

Vergaderjaar 2018–2019

**35 208**

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht**

**C**

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

Ontvangen 1 juni 2019

#### **I. ALGEMEEN**

*Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van verslag met daarin de volgende opmerkingen en vragen.*

*De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen.*

*De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben daarover een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van de SGP hebben begrip getoond voor de spoed waarmee de regering deze wet Wijziging van de Meststoffenwet wil behandelen. Vandaar dat het versnelde proces gesteund werd. Desondanks hebben zij vragen bij het wetsvoorstel, met name ten aanzien van de cijfermatige en juridische onderbouwing.*

*Het lid van de fractie van de OSF heeft met enige reserve kennisgenomen van het plan om het afomingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten tijdelijk te verhogen van 10% naar 20%, en heeft hierover een aantal vragen en opmerkingen.*

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de PVV, de SP, de SGP en de OSF over het bovengenoemde wetsvoorstel in het verslag. Graag ga ik op deze vragen in.

Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel. Mijn streven is dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking kan treden. Een snelle behandeling van dit wetsvoorstel door het parlement zou eraan bijdragen de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij nog in 2019 terug te brengen tot onder het sectorplafond en een generieke korting te voorkomen.

*De leden van de PVV-fractie vragen de regering hoeveel fosfaatrechten er momenteel in totaal in omloop zijn voor de melkveehouderij. Hoeveel rechten bevinden zich nu in de fosfaatbank? Worden deze rechten in de fosfaatbank ingezet om het aantal rechten te verminderen? Komt het aantal uitgegeven fosfaatrechten in de melkveehouderij overeen met de daadwerkelijke productie van het aantal kilo's fosfaat in de melkveehouderij? De PVV-fractieleden verzoeken de regering het antwoord te onderbouwen met cijfers.*

Op dit moment is er ca. 85,9 miljoen kilogram aan fosfaatrechten in de markt, waarvan ca. 85,3 miljoen kilogram voor de melkveehouderij. De fosfaatrechten die tot nu toe zijn afgeroomd en de rechten die in de toekomst worden afgeroomd worden doorgehaald totdat de hoeveelheid fosfaatrechten voor de melkveehouderij onder het sectorplafond is gebracht. Dit betekent dat afgeroomde rechten pas in de fosfaatbank terecht komen vanaf het moment dat de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij onder het sectorplafond is. Het klopt dus dat de rechten die zijn en worden afgeroomd, worden gebruikt om de totale hoeveelheid rechten in de fosfaatrechtenmarkt te verminderen.

Het is van belang de hoeveelheid fosfaatrechten en de feitelijke productie van fosfaat van elkaar te onderscheiden. De feitelijke fosfaat- en stikstofproductie van de Nederlandse veehouderij wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekend. De prognose in de laatste kwartaalrapportage van het CBS laat zien dat de feitelijke productie van melkvee in 2018 voor wat betreft fosfaat 77,4 miljoen kilogram betrof (fosfaatproductieplafond is 84,9 miljoen kilogram) en voor wat betreft stikstof 292,8 miljoen kilogram (stikstofproductieplafond is 281,8 miljoen kilogram). Een verschil tussen de hoeveelheid fosfaatrechten en de daadwerkelijke fosfaatproductie kan onder meer komen doordat de werkelijke fosfaatexcretie per koe, bijvoorbeeld door de samenstelling van het voer, lager is dan het forfait waarmee wordt gerekend voor de fosfaatrechten.

*Zijn er voor het houden van vleeskoeien fosfaatrechten nodig? Zo ja, geldt dat voor alle vleeskoeien? En is dit altijd zo geweest sinds de invoering van de fosfaatrechten?*

In de vleesveehouderij zijn alleen voor een deel van het jongvee fosfaatrechten nodig. Dit geldt sinds de invoering van het fosfaatrechtenstelsel en is nodig om te voorkomen dat jongvee dat bestemd is voor de melkveehouderij, wordt grootgebracht op vleesveehouderijen om zo het fosfaatrechtenstelsel te omzeilen. Voor volwassen dieren in de vleesveehouderij zijn geen fosfaatrechten nodig.

*Wat is de totale waarde van de fosfaatrechten uitgedrukt in euro's op dit moment? Hoeveel heeft de handel in fosfaatrechten in 2018 en 2019 al opgebracht voor de Nederlandse staat, zo vragen de PVV-fractieleden.*

Ik heb geen inzicht in de prijs die voor fosfaatrechten wordt betaald, dit betreft een private aangelegenheid. De totale waarde van de fosfaatrechten uitgedrukt in euro's op dit moment kan ik daarom niet geven. De handel in fosfaatrechten brengt de Nederlandse staat niets op. De rechten die worden afgeroomd, worden doorgehaald totdat de hoeveelheid rechten in de melkveehouderij onder het sectorplafond is. De rechten die vanaf dat moment worden afgeroomd worden via de fosfaatbank uitgegeven in de vorm van ontheffingen.

