



Advies juristen: maak fosfaatrechten niet verhandelbaar

‘Voer stelsel P-rechten zo snel mogelijk in’

Met het opschorten van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel staat de derogatie voor 2017 op het spel. Specialisten in agrarisch recht pleiten er daarom voor dat staatssecretaris Van Dam het stelsel alsnog zo snel mogelijk invoert. „Maar belangrijker nog: wordt de Nitraatrichtlijn wel overschreden? Ik zou daar eerst eens naar kijken”, aldus advocaat Peter Goumans.

Totaal onverwacht kwam staatssecretaris Van Dam op 13 oktober met de mededeling dat het stelsel van fosfaatrechten wordt aangepast en dat de invoering een jaar wordt uitgesteld, naar 1 januari 2018. Reden: de Europese Commissie ziet het uitgeven van vrij verhandelbare, waardevolle rechten als ongeoorloofde staatssteun (zie kader). Deze mededeling – maar liefst 16 maanden

nadat Van Dam bekend had gemaakt dat er een stelsel van fosfaatrechten zou worden ingevoerd – wekte alom verbazing. De Groningse hoogleraar agrarisch recht Willem Bruil foertert: „Hoe kan dat, als je ‘voortdurend in overleg bent met Brussel’? Straks wordt het stelsel 2,5 jaar na de aankondiging ingevoerd. Wetgeving heeft nog nooit zo lang geduurd. Dit is gewoon broddelwerk.”

Het fosfaatrechtenstelsel werd op 2 juli 2015 aangekondigd omwille van het behoud van de derogatie van de Nitraatrichtlijn. De Nederlandse dierlijke sector is met Brussel een fosfaatproductieplafond overeengekomen van 172,9 miljoen kilo (de productie van 2002), als aanvullende voorwaarde voor derogatie. Dat plafond werd vorig jaar echter met bijna 8 miljoen kilo overschreden, voornamelijk als

gevolg van de groei van de melkveestapel (zie kader). Die groei heeft zich dit jaar voortgezet waardoor Nederland ook in 2016 niet aan de derogatievoorwaarde voldoet.

Nu de invoering van het fosfaatrechtenstelsel een jaar wordt uitgesteld, ligt er in 2017 geen wettelijk instrument om de fosfaatreductie af te dwingen. Staatssecretaris Van Dam hoopt dat de melkveesector hierop anticipeert en de fosfaatproductie komend jaar al vrijwillig terugbrengt. Dat is echter gedoemd te mislukken, voorspelt advocaat Peter Goumans, verbonden aan Hekkelman Advocaten en Notarissen in Nijmegen. „De belangen van grondgebonden en biologische boeren staan immers lijnrecht tegenover die van intensieve melkveebedrijven. Bovendien is het in het verleden ook niet gelukt om de fosfaatproductie via zelfregulering terug te dringen.”

Verlies derogatie

Omdat de sector volgend jaar voor het derde achtereenvolgende jaar niet aan de derogatievoorwaarde zal voldoen, achten zowel Goumans als Bruil de kans heel groot dat Nederland de derogatie voor 2017 verliest. „Het zou wel gek zijn als Brussel dat zou accepteren”, zegt Bruil. Van de Nederlandse melkveehouders heeft 80 procent de derogatie nodig. Verlies van de derogatie betekent dat zij minder dierlijke mest mogen aanwenden en worden opgezadeld met aanzienlijk hogere mestafzetkosten en extra kunstmestkosten. Advocade Franca Damen van Kneppelhout en Korthals advocaten in Rotterdam vindt het in dat kader wel goed dat er in ieder geval een wetsvoorstel voor de fosfaatrechten ligt: „Nederland kan aantonen dat we werken aan het terugdringen van het fosfaatoverschot. En FrieslandCampina stimuleert een lagere fosfaatproductie via de minder-melken

maatregel. Dat kan mogelijk bijdragen aan de besluitvorming van de Europese Commissie. Maar of dat toereikend is, blijft zeer de vraag.”

