van de onderneming moet worden vergoed. Indien sprake is van regulering geldt in beginsel niet dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Voor zover die regulering echter disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last, ligt dit anders.

Uitgangspunt bij zowel de wet fosfaatrechten melkvee als bij onderhavige korting op het fosfaatrecht is dat geen eigendom wordt ontnomen, maar dat sprake is van regulering van eigendom. Dit wordt bewerkstelligd door rekening te houden met het eigendom (meer in het bijzonder het melkvee) dat fysiek aanwezig was op het moment van het uitbrengen van de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98). Voor melkvee dat werd aangehouden op het moment van het uitbrengen van genoemde brief worden dan ook fosfaatrechten afgegeven. Eigendom – in dit geval melkvee – dat op dat moment werd gehouden wordt niet geraakt door het de wet fosfaatrechten melkvee.

Ten aanzien van de generieke korting geldt dat rekening wordt gehouden met het natuurlijk verloop van gehouden melkvee. Uitgaande van de gemiddelde levensduur van een melkkoe van 5 jaar en 9 maanden² dient jaarlijks circa 17,4 procent van de veestapel vervangen te worden. Op 12 juli 2017 is kenbaar gemaakt dat met ingang van 1 januari 2018 een kortingspercentage van 8,3% zal worden toegepast. Hoewel al geruime tijd bekend mag worden verondersteld dat met ingang van 1 januari 2018 een korting zal worden doorgevoerd op de melkveestapel zoals deze op 2 juli 2015 aanwezig was, geldt dat voor zover een bedrijf de berichtgeving over de omvang van de vast te stellen korting heeft afgewacht mag worden aangenomen dat het de fosfaatproductie in de resterende maanden tot 1 januari 2018 middels natuurlijk verloop in overeenstemming kan brengen met het fosfaatrecht zoals dat met ingang van die dag wordt toegekend. Immers, in de resterende periode tussen de aankondiging op 12 juli 2017 en de effectivering van de generieke korting op 1 januari 2018 wordt gemiddeld een natuurlijk verloop verwacht in de melkveestapel van ruim 8%. Voor bedrijven waarbij het natuurlijk verloop onverhoopt lager is geldt bovendien dat het niet noodzakelijk is dat de melkveestapel op 1 januari 2018 exact overeenkomt met het fosfaatrecht zoals dat op die datum wordt toegekend. Omdat het fosfaatrecht ziet op de productie in een kalenderjaar kunnen bedrijven een eventueel hogere productie in de eerste maanden van het jaar compenseren met een lagere productie in de maanden die volgen. De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat het overgrote deel van de bedrijven als gevolg van de korting niet gedwongen zal worden om melkvee voor het einde van de economische levensduur af te stoten. Er bestaat bovendien nog de mogelijkheid om additionele fosfaatrechten te verwerven.

De korting resulteert ook in regulering van eigendom voor de overige bedrijfsmiddelen zoals gronden, opstallen en machines. Het gebruik van deze eigendommen wordt door de korting beperkt, maar van ontneming

² J.W. Reijs, Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen; Prestaties 2015 in perspectief, Wageningen Economic Research, december 2016, rapport 2016-094

van eigendom is geen sprake. Het is immers niet alleen mogelijk deze eigendommen te verkopen, te verpachten of te verhuren, maar ook om ze zelf ten volle te benutten door het fosfaatrecht op het bedrijf in overeenstemming te brengen met de gewenste productieniveau.

Van belang is tevens dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. Bij het ontnemen van fosfaatrechten richt de bescherming van het EVRM zich niet op de productierechten zelf, maar op de eigendommen die als gevolg van de ontneming van deze rechten worden geraakt. Dit wordt beklemtoond, omdat hierover in het verleden bij het ontnemen van varkensrechten een lange procedure is gevoerd. De Hoge Raad heeft echter bepaald dat op varkensrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten en dat bij de ontneming van deze rechten sprake was van regulering van eigendom (NJ 2002, 469). Deze lezing is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (*Lohuis en anderen*. no. 37265/10).