## 1. Doel en inhoud

### 1.1 Aanleiding

*De leden van de SP-fractie hebben vragen over de aanleiding van het wetsvoorstel en de maatschappelijke context daarvan. In aanleg gaat het om het terugbrengen van de klimaat- biodiversiteit- en waterhuishouding-ontwrichtende uitstoot van stikstof en fosfaat bij de mestproductie van de veehouderij. Meer bijzonder gaat het om de daarbij vigerende normen, en in dit wetsvoorstel specifiek die voor de melkveehouderij. In het algemeen zou te verwachten zijn dat de landbouwsector de eerste is die zich de genoemde ontwrichtingen aantrekt en evenzeer dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dit zou doen. Daarentegen lijkt dit wetsvoorstel (en eerdere in de reeks) gericht op het bereiken van maximering van productie die nog net toelaatbaar is volgens de EU-normen daaromtrent, en de Nederlandse uitzonderingspositie bóven die normen en de Nederlandse overschrijding van zelfs die uitzonderingsnormen. De leden van de SP-fractie vragen de regering het voorliggende wetsvoorstel, en de genoemde maximering van de productie, te plaatsen in het kader van de genoemde klimaat- biodiversiteit- en waterhuishouding-ontwrichting, en daarbij aan te geven waarom zij toestaat dat Nederland hierbij helemaal achterop, in plaats van voorop loopt. (Het gaat daarbij, net zoals bij het bovenstaande, om het gemiddelde – er zijn zeker ook agrariërs die zich de genoemde ontwrichtingen wél aantrekken.) Hoe plaatst de regering de voortgaande ontwrichting in het kader van artikel 21 van de Grondwet? Dit stelt: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.»*

De mestproductie door de veehouderij in Nederland is sinds 2006 gemaximeerd door een nationaal plafond. Dit plafond vloeit voort uit Europese regelgeving gericht op milieu en waterkwaliteit en het is vanuit het oogpunt van milieu en waterkwaliteit van belang om onder het plafond te blijven. Het nationale plafond bedraagt voor fosfaat 172,9 miljoen kilogram en voor stikstof 504,4 miljoen kilogram. Dit nationale plafond is doorvertaald naar sectorale plafonds voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij. Doel van het fosfaatrechtenstelsel is te borgen dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overschrijdt. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is. De uitgegeven hoeveelheid fosfaatrechten – en daarmee de potentiële fosfaatproductie – overschrijdt het sectorplafond voor de melkveehouderij. Door het afromingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van een fosfaatrecht tijdelijk te verhogen van 10% naar 20%, wordt beoogd de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij nog in 2019 terug te brengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Daarmee wordt geborgd dat de productie het plafond niet zal overschrijden en wordt het belang van een goede waterkwaliteit dus gediend.

*Blijkens de memorie van toelichting beoogt het wetsvoorstel een aanscherping van de instrumenten uit het zogenoemde stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij. Dit achten de leden van de SP-fractie niet verkeerd. Maar het lijkt allemaal minimalistisch, en eerst en vooral gericht op behoud van derogatie (productie boven de algemene EU-norm). Erkent de regering dit?*

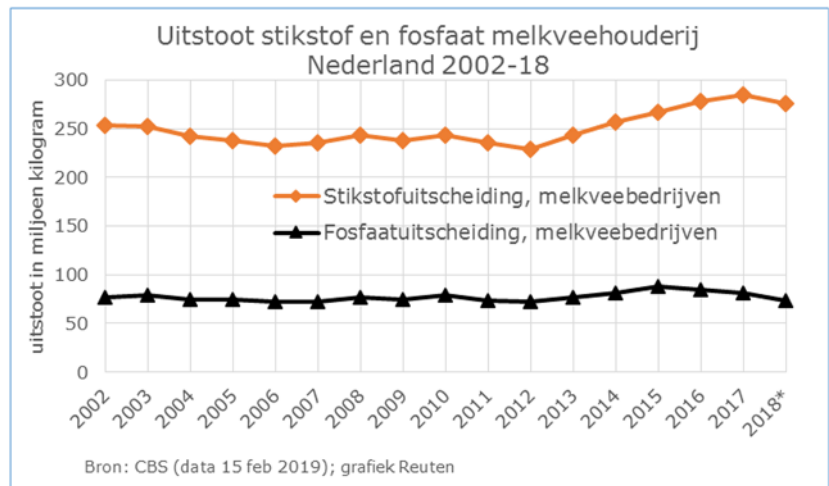
Het wetsvoorstel is erop gericht de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij terug te brengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Daarmee wordt geborgd dat de productie het plafond

niet zal overschrijden. Met de verhoging van het afomingspercentage door middel van het onderhavige wetsvoorstel wil ik een generieke korting voorkomen. Dit zijn de doelen waarop het wetsvoorstel zich richt.

Los daarvan merk ik over de derogatie op dat deze betrekking heeft op de hoeveelheid dierlijke mest die mag worden aangewend, en niet op de productie.