Als de Nederlandse melkveehouderij de derogatie verliest, vindt Damen dat ook de overheid dat mag worden aangerekend. „Die heeft niet tijdig ingegrepen. De melkveehouders die hebben uitgebreid, hebben dat gedaan binnen de wettelijke kaders; dat kun je ondernemers niet verwijten.

Van Dam doet een tikkeltje laconiek over de eigendomstoets, maar dat probleem is niet eenvoudig.

Al hadden ze, gelet op onder andere het vervallen van het melkquotum, wel enige vorm van productiebeperking kunnen verwachten. De overheid zal bij het vervallen van derogatie haar best moeten doen om de consequenties voor de praktijk zo veel mogelijk te beperken.”

Onzekerheid

Uitstel van de invoering van fosfaatrechten betekent bovendien dat melkveehouders nog een jaar langer in onzekerheid verkeren over de hoeveelheid fosfaatrechten die hen wordt toegekend. De bedrijfsontwikkeling ligt straks ruim twee jaar stil, benadrukt Damen. Alledrie de juridisch specialisten zouden het daarom toejuichen als Van Dam het fosfaatrechtenstelsel alsnog zo snel mogelijk invoert, liefst per 1 januari 2017. Bruil: „Begin bijvoorbeeld met voorlopige fosfaatrechten, dan weet de veehouder in elk geval waar hij zich straks aan moet houden en voer het definitief in per 2018.”

Een andere optie, die zowel Goumans als Bruil onafhankelijk van elkaar bepleiten, is om het fosfaatrechtenstelsel volgend jaar direct in te voeren en daarbij de rechten

– eventueel alleen in het eerste jaar – niet verhandelbaar te maken. Bruil: „Dan hou je de discussie over staatssteun buiten de deur. Ik zou er overigens voor pleiten om ze helemaal niet overdraagbaar te maken. De verhandelbaarheid is een grote bron van ellende; een boer die wil uitbreiden moet straks 5.000 euro per koe neertellen aan fosfaatrechten. Dat geld kunnen ze beter in grond investeren.” Boeren die dan willen uitbreiden, kunnen dan bij de fosfaatbank een

aanvraag indienen voor de gratis rechten, schetst hij. Goumans stelt dat alleen een pijnlijke ingreep nu nog een oplossing kan bieden om de derogatie te behouden. Het stelsel zal snel moeten worden ingevoerd, met

een zeer forse generieke korting, waarbij rekening wordt gehouden met ruimte voor kneelgevallen, ruimte voor compensatie voor grondgebonden bedrijven én de ruimte die men had gedacht te winnen via het afromen van transacties in 2017. De korting zal dan veel hoger uitvallen dan de eerdergenoemde 4 tot 8 procent, verwacht hij.

Eigendomstoets

En als dat gebeurt, komt er nog een kritische factor om de hoek kijken: boeren worden in feite voor een deel onteigend, omdat ze in één klap een flink stuk productie moeten inleveren. Damen en Goumans wijzen er beiden op dat deze inmenging in het eigendomsrecht mogelijk in strijd is met artikel 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Goumans: „Waar de overheid hard ingrijpt, moet men aannemelijk kunnen maken dat er geen sprake is van een ‘excessive burden’, een buitengewoon zware last.”

Het generiek korten op fosfaatrechten moet de zogeheten proportionaliteitstoets wel kunnen doorstaan. Daarbij moet de overheid rekening houden met de belangen ►