In zijn algemeenheid geldt dat een maatregel die ingrijpt op het eigendomsrecht in een redelijke verhouding moet staan tot het met de maatregel nagestreefde doel. Bij de toetsing van een maatregel aan het EVRM zal dan ook worden beoordeeld of sprake is van een fair balance. Bij deze beoordeling komt de Staat een ruime beoordelingsvrijheid toe. Van een fair balance is sprake indien de inmenging rechtmatig is, wanneer de nationale rechtsgrondslag voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is en de inmenging niet in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat. Ook moet de inmenging plaatsvinden in het algemeen belang en proportioneel zijn. Aan de eerste voorwaarde – rechtmatigheid – wordt voldaan omdat de korting is gebaseerd op een deugdelijke grondslag in de Meststoffenwet en formeel wordt vastgelegd in het op die wet berustende Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Voorts is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar en niet in strijd met de beginselen van de rechtsstaat. Duidelijk is ook dat de inmenging dient ter bevordering van een dwingende reden van algemeen belang. De korting draagt immers bij aan de uitvoering van de Nitraatrichtlijn. Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt een aantal factoren in ogenschouw genomen. Hierbij wordt gekeken naar gedragingen van de overheid, de verwachtingen die er konden zijn, overgangsmatregelen, eventuele compensatie en de mogelijkheid om een claim tegen de Staat in te kunnen dienen. Bij het onderhavige besluit speelt ook de mate waarin de introductie van de korting voorzienbaar is een rol. Sinds 3 maart 2016 is kenbaar dat een korting op het fosfaatrecht noodzakelijk zal zijn om het mestproductieplafond te kunnen borgen (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108). In deze brief is bovendien aangekondigd dat de verwachting is dat de korting hoger dan 4% zou zijn, maar niet hoger zou mogen worden dan 8%. Met ingang van 12 juli 2017 is voorts definitief gecommuniceerd dat het kortingspercentage 8,3 procent gaat bedragen. Een percentage dat met dit besluit ook wordt vastgesteld. Dat het percentage iets hoger is dan in de brief van 3 maart 2016 was voorzien kan worden verklaard door het uitzonderen van bedrijven met melkvee die in 2015 grondgebonden waren van de generieke korting en het deels uitzonderen van bedrijven die in 2015 een relatief klein fosfaatoverschot produceerden. Deze uitzonderingen zijn het gevolg van het amendement van de leden Dik-Faber en Koşer Kaya (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 31) en het aangenomen subamendement van het lid Van Gerven (Kamerstukken II 2016/2017, 34 532, nr. 55). Voor deze gevolgen is tijdens het debat op 1 december 2016 gewaarschuwd. Aangegeven is dat de generieke korting ongeveer 2,5% hoger zou kunnen worden bij het volledig ontzien van grondgebonden bedrijven (Handelingen II 2016/17, nr. 30-13, p. 67). De korting op het fosfaatrecht alsmede de omvang hiervan is dan ook voldoende voorzienbaar. Ten aanzien van de proportionaliteit dient voorts

in ogenschouw te worden genomen dat voor Nederland zonder ingrijpen ingebrekestelling door de Europese Unie dreigt. De maatregelen die daaruit kunnen voortvloeien, onder meer door het achterwege blijven van de derogatie, kunnen nog verdergaande consequenties hebben voor de betrokken bedrijven dan reeds voortvloeien uit het voorgestelde fosfaat-rechtenstelsel.

Het oordeel is dan ook dat de maatregel proportioneel is en dat sprake is van de fair balance die het EVRM vereist om eigendom te kunnen reguleren.

Bij de totstandkoming van de wet is uitvoerig stilgestaan bij knelgevallen die als gevolg van de introductie van fosfaatrechten kunnen ontstaan. Naar aanleiding van het amendement Geurts c.s. (Kamerstukken II 2016–2017, 34 532, nr. 85) is door de Commissie knelgevallen fosfaatrechten opnieuw beoordeeld of er aanleiding is de knelgevallencategorieën die reeds in de wet worden voorzien verder uit te breiden. Als gevolg van het advies van de Commissie knelgevallen fosfaatrechten worden met dit besluit twee additionele categorieën van knelgevallen toegevoegd. De wet en dit besluit voorzien hiermee gezamenlijk in alle knelgevallen waarvan bij voorbaat is vastgesteld dat ze een oplossing behoeven. De wet fosfaatrechten melkvee en dit besluit bevatten algemeen verbindende voorschriften die naar zijn aard een generieke strekking kennen. Algemeen verbindende voorschriften kunnen geen recht doen aan alle bijzondere omstandigheden van individuele melkveebedrijven. Dit betekent echter niet dat individuele melkveebedrijven die zich miskend voelen, zich niet kunnen beroepen op de bescherming van het eigendomsrecht. Bezwaar en beroep is mogelijk tegen de vaststelling van het fosfaatrecht zoals dat uit hoofde van artikel 23 van de wet wordt vastgesteld. In deze bezwaar- en beroepsprocedures kan ook rekening worden gehouden met artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. Indien zich individuele gevallen aandienen die als gevolg van artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM bescherming verdienen zal hier op grond van artikel 38 van de Meststoffenwet invulling aan worden gegeven. Hierbij is van belang om te wijzen op de recente jurisprudentie in het kader van de Regeling fosfaatreductieplan 2017 over de gevallen waarin sprake is van een individuele en disproportionele last. Hiervan is eerst sprake indien een veehouder wordt geconfronteerd met feiten en omstandigheden die niet voor alle veehouders gelden en die meebrengen dat hij in bijzondere mate wordt getroffen door de maatregel. Voor de conclusie dat een dergelijke situatie zich voordoet, zijn bijzondere omstandigheden noodzakelijk. Niet ieder vermogensverlies zal hebben te gelden als een disproportionele last, terwijl bij beoordeling van deze vraag bovendien alle individuele omstandigheden van het geval in de afweging moeten worden betrokken.³ Het zijn deze lijnen waarlangs bedrijven die bezwaar maken tegen de toewijzing van fosfaatrechten zullen worden getoetst.

6.3. Staatssteun

De Europese Commissie heeft de introductie van fosfaatrechten verenigbaar verklaard met de interne markt. Staatssteun vormt daarmee niet langer een beletsel voor de introductie van fosfaatrechten zoals dat wordt voorzien door de Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten en het onderhavige besluit.

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

³ ECLI:NL:GHDHA:2017:3067; ECLI:NL:GHDHA:2017:3068; ECLI:NL:GHDHA:2017:3069; ECLI:NL:GHDHA:2017:3070; ECLI:NL:GHDHA:2017:3071; ECLI:NL:GHDHA:2017:3072.