## 1.2 Context

*De leden van de SP-fractie hebben vragen over de context van het wetsvoorstel zoals uiteengezet in de memorie van toelichting. De memorie stelt dat in februari 2019 het sectorplafond fosfaatrechten voor de melkveehouderij werd overschreden (d.w.z. overschrijding van zelfs de Nederlandse uitzonderingspositie). «De totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt bepaalt de maximale fosfaatproductie door melkvee die in een kalenderjaar mogelijk is. Indirect wordt ook de maximale stikstofproductie hiermee begrensd.» Met «mogelijk is» bedoelt de Minister waarschijnlijk «toelaatbaar is» (want overschrijding is kennelijk mogelijk). Wat betreft de stikstofproductie merken de leden van de SP-fractie op dat van de fosfaatproductie mogelijk «begrenzing» uitgaat, maar dat beide hiermee niet parallel lopen. Zie de onderstaande grafiek, waaruit blijkt dat de stikstofuitstoot vooral na 2012 sterk toeneemt ten opzichte van de fosfaatuitstoot. De leden van de SP-fractie vragen de regering deze toename te verklaren en te laten weten in hoeverre zij deze al dan niet zorgelijk acht en welke maatregelen zij al dan niet neemt.*



Het is van belang de hoeveelheid fosfaatrechten en de feitelijke productie van fosfaat van elkaar te onderscheiden. De feitelijke fosfaat- en stikstofproductie van de Nederlandse veehouderij wordt door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekend. De prognose in de laatste kwartaalrapportage van het CBS laat zien dat de feitelijke productie van melkvee in 2018 voor wat betreft fosfaat 77,4 miljoen kilogram betrof (fosfaatproductieplafond is 84,9 miljoen kilogram). Hoewel dus de hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overschrijdt, ligt de fosfaatproductie ruim onder dat plafond. De stikstofexcretie wordt door het fosfaatrechtenstelsel indirect begrensd. Als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel kan een landbouwer slechts die hoeveelheid melkvee houden waarvoor hij fosfaatrechten heeft. De hoeveelheid stikstof die een landbouwer produceert met melkvee, wordt bepaald door deze

hoeveelheid melkvee en de stikstofexcretie per dier. Voor wat betreft stikstof bedroeg de productie in 2018 volgens de prognose (definitieve cijfers volgen in juni) 292,8 miljoen kilogram (stikstofproductieplafond is 281,8 miljoen kilogram). Eén van de belangrijkste redenen van de hogere stikstofexcretie in 2018 zijn de extreme weersomstandigheden, waardoor sprake is van een hoog stikstofgehalte in het ruwvoer. Verschillende sectorvertegenwoordigers hebben gezamenlijk een sectoraanpak opgesteld om de stikstofproductie naar beneden te brengen. De aanpak van de sector heb ik als bijlage bij mijn brief van 24 mei aan de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 355).

*Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering om de stikstof- en fosfaatuitstoot voor een recent jaar te vatten in CO<sub>2</sub> equivalenten voor zowel de melkveehouderij-sector als voor de veehouderij-sector als geheel, en deze te relateren aan de totale Nederlandse CO<sub>2</sub> uitstoot.*

Het CBS berekent de feitelijke fosfaat- en stikstofproductie van de Nederlandse veehouderij, waaronder die van de melkveehouderij. Deze berekeningen zijn niet weergegeven in CO<sub>2</sub> equivalenten. De meest recente cijfers voor wat betreft fosfaat- en stikstofproductie betreft de prognose voor de productie in 2018 (kwartaalrapportage CBS). Deze prognose laat zien dat de feitelijke productie van de gehele Nederlandse veehouderij voor wat betreft fosfaat 160,7 miljoen kilogram is en voor wat betreft stikstof 506,1 miljoen kilogram. Deze prognose laat zien dat de feitelijke productie van melkvee in 2018 voor wat betreft fosfaat 77,7 miljoen kilogram en voor wat betreft stikstof 292,8 miljoen kilogram was. Het CBS baseert deze berekeningen mede op de dieraantallen in 2018. De dieraantallen die in deze prognose zijn benoemd laten zien dat het aantal stuks jongvee 942.000 betrof en het aantal stuks melkvee 1.577.000. Ter vergelijking, een gemiddelde melkkoe heeft een CO<sub>2</sub> equivalent van 4.175, en jongvee (gemiddelde van een kalf en een pink) heeft een gemiddeld CO<sub>2</sub> equivalent van 1.075. Het is voor mij niet mogelijk dit te relateren aan de gehele veehouderij of de totale Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot.

### *1.3 Doel van het wetsvoorstel*

#### *1.3.1. Verhoging afomingspercentage versus generieke korting*

*De leden van de SP-fractie hebben vragen over de instrumenten om de fosfaatuitstoot te beperken (de stikstofuitstoot valt, zoals aangegeven onder punt 1.2, buiten de directe reikwijdte van het wetsvoorstel). Volgens de memorie van toelichting zijn er onder de huidige wet in beginsel twee beperkingsinstrumenten, namelijk enerzijds een generieke korting op de afgegeven fosfaatuitstoot-rechten en anderzijds een verhoging van de korting bij overdracht van fosfaatuitstoot-rechten (in melkjargon noemt de wet de laatste korting «afoming» – heel grappig als het niet om een serieuze zaak zou gaan).*

*Zoals de leden van de SP-fractie de memorie lezen, kiest de Minister nogal onomwonden voor een verhoging van de «afoming» (van 10 naar 20%). De argumentatie voor deze keuze is nogal beperkt en, zoals hieronder aangegeven, nogal gebrekkig. De keuze voor de afoming lijkt een uitgangspunt: «[O]m te voorkomen ... dat in de toekomst een generieke korting moet worden opgelegd ... verhoogt dit wetsvoorstel het afomingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van fosfaat-rechten van 10% naar 20%.»*