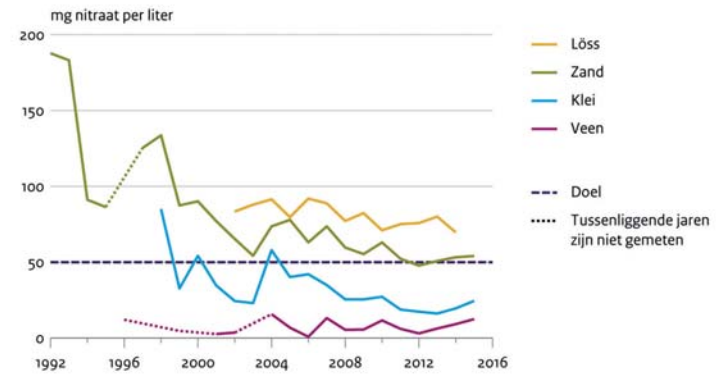
Staatssteun

De Europese Commissie heeft het oorspronkelijke fosfaatrechtenstelsel afgekeurd omdat er sprake zou zijn van ongeoorloofde staatssteun. Dit omdat veehouders ‘gratis’ waardevolle rechten toegewezen zouden krijgen die vrij verhandelbaar zijn. Opmerkelijk, volgens de juridisch specialisten, omdat de invoering van de varkens- en pluimveerechten op dezelfde manier is gegaan. „Maar destijds heeft daar geen haan naar gekraaid”, aldus advocaat Peter Goumans. „Nu zit Brussel er kennelijk meer bovenop.” Hoogleraar agrarisch recht Willem Bruil begrijpt niets van

het argument van de Europese Commissie. „Als er nu sprake zou zijn van staatssteun, is het in 2018 toch ook? Het idee is dat melkveehouders ‘zomaar’ rechten krijgen ter waarde van 5.000 euro per koe, maar daar hebben ze alleen wat aan als ze ze verkopen en het bedrijf beëindigen. En als ze geen bedrijf meer hebben, is het geen staatssteun meer.” Bovendien worden veehouders er zeker niet mee geholpen, het maakt de productiekosten in Nederland alleen maar hoger en het beperkt de bedrijfsontwikkeling, argumenteert hij. Bruil: „Ik heb het gevoel dat men Nederland zat is in

Brussel. Het argument ‘staatssteun’ is het eerste mes in de rug van de melkveehouderij en als straks de derogatie wegvalt, is dat het tweede mes in de rug van de sector.” De Europese Commissie geeft ook als argument voor het afkeuren van het initiële wetsvoorstel dat staatssteun niet geoorloofd is om een Europese milieudoelstelling te realiseren. Dat lost Van Dam op door het fosfaatrechtenstelsel inclusief generieke korting straks in één keer in te voeren, zodat het milieudoel (geen overschrijding van het fosfaatplafond) is geborgd op het moment dat de rechten verhandelbaar worden.

Nitraat in uitspoelend water onder landbouwbedrijven



Bron: RIVM-LMM

van zowel grondgebonden en biologische veehouders, als met intensieve bedrijven, stelt de advocaat. „Van Dam doet een tikkeltje laconiek over die eigendomstoets, maar dat probleem is niet eenvoudig.“ Als de maatregel niet goed wordt getoetst, zouden veehouders een zaak kunnen aanspannen tegen de overheid, met de ‘excessive burden’ als argument, legt Goumans uit.

Nitraatrichtlijn

Maar de Nijmeegse advocaat werpt nog een vraag op: wordt de Nitraatrichtlijn van maximaal 50 milligram fosfaat per liter grondwater überhaupt wel overschreden? „Dit fosfaatrechtenstelsel wordt opgetuigd om de derogatie te behouden. De vraag is of daar een relevant milieudoel achter ligt. Ik zou zeggen: begin bij het begin, ga eerst de grondwaterkwaliteit meten. Bepaal dan of er een noodzaak is om in te grijpen. Zo niet, laat de sector dan met rust en beperk verdere groei. Er zijn signalen dat het relatief meevalt.“

Volgens Goumans gaat de staatssecretaris voorbij aan de inmiddels behaalde en ingeschatte resultaten van de tot nu toe getroffen maatregelen. „Wellicht heeft het mestbeleid wel effect gesorteerd. Misschien zijn er heel veel bedrijven die het prima voor elkaar hebben; moet je daar dan de hele sector voor op laten draaien? “

Gegevens van het RIVM bevestigen het vermoeden van Goumans. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne

maakte medio september de resultaten bekend van de nitraatmetingen aan grondwater onder landbouwbedrijven over de jongste periode, 2012-2015. Het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid voert die metingen uit, zodat Nederland dat kan rapporteren aan Brussel met het oog op de Nitraatrichtlijn. Die eist dat het nitraatgehalte in het grondwater onder landbouwbedrijven onder de 50 milligram per liter blijft.

