

Vergaderjaar 2018–2019

**35 208**

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

**Nr. 15**

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

Ontvangen 3 juni 2019

#### **I. ALGEMEEN**

*De leden van de VVD-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel en de snelheid waarmee dit wetsvoorstel behandeld moet worden. Deze leden hebben nog een aantal vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel.*

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet inzake Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht. Deze leden hebben hier nog vragen bij.*

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht. Zij zien het belang van de wijziging in het kader van het behoud van de huidige derogatie en de gemaakte afspraken met de Europese Commissie. Echter betreuren deze leden dat er wederom gebruikt wordt gemaakt van opgestapelde wetgeving om de huidige problematiek aan te pakken terwijl de transitie naar kringlooplandbouw moet zorgen voor een omschakeling van het gehele systeem. Over de voorliggende wetswijziging hebben de leden van de D66-fractie nog enkele vragen.*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse het wetsvoorstel van de regering voor de wijziging van de Meststoffenwet in verband met de tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij de overgang van een fosfaatrecht en de begeleidende brief (Kamerstuk 33 037, nr. 355) gelezen. Vanwege de ingewikkelde materie en de mogelijk grote gevolgen voor de sector willen zij de regering graag nog enkele vragen stellen alvorens deze in het wetgevingsoverleg te behandelen. De leden van de GroenLinks-fractie hopen op een tijdige en accurate beantwoording.*

*De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak van het terugbrengen van de fosfaatproductie, vanuit onze zorgplicht voor de leefomgeving, gelet op de door ons land aangegane internationale verplichtingen en ter behoud van de derogatie. Zij hebben de volgende vragen over het voorliggende wetsvoorstel.*

*De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht. Ze maken graag van de gelegenheid gebruik enkele vragen over dit wetsvoorstel te stellen.*

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet inzake Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht.*

*De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele kritische vragen over de onderbouwing van de voorgestelde verhoging van het afomingspercentage.*

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de PvdA, de ChristenUnie, de Partij voor de Dieren en de SGP 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 kan worden voorkomen.

### **1. Doel en inhoud**

*De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat medio februari de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt ca. 85,8 miljoen kilogram fosfaat was, terwijl het sectorplafond 84,9 miljoen kilogram is. Middels individuele beschikkingen kan deze hoeveelheid nog iets verder oplopen dit jaar. Deze leden vragen wat de actuele stand is en wat de verwachte eindstand is ultimo 2019 zonder nader ingrijpen in de fosfaatrechtenmarkt. Deze leden kunnen de gemaakte afweging tussen generiek korten en afkomen overigens goed volgen, en begrijpen dat de regering liever kiest voor een hoger afomingspercentage van 20% in plaats van 10% dan voor een generieke korting. Wel hebben deze leden enkele vragen. In hoeverre is het vrij plotseling verhogen van het afomingspercentage een proportionele maatregel? In hoeverre zal deze tijdelijke maatregel kunnen leiden tot gedragseffecten, zoals uitstelgedrag bij het afstoten van fosfaatrechten? Hoe verhoudt de hoeveelheid fosfaatrechten zich tot de werkelijke fosfaat- én stikstofproductie, gelet ook op de prognose van het CBS? In 2018 is 0,4 miljoen kilogram afgeroomd bij een afomingspercentage van 10%; hoe zeker is de regering ervan dat met een ophoging van het afomingspercentage van 10% naar 20% de hoeveelheid fosfaatrechten weer onder het sectorplafond voor de melkveehouderij van 84,9 miljoen kilogram komt?*

Het aantal fosfaatrechten in de markt is op 28 mei 2019 85,9 miljoen kg fosfaat. De fosfaatrechtenmarkt betreft een jonge markt, daardoor kan ik geen inschatting geven van het aantal fosfaatrechten dat in 2019 zal

worden afgeroomd zonder nader ingrijpen in de fosfaatrechtenmarkt. 2018 was het eerste loopjaar van het stelsel en de handel is naar verwachting groter geweest omdat iedereen zijn aantal rechten in overeenstemming moest brengen met de bedrijfssituatie. Daarom verwacht ik dat het aantal kilogrammen fosfaatrechten dat wordt verhandeld in 2019 eerder kleiner dan groter zal zijn dan in 2018 en dat de hoeveelheid fosfaatrechten ultimo 2019 zonder ingrijpen dus boven het sectorplafond zal liggen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de proportionaliteit van de maatregel toegelicht. Daarbij wordt ingegaan op de afweging die is gemaakt tussen het algemeen belang en belangen van individuele landbouwers. De vrij plotselinge introductie van de maatregel draagt bij aan het behalen van het beoogde doel.