*Meer specifiek schrijft de Minister over de generieke korting:*

*«Het toepassen van een generieke korting houdt in dat het fosfaatrecht van alle niet-grondgebonden landbouwers wordt verlaagd. Circa 50% van de melkveehouders is grondgebonden. Dit betekent dat op een groot deel van de bedrijven het aantal stuks melkvee zal moeten worden teruggebracht – ook indien deze bedrijven niet zijn gegroeid sinds 2015 – met alle gevolgen van dien voor het toekomstperspectief van het bedrijf en de inkomsten van de landbouwer.»*

*De leden van de SP-fractie merken hierbij in de eerste plaats op dat in het jk-jaar 2015 veel melkveeouders al hadden geanticipeerd op de afschaffing van het melkquotum (qua aantallen melkveeouder was 2015 het topjaar voor jongvee, en 2016 het topjaar voor melkvee van 2 jaar en ouder). In de tweede plaats zouden de sinds 2015 niet-gegroeide bedrijven kunnen worden vrijgesteld van een extra generieke korting. In de derde plaats stuurt het alternatief van extra afoming via de zogenoemde «latente fosfaatruimte» op maximering van de productie bij het geldende plafond. Klimaat, biodiversiteit en waterhuishouding zijn daar niet mee gediend. Graag het commentaar van de regering op deze drie punten.*

De totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt bepaalt de maximale fosfaatproductie door melkvee die in een kalenderjaar mogelijk is. Indirect wordt ook de maximale stikstofproductie hiermee begrensd, zie daarover mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.2. Om te borgen dat de productie van fosfaat door melkvee het desbetreffende sectorale plafond niet zal overschrijden, moet de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is, worden teruggebracht tot onder het sectorplafond.

Hoewel een deel van de melkveeouders is gegroeid sinds 2015, betreft dit zeker niet alle bedrijven. De Meststoffenwet voorziet voor wat betreft de generieke korting alleen in een uitzondering voor grondgebonden landbouwers. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de mate waarin een bedrijf is gegroeid sinds 2015. Landbouwers die sinds 2015 niet zijn gegroeid, kunnen als zodanig dus niet van de generieke korting worden uitgezonderd. Deze landbouwers zijn alleen uitgezonderd als ze grondgebonden zijn. Een uitzondering voor landbouwers die niet gegroeid zijn zou dus afwijken van de met het fosfaatrechtenstelsel gemaakte keuzes, waar verhoging van het afomingspercentage aansluit bij de bestaande systematiek. Het fosfaatrechtenstelsel is een ingrijpende maatregel die net een jaar van kracht is. Ik vind het van belang dat de situatie kan stabiliseren voordat fundamentele aanpassingen en wijzigingen in de gekozen systematiek overwogen worden.

Wanneer het aantal fosfaatrechten is teruggebracht tot onder het plafond voor de melkveehouderij kan worden geborgd dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet overschrijdt, los van de mate van benutting van de fosfaatrechten. Gelet op de waarde van fosfaatrechten zal in alle gevallen de in de sector aanwezige latente ruimte beperkt zijn. De verhoging van het afomingspercentage is niet gericht om maximering van de productie, maar hoeft ook niet te leiden tot een lagere fosfaatproductie dan is toegestaan. Immers, het fosfaatrechtenstelsel in bedoeld om ervoor te zorgen dat de productie het vastgestelde maximum niet zal overschrijden. De reductie van het aantal rechten is erop gericht dit doel te borgen, zonder dat onnodig ingegrepen wordt in de bedrijfsvoering.

*Tenslotte over dit onderwerp willen de leden van de SP-fractie graag nog weten tot op welk percentage (vanaf de huidige 8,5%) de generieke korting zou moeten stijgen om tot hetzelfde uitstoot-effect te geraken als bij de voorgestelde «afomingsverhoging» tot 20%.*

Indien het kabinet een nieuwe generieke korting zou invoeren om de totale hoeveelheid fosfaatrechten terug te brengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij, zou dit betekenen dat een reductie van ten minste ca. 500.000 kg fosfaatrechten moet worden gerealiseerd. Hierdoor zullen alle veehouders waarvoor de korting geldt hun veestapel moeten reduceren, waardoor meer dieren naar de slacht zullen worden gebracht of zullen worden geëxporteerd. Dit wil ik vanuit het oogpunt van dierenwelzijn voorkomen. De genoemde hoeveelheid fosfaatrechten kan nog toenemen, aangezien enerzijds nog extra rechten kunnen worden toegekend door bezwaar- en beroepsprocedures en anderzijds omdat vleesveeouders fosfaatrechten kunnen verkopen aan melkveeouders. Aangezien een generieke korting niet wordt toegepast op grondgebonden bedrijven, en ongeveer de helft van de melkveehouderijen grondgebonden is, zou een generieke korting ca. 11.500 landbouwers betreffen. In deze berekening moet ook de hoeveelheid fosfaatrechten bij niet-grondgebonden bedrijven, en het gegeven dat er ook bedrijven zijn met een relatief laag fosfaatoverschot, worden meegenomen. Daarmee is in de eerdere berekening van de 8,3% korting ook rekening gehouden (zie rapport CDM, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 532, nr. 100). Ik beschik nu niet over een berekening van de stijging van het kortingspercentage ten opzichte van de huidige 8,3%.

