No.W11.20.0279/IV 's-Gravenhage, 28 oktober 2020

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2020, no. 2020001529, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel en afromingsvrije lease van een beperkt aantal kilogrammen fosfaatrecht per jaar mogelijk te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het feit dat, vóórdat het voorstel voor advies bij de Afdeling aanhangig is gemaakt, nog geen zekerheid is 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. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inleiding

De reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is beperkt tot melkvee. De fosfaatproductie door de vleesveehouderij valt niet onder het sectorale plafond voor de melkveehouderij. Om te voorkomen dat jongvee voor de melkveehouderij via de vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtenstelsel wordt gehouden is er – via de definitie van het begrip melkvee – voor gekozen een deel van het jongvee voor de vleesveehouderij wel onder het fosfaatrechtenstelsel te laten vallen. In de praktijk bestaat echter soms onduidelijkheid over de vraag of jongvee als melkvee moet worden aangemerkt en daarvoor fosfaatrechten nodig zijn. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd te verduidelijken voor welk jongvee fosfaatrechten nodig zijn.

Verder wordt met het voorstel de bestaande uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij[[1]](#footnote-1) wettelijk vastgelegd, waarbij de voorwaarden bij ministeriële regeling worden vastgelegd. Tot slot wordt het mogelijk gemaakt per jaar maximaal 100 kilogram fosfaatrechten te leasen voor de korte termijn, zonder dat hierover afroming plaatsvindt.[[2]](#footnote-2)

1. Staatssteun

Het fosfaatrechtenstelsel is in het leven geroepen om aan de voorwaarden van de derogatie van de Nitraatrichtlijn te voldoen.[[3]](#footnote-3) Het stelsel is als steunmaatregel in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (‘VWEU’) door de Europese Commissie goedgekeurd.[[4]](#footnote-4) Het voorstel wijzigt het stelsel, zoals dat in de meldingsprocedure aan de Commissie is voorgelegd. Dat lijkt in ieder geval te gelden voor de uitzondering voor jongvee voor de zoogkoeienhouderij en voor de afromingsvrije lease. Deze wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de aard en werking van het fosfaatrechtenstelsel (en dus voor de steunmaatregel) en voor de voorwaarden die de Commissie aan haar goedkeuring heeft verbonden.

In de toelichting is ten aanzien van de staatssteunregels een PM-punt opgenomen. Uit de toelichting wordt aldus niet duidelijk hoe de voorgestelde wijzigingen in het fosfaatrechtenstelsel zich verhouden tot het goedkeuringsbesluit van de Commissie en of deze nopen tot een aanpassing daarvan.[[5]](#footnote-5) Daartoe is overleg met de Commissie aangewezen.

In algemene zin wijst de Afdeling erop dat voorgenomen regelgeving tijdig moet worden getoetst op staatssteunaspecten en dat gesprekken met de Europese Commissie en een eventuele aanmeldingsprocedure op een zodanig moment plaatsvinden dat gelegenheid bestaat de regeling aan te passen, in de regel vóór bespreking in de ministerraad.[[6]](#footnote-6)

Verder herinnert de Afdeling eraan dat zij adviseert als laatste adviseur van de regering, nadat alle overige adviezen zijn uitgebracht en verwerkt. Dat betekent ook dat eventuele adviezen van de Commissie (of overige uitkomsten van de gesprekken van de Commissie) aan de Afdeling worden toegezonden.[[7]](#footnote-7) Dit is in onderhavig geval niet gebeurd. Daardoor bestaat onduidelijkheid over de verhouding van (onderdelen van) het voorstel tot de staatssteunregels en de derogatie.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling om met de Commissie over het voorgaande in overleg te treden. Verder adviseert zij in de toelichting in te gaan op de uitkomsten daarvan en het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, dan nadat duidelijkheid hieromtrent is verkregen. Indien dat overleg leidt tot wijzigingen van ingrijpende aard, adviseert de Afdeling het voorstel opnieuw ter advisering aan haar voor te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Thans neergelegd in de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij (Stcrt. 2018, 60129). [↑](#footnote-ref-1)
2. Bij de verkoop of overdracht van fosfaatrechten geldt ingevolge artikel 32a van de Meststoffenwet in uitgangspunt een afroming van 20% ten behoeve van de fosfaatbank. [↑](#footnote-ref-2)
3. Deze derogatiehoudt in dat in Nederland jaarlijks een grotere hoeveelheid mest van graasdieren op of in de bodem mag worden gebracht, dan is vastgelegd in de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EG). Daartoe zal de uitstoot onder een nationaal plafond en een sectoraal plafond moeten blijven. Om dat te waarborgen is het fosfaatrechtenstelsel ingevoerd. [↑](#footnote-ref-3)
4. Besluit van 19 december 2017, inzake steunmaatregel SA.46349 (2017/N), C(2017) 8483 def. [↑](#footnote-ref-4)
5. Wijzigingen van goedgekeurde steunmaatregelen moeten, in uitgangspunt, als nieuwe steunmaatregelen opnieuw ter goedkeuring worden aangemeld. Alleen aanpassingen van louter formele of administratieve aard, die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden leiden niet tot wijziging van bestaande steunmaatregelen. Vgl. artikel 4, eerste lid van Verordening 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PbEG 2004, L 140). [↑](#footnote-ref-5)
6. Aanwijzing 7.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarbij. Ar. 7.7 ziet overigens ook op de notificatie overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535, waarvan in de toelichting staat dat die nog zal moeten plaatsvinden. [↑](#footnote-ref-6)
7. Aanwijzing 7.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-7)