Zuidelijk zand te hoog

Volgens de gegevens van het RIVM voldoen de nitraatconcentraties in de veengebieden en in de kleiregio al (ruim) aan de doelstelling, omdat die gronden meer nitraat afbreken. Op zandgronden gebeurt dat veel minder, maar ook hier nadert de gemiddelde nitraatconcentratie met 54 mg/liter de doelstelling. In de voorgaande rapportageperiode (2007-2010) was dat nog 58 mg/liter.

Hoewel de zandregio gemiddeld op de goede weg is, zijn er regionaal nog grote verschillen. De noordelijke zandregio (34 mg/liter) en de centrale zandregio (44 mg/l) voldoen al aan de nitraatrichtlijn. In de zuidelijke zandregio (Noord-Brabant en Limburg) is de gemiddelde nitraatconcentratie met 81 mg/l nog flink te hoog. Dit is volgens het RIVM te verklaren doordat daar meer uitspoelingsgevoelige akkerbouwgewassen worden geteeld. Ook bevinden zich daar meer bodems die gevoelig zijn voor stikstofuitspoeling. Bovendien is er in het zuidelijk zandgebied veel intensieve

veehouderij, met veel mest en weinig grond. In de zuidelijke zandregio voldoet dan ook 46 procent van de (steekproefsgewijs) bemonsterde landbouwbedrijven niet aan de norm. Dat betreft vooral akkerbouwbedrijven (70 procent). In 20 procent van de gevallen gaat het om melkveebedrijven en de overige 10 procent bestaat uit hokkiebedrijven. Op de lössgrond in het uiterste zuiden van Limburg zakt het nitraatgehalte wel, maar zit het met 75 mg/liter grondwater nog een stuk boven de doelstelling.

Mestbeleid effectief

Zo beschouwd is er dus feitelijk alleen sprake van een te hoog nitraatgehalte in het grondwater in de ‘zak van Zuid-Limburg’ en in het zuidelijk zandgebied. In laatstgenoemde regio lijken melkveehouders bovendien een relatief klein aandeel te hebben in vergelijking met akkerbouwers. Voorts meldt het RIVM dat de stikstofbodemoverschotten over alle grondsoorten zijn gedaald ten opzichte van de vorige periode. Het Rijksinstituut concludeert dan ook: ‘Over de gehele meetperiode 1991-2015 volgt de trend van de gemeten nitraatconcentraties in de zandregio redelijk goed de trend van het bodem-stikstofoverschot. Dit ondersteunt de beleidsopvatting dat mestbeleid gericht op vermindering van het stikstofoverschot effectief is om het nitraatdoel te bereiken.’ Waarmee het RIVM feitelijk de vraag van advocaat Goumans beantwoordt. ■

Fosfaatplafond

De Nederlandse varkens-, pluimvee- en rundveesector produceerde in 2015 180,1 miljoen kilo fosfaat. Dit is ruim 8 miljoen kilo meer dan in 2014, blijkens de definitieve cijfers van het CBS. De fosfaatproductie overschreed vorig jaar voor het eerst sinds 2010 het door de Europese Unie vastgestelde fosfaatplafond van 172,9 miljoen kilogram.

De gestegen fosfaatproductie komt vooral voor rekening van de rundveesector. Daar steeg de fosfaatuitstoot van 97 miljoen kilo in 2014 naar 103,6 miljoen kilo in 2015; oftewel een toename van 6,6 miljoen kilo.

Dit is voor een belangrijk deel terug te voeren op de groei van de melkveehouderij. Volgens de Landbouwtelling waren er op 1 april 2015 al 50.000 melkkoeien en 38.000 stuks jongvee meer dan het jaar ervoor. In de loop van het jaar nam het aantal koeien nog verder toe en steeg de melkproductie met bijna 7 procent tot 13,5 miljard liter. Daarnaast was het hoge fosfaatgehalte van de grasoogst van 2014 van invloed. Het sectorplafond voor de rundveehouderij ligt op 84,9 miljoen kilo fosfaat; daar zat de sector in 2015 dus al 18,7 miljoen kilo boven (22 procent).