### 1.3.2. Markteffecten

*De leden van de SP-fractie hebben vragen bij hetgeen in de memorie van toelichting gesteld wordt onder het kopje «markteffecten». De Minister schrijft:*

*«Aannemelijk is echter dat de groep landbouwers die bij een transactie is betrokken en die dus wordt geraakt door de verhoging van het afromingspercentage, groter is dan de groep landbouwers die zou worden getroffen door een generieke korting. Een eventuele generieke korting zou immers worden toegepast op alle niet grondgebonden landbouwers die melkvee houden, dit betreft circa 11.500 landbouwers. Aannemelijk is dus dat de lasten van een verhoging van het afromingspercentage worden verdeeld over een grotere groep landbouwers dan de lasten van een eventuele generieke korting.»*

*Omdat ongeveer 50% van de melkveeouders getroffen worden door een generieke korting, is het niet evident dat in het alternatieve geval van een verhoging van het afromingspercentage een grotere groep dan 50% van het totaal getroffen zou worden. De leden van de SP-fractie gaan ervan uit dat de Minister hier een foutieve redenering volgt (tenzij, uiteraard, zij deze voldoende kan toelichten – die toelichting wachten zij graag af). Een principiële punt is dat het treffen van een grotere of kleinere groep niet op voorhand positief of negatief is. Het gaat ook om de mate waarin een groep getroffen wordt, maar vooral ook om het al dan niet stimuleren van grondgebondenheid. De omvang van de getroffen groep is daarom geen zinnig argument voor de keuze tussen de twee instrumenten. Graag het commentaar hierop van de regering.*

In haar advies veronderstelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat de groep die de lasten van de verhoging van het afromingspercentage moet dragen kleiner zal zijn dan in het geval gekozen zou worden voor een generieke korting. De Afdeling advisering merkt op dat, gelet daarop, de gevolgen voor deze groep ingrijpend kunnen zijn. Naar aanleiding van het advies heb ik in de toelichting in beeld gebracht wat de omvang is van de groep die geraakt zou worden door de verhoging van het afromingspercentage en de groep die geraakt zou worden door een generieke korting. Het aantal transacties waarover in 2019 afroming zal plaatsvinden is niet op voorhand vast te stellen, wel kan worden gekeken naar de

situatie in 2018. In 2018 is in totaal voor ca. 420.000 kg aan fosfaatrechten afgeroomd. Bij deze 15.500 transacties waren in totaal 12.115 unieke relaties betrokken (4968 unieke vervreemders en 8491 unieke verkrijgers). Een eventuele generieke korting zou worden toegepast op alle niet grondgebonden landbouwers die melkvee houden. Circa 50% van de melkveehouders is grondgebonden, dit betreft circa 11.500 landbouwers. De lasten van een verhoging van het afomingspercentage worden dus verdeeld over een grotere groep landbouwers dan de lasten van een eventuele generieke korting, indien van overeenkomstige getallen als in 2018 wordt uitgegaan. Daarmee is de gemiddelde last per landbouwer kleiner. Daar komt nog bij dat de verhoging van het afomingspercentage zich richt op de in de sector aanwezige latente ruimte om de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt te reduceren. Fosfaatrechten zullen immers alleen worden overgedragen wanneer de verkopende landbouwer ze niet meer nodig heeft voor zijn eigen bedrijf. Omdat afoming plaatsvindt bij de overgang van fosfaatrechten, is verhoging van het afomingspercentage van 10% naar 20% dus een maatregel die aangrijpt bij de in de sector aanwezige latente ruimte. Dit zal voor ondernemers minder ingrijpend zijn dan een generieke korting, omdat de afoming fosfaatrechten betreft die de verkopende ondernemer zelf niet benut. Een generieke korting daarentegen, richt zich op de fosfaatrechten van alle niet-grondgebonden ondernemers, ook als zij geen latente ruimte hebben zoals bij actieve landbouwers doorgaans het geval zal zijn. Het primaire doel van het fosfaatrechtenstelsel is te borgen dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet zal overschrijden. Daarop richt het wetsvoorstel zich. Bijkomend doel van het fosfaatrechtenstelsel is het stimuleren van grondgebondenheid. Grondgebondenheid wordt binnen het fosfaatrechtenstelsel op verschillende manieren gestimuleerd. Naast het feit dat een generieke korting niet wordt toegepast op grondgebonden bedrijven, worden via de fosfaatbank ontheffingen uitgegeven aan (jonge) grondgebonden landbouwers. Zo lang de hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overstijgt, is er geen ruimte om ontheffingen uit te geven via de fosfaatbank. Door de versnelde reductie van de hoeveelheid fosfaatrechten die met het wetsvoorstel wordt beoogd, zal het eerder mogelijk zijn de fosfaatbank open te stellen en op die manier ontheffingen uit te geven aan grondgebonden landbouwers.

*Naar aanleiding van de stelling «dat het prijseffect van het afomingspercentage maar een beperkte rol speelt in de prijsvorming als geheel» willen de leden van de SP-fractie graag ook nog weten welke de kwantitatieve rol daarvan in de prijsvorming is (in percentage van de prijsverandering). Zonder deze kwantificering zou de stelling immers gratis zijn.*

Vraag en aanbod en daarmee de prijs van fosfaatrechten zijn – naast het afomingspercentage – van veel verschillende factoren afhankelijk. Met een afomingspercentage van 10% is in 2018 circa 0,5% van het totale aantal rechten in de markt afgeroomd. Bij een tijdelijk afomingspercentage van 20% zou er bij een gelijk aantal verhandelde rechten als in 2018, sprake zijn van het afomen van circa 1% van alle rechten in de markt. Vanwege deze percentages en het feit dat vraag en aanbod ook door andere factoren worden beïnvloed, verwacht ik dat de stijging van het afomingspercentage een beperkte rol zal spelen in de prijsvorming.

*Tot slot over dit onderdeel «Doel van het wetsvoorstel» als geheel, en in het bijzonder de keuze tussen de twee instrumenten (generiek versus afoming), maken de leden van de SP-fractie nog twee opmerkingen. Ten eerste. Voor ieder van de twee instrumenten geldt dat ergens de prijs van productiebeperking zal neervallen. Een kwantitatieve afweging daarvan ontbreekt in de memorie van toelichting (ondanks de aansporing daartoe van de Raad van State). Kan de regering dan tenminste nog een afweging*



*maken van de belangenstegenstellingen tussen de grondgebonden en niet-grondgebonden melkveehouders voor ieder van de twee instrumenten?*

Een generieke korting treft alleen niet-grondgebonden bedrijven, terwijl de verhoging van het afomingspercentage zowel grondgebonden als niet-grondgebonden bedrijven raakt. Het stimuleren van grondgebondenheid is onderdeel van het fosfaatrechtenstelsel, maar niet het doel van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt ertoe de hoeveelheid fosfaatrechten te reduceren zodat het doel van het fosfaatrechtenstelsel – borgen dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet overschrijdt – wordt bereikt.

*Ten tweede. De memorie van toelichting schetst de keuze tussen de instrumenten herhaaldelijk in termen van «aannames» – veronderstellingen dus. Lezing van de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, leert dat de Minister op vragen van de leden van die Kamer herhaaldelijk moet antwoorden dat veel effecten van de afomingsmaatregel onzeker of onbekend zijn. Dit doet de leden van de SP-fractie concluderen dat de regering weliswaar stellig nog in 2019 reductie van de fosfaatuitstoot wil bereiken, maar dat zij daartoe de onzekere weg kiest van de extra afomingsmaatregel in plaats van de veel zekere generieke reductie. Indien de reductie door extra afoming niet het beoogde effect heeft, gaat zij dan alsnog een generieke reductie toepassen of komt zij dan opnieuw met een extra afomingswetsvoorstel? Graag het commentaar van de regering op de genoemde onzekerheden.*

Het is niet goed te voorspellen hoeveel rechten in 2019 zullen worden verhandeld en dus afgeroomd, aangezien het een jonge markt betreft. Ik wil geen onnodig zware maatregelen nemen en moet dus een inschatting maken. Gekozen is voor een verhoging van het afomingspercentage van 10 naar 20%, omdat zo de maatregel enerzijds bijdraagt aan het versnellen van de reductie van het aantal fosfaatrechten in de markt en anderzijds de handel in de fosfaatrechten niet zal doen stilvallen. Naar mijn beste inschatting zal de verhoging van het afomingspercentage naar 20% tot een aanmerkelijke extra afname van de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt leiden die voldoende is om het aantal rechten onder het plafond te brengen. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal ik overwegen later in het jaar alsnog een verdere verhoging van het percentage door te voeren, ten einde een generieke korting te voorkomen.

## **2. Europese aspecten**

### *2.1. Recht op eigendom*

*Over de legitimiteitstoets stelt de memorie (onderstreping toegevoegd):*

*«De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel moet dienen. Ook hieraan wordt voldaan. Naar het oordeel van het kabinet worden de verhoging van het afomingspercentage, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd door het milieubelang dat is gediend met het kunnen voorkomen van een hogere excretie dan het sectorplafond toelaat en door het belang van zowel de sector als geheel als het bredere economische belang dat wordt gediend met het voorkomen van een generieke korting en behoud van de derogatie. Het (financiële) belang van de derogatie is groot. Bij het*

wegvallen van de derogatie nemen de totale mestafzetkosten voor de rundveehouderijsector met circa € 116 miljoen per jaar toe.»<sup>1</sup>

*Naar het oordeel van de SP-fractieleden wordt het «algemeen belang» in het tweede deel van dit citaat wel erg ver opgerekt naar een economisch «sector-belang». Maar in deze uiteenzetting is vooral tegenstijdig dat het «milieubelang» uitgestrekt wordt tot het belang van derogatie! Zegt het kabinet, c.q. de Minister, hiermee dat derogatie (stikstof en fosforuitstoot boven de algemene EU-norm) niet strijdig is met het milieubelang? Met andere woorden, de leden van de SP-fractie achten deze «legitimizeits-toets» niet houdbaar. Kan de regering deze op een gedegen wijze rechtbreien, of wenst zij het te laten bij deze tegenstrijdigheden?*

De derogatie is een beschikking van de Europese Commissie op basis van de Nitraatrichtlijn. Op basis van die derogatie mogen bedrijven in Nederland meer dierlijke mest van graasdieren aanwenden dan de gebruiksnorm van 170 kg stikstof per hectare per jaar. Op zand en löss mag 230 kg stikstof per hectare per jaar worden aangewend en op andere bodems 250 kg. De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en te voorkomen. Een derogatie kan dus niet worden verleend als zij afbreuk zou doen aan het bereiken van de milieudoel van de Nitraatrichtlijn. Uit de overwegingen bij de huidige derogatie komt naar voren dat de Europese Commissie van oordeel is dat de derogatie geen afbreuk doet aan het realiseren van de doelen van de Nitraatrichtlijn mits de strikte voorwaarden van de derogatie in acht worden genomen (waaronder de voorwaarde dat de nationale productie van dierlijke mest, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, onder de desbetreffende nationale plafonds blijft). De Commissie komt tot dit oordeel op basis van een aantal factoren en overwegingen, te weten de in Nederland voor varkens, pluimvee en melkvee geldende productierechtenstelsels en mestverwerkingsvoorschriften, de ontwikkelingen in het gebruik van stikstof uit dierlijke mest en uit kunstmest, het Nederlandse klimaat dat bevorderlijk is voor een lange groeiperiode voor gras van 250 dagen per jaar omdat het wordt gekenmerkt door gelijkmatig over het jaar verdeelde regenval en betrekkelijk kleine temperatuurverschillen door het jaar heen en het feit dat de voorgaande derogatie niet heeft geleid tot een verslechtering van de Nederlandse waterlichamen. De derogatie doet derhalve geen afbreuk aan het bereiken van de milieudoelen op basis van de Nitraatrichtlijn.

*De leden van de SGP-fractie vragen de regering of het mogelijk is om een volledige optelsom te maken, dan wel een betrouwbare inschatting, van initieel uitgegeven en later weer ingetrokken of vrijgestelde fosfaatrechten voor die categorieën die wel, respectievelijk niet onder het melkveefosfaatplafond vallen?*

Kamerbrief	Verandering fosfaatrechten
Stand van zaken brief fosfaatrechten; Kamerbrief 29 maart 2018	Initieel toegekend ca. 85 miljoen kg fosfaatrechten via ruim 22.000 beschikkingen
Stand van zaken brief fosfaatrechten; Kamerbrief 14 september 2018	Totaal toegekend ca. 85,5 miljoen kg

<sup>1</sup> Idem, blz. 7.

Kamerbrief	Verandering fosfaatrechten
Stand van zaken brief fosfaatrechten; Kamerbrief 7 december 2018	29 maart: Initieel ca. 85 miljoen kg fosfaatrechten toegekend via ruim 22.000 beschikkingen Na 29 maart nog ca. 1000 initiële beschikkingen verstrekt (inschatting ca. 900.000 kg) Rechten verstrekt via knelgevallenregeling ca. 269.000 kg Rechten verstrekt via bezwaar- en beroepsprocedures ca. 238.000 kg Rechten afgeroomd ca. 300.000 kg Rechten teruggehaald aan de hand van de beleidsregel ca. 319.000 kg Rechten ingeleverd vrijstellingsregeling ca. 140.000 kg Totaal aantal rechten 28 november 2018 ca. 85,7 miljoen kg Hiervan ca. 460.000 kg fosfaatrechten voor vleesvee
Stand van zaken brief fosfaatrechten; Kamerbrief 24 mei 2019	Totaal toegekend aan melkveehouderij ca. 85,3 miljoen kg Totaal toegekend aan vleesveehouderij ca. 460.000 kg, dit zal n.a.v. de uitspraak van het CBB oplopen tot ca. 760.000 kg

Op het moment dat alle beschikkingen onherroepelijk zijn maakt RVO.nl een overzicht van de initieel toegekende fosfaatrechten openbaar.

*De achterliggende vraag is: is er nog jongvee dat volgens de CBS-gegevens (fosfaatmonitor 2019) bestemd is voor vleesproductie of om zoogkoe te worden (en dus niet meetelt voor het sectorplafond) dat wel onder het rechtenstelsel valt én meegenomen wordt in de reductieopgave?*

Fosfaatrechten zijn nodig voor een deel van het jongvee voor de vleesveehouderij. Dit is nodig om te voorkomen dat jongvee dat bestemd is voor de melkveehouderij, wordt grootgebracht op vleesveehouderijen om zo het fosfaatrechtenstelsel te omzeilen. Een deel van het jongvee in de vleesveehouderij valt dus onder het fosfaatrechtenstelsel. Dit jongvee valt qua productie echter niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Dieren die worden gehouden voor de vleesveehouderij vallen qua productie onder de categorie «overig». Dit wetsvoorstel beoogt het aantal fosfaatrechten dat wordt benut om dieren te houden voor de melkveehouderij te reduceren tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij van 84,9 miljoen kilogram. De exacte reductieopgave is nog niet te geven, aangezien enerzijds nog extra rechten kunnen worden toegekend door bezwaar- en beroepsprocedures en anderzijds omdat vleesveehouders fosfaatrechten kunnen verkopen aan melkveehouders.

*Kan de regering inzicht geven in de wijze waarop de Europese Commissie haar stellingname onderbouwt dat de hoeveelheid fosfaatrechten onder het melkveefosfaatplafond gebracht moet worden? Dit staat immers niet expliciet in de staatssteunbeschikking. Kortom, de fractieleden van de SGP hebben behoefte aan een heldere cijfermatige duiding per diercategorie. Tevens vragen zij om een nadere juridische duiding van de oproep van de Europese Commissie. Beide elementen zijn voor de fractieleden van de SGP van belang om tot een afgewogen oordeel te komen over het voorliggende wetsvoorstel.*

De door de leden van de SGP-fractie bedoelde voorwaarde staat niet expliciet in de staatssteunbeschikking. De Europese Commissie baseert haar standpunt op het feit dat met het fosfaatrechtenstelsel beoogd is te borgen dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet zal overschrijden. Ik deel het belang dat de Europese Commissie eraan hecht te borgen dat de fosfaatproductie het plafond niet zal overschrijden. Het is voor het toekomstperspectief van de sector van groot belang dat we de dreiging van overschrijding van productieplafonds en de daaruit voortvloeiende dreiging van een generieke korting achter ons kunnen laten. Voor de

cijfermatige duiding per diercategorie verwijs ik naar de tabel die is opgenomen in mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SGP-fractie.

*De uit de afoming bij overdracht van fosfaatrechten te vormen fosfaatbank was bedoeld om daarmee (jonge) grondgebonden boeren extra mogelijkheden te geven. Dat de fosfaatbank, inclusief de opbrengst van de verhoogde afoming, voorlopig uitsluitend gebruikt kan worden om het teveel aan rechten in te lopen, betekent toch dat de stimulans voor grondgebondenheid voorlopig niet beschikbaar is? En dat betekent toch ook dat grondgebonden boeren hun rechten tegen een weer hogere prijs zullen moeten verwerven, ook als zij (tegen hoge kosten) al lang over voldoende grond beschikken? Werkt de nu voorgestelde maatregel daarmee niet juist tegen, in plaats van voor, de nagestreefde fundamentele koerswijziging in het landbouwbeleid?*

Vanaf het moment dat het aantal rechten weer onder het plafond is gebracht kunnen rechten bij afoming in de fosfaatbank terecht komen. Deze rechten kunnen dan in de vorm van ontheffingen worden uitgekeerd aan (jonge) grondgebonden boeren.

De verhoging van het afomingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten en kan leiden tot een hogere prijs. Net als niet-grondgebonden boeren, hebben grondgebonden boeren hier alleen mee te maken als zij fosfaatrechten willen kopen. Boeren die niet zijn gegroeid en die over voldoende fosfaatrechten beschikken voor hun huidige melkveestapel, worden door een eventuele hogere prijs niet geraakt, tenzij zij ervoor kiezen te gaan uitbreiden.

*Het fractielid van de OSF is er met de regering van overtuigd dat alle moeite gedaan moet worden om de derogatie voor Nederland te behouden. Het vervallen daarvan zou (te) grote directe gevolgen hebben. Maar dit lid is er ook van overtuigd dat alle maatregelen die genomen worden in principe gericht moeten zijn op het bereiken van het doel van een kringlooplandbouw.*

*De afweging die nu heeft plaatsgevonden tussen extra afoming bij overdracht van rechten en een generieke korting bij alle niet-grondgebonden bedrijven is gebaseerd op de overweging dat de gekozen maatregel minder verstoring teweegbrengt en de effecten over meer bedrijven gespreid worden dan bij de andere keuze het geval zou zijn. Zou de keuze niet anders moeten uitvallen als gelet zou zijn op het effect voor de noodzakelijke transitie naar kringlooplandbouw? Betekent dit dan niet dat weer een keuze gemaakt wordt voor crisiswetgeving sec, in plaats van wetgeving die zich richt op de gewenste structurele aanpassingen?*

Wanneer de hoeveelheid fosfaatrechten afdoende is teruggebracht, is de weg vrij om maatregelen te nemen die bijdragen aan het toekomstperspectief van de sector. Er zijn dan maatregelen in de context van het fosfaatrechtensysteem mogelijk die perspectief geven aan de landbouwer en ruimte bieden voor ondernemerschap. De versnelde reductie van de hoeveelheid fosfaatrechten door de voorgestelde tijdelijke verhoging van het afomingspercentage zal er bovendien juist toe leiden dat de fosfaatbank eerder kan worden opengesteld dan wanneer het percentage op 10% zou blijven. Het openstellen van de fosfaatbank is van belang om (jonge) grondgebonden ondernemers te stimuleren.

*Als de regering toch op basis van de door haar gegeven redenen (minder verstoring en spreiding over meer bedrijven) kiest voor de nu voorgestelde maatregel, zou dan een keuze voor een definitieve verhoging van het afomingspercentage naar 20% niet een kans geweest zijn om de tegenvallende mogelijkheden op korte termijn, op de wat langere termijn voor de grondgebonden sector te compenseren en daarmee de nu gemaakte keuze toch nog, op termijn, dienstbaar te maken aan de stimulering van grondgebondenheid?*

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de hoeveelheid fosfaatrechten zo spoedig mogelijk, en nog in 2019, terug te brengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Het primaire doel van het fosfaatrechtenstelsel is immers te borgen dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet zal overschrijden. Daarop richt het wetsvoorstel zich. Bijkomend doel van het fosfaatrechtenstelsel is het stimuleren van grondgebondenheid. Vanaf het moment dat het aantal fosfaatrechten weer onder het plafond is gebracht kunnen rechten bij afoming in de fosfaatbank terecht komen. Deze rechten kunnen dan in de vorm van ontheffingen worden uitgekeerd aan (jonge) grondgebonden boeren. Ik wil het afomingspercentage niet langer verhogen dan nodig is om de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond te brengen.

*De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het verslag. Onder voorbehoud van zeer spoedige beantwoording van de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, de commissie doelt daarbij op beantwoording de dag na vaststelling van dit verslag, acht de commissie de eventuele openbare behandeling van het voorstel van wet – voorzien voor dinsdag 4 juni 2019 – genoegzaam voorbereid.*

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