De verhoging van het afromingspercentage kan weliswaar de handel in fosfaatrechten minder aantrekkelijk maken, maar deze maatregel zal er naar verwachting niet toe leiden dat significant minder fosfaatrechten worden verhandeld dan zonder deze maatregel het geval zou zijn geweest. Enerzijds zal naar verwachting voldoende aanbod blijven bestaan omdat een landbouwer die is gestopt met zijn bedrijfsvoering niet alsnog zijn bedrijfsvoering zal willen voortzetten omdat het afromingspercentage is verhoogd naar 20%. De redenen om te stoppen blijven immers onverlet. Gezien de waarde van de rechten zal een stoppende landbouwer zijn fosfaatrechten niet onbenut willen laten en dus overdragen. Anderzijds zal de vraag naar fosfaatrechten blijven bestaan omdat een landbouwer aan het eind van elk kalenderjaar zijn mestboekhouding sluitend moet maken. Het is in veel gevallen dus niet mogelijk om het aanschaffen van fosfaatrechten uit te stellen tot het volgende kalenderjaar.

Naast eventueel onbenutte rechten is het verschil tussen het aantal rechten in de markt en de daadwerkelijk fosfaat- en stikstofproductie hoofdzakelijk te verklaren doordat ondernemers «fosfaatefficiënter» zijn gaan produceren door te sturen op het aandeel fosfor in het rantsoen.

### **1.1 Aanleiding**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de aanleiding van dit wetsvoorstel gelegen is in het terugbrengen van het aantal fosfaatrechten tot onder het fosfaatplafond van 84,9 miljoen kg.*

*Deze leden vragen de regering schematisch en in een chronologische volgorde een overzicht te verstrekken van:*

- *De fosfaatproductie 2-7-2015*
- *De fosfaatproductie 1-1-2016*
- *De fosfaatproductie 31-12-2016*
- *De fosfaatproductie 1-1-2017*
- *Het fosfaatreductieplan 2017*
- *De fosfaatproductie 31-12-2017*
- *De berekening en informatie op basis waarvan de generieke korting voor niet-grondgebonden bedrijven van 8,3% is vastgesteld*
- *De toedeling van de hoeveelheid fosfaatrechten per 1 januari 2018*
- *De (beleids)wijzigingen in tijd vanaf 1 januari 2018 tot heden en de gevolgen (toedeling extra kg fosfaat die hiermee verband houdt)*
- *De hoeveelheid toegewezen kg fosfaat naar aanleiding van juridische procedures*
- *De hoeveelheid fosfaatrechten in de fosfaatbank stand 31-12-2018*

## Fosfaatproductie

Het CBS heeft tot 2017 elk half jaar de fosfaat- en stikstofproductie in dierlijke mest berekend (voorlopig en definitief), in het kader van verplichtingen die volgen uit de derogatiebeschikking bij de Nitraatrichtlijn. Daarmee is dus niet voor elke datum een momentopname van de fosfaatproductie beschikbaar.

Sinds de start van het fosfaatreductieplan in 2017 worden wel kwartaalrapportages opgeleverd door het CBS (zie ook kopje «resultaten fosfaatreductieplan»). Deze kwartaalrapportages betreffen voorlopige cijfers waarbij wordt uitgegaan van de op dat moment beschikbare gegevens (indien gegevens nog niet beschikbaar zijn maakt het CBS gebruik van een schatting). De kwartaalrapportage laat zowel een momentopname (foto) zien van de productie met het op dat moment aantal aanwezige dieren, als een prognose over het gehele kalenderjaar op basis van het gemiddelde aantal in het desbetreffende kwartaal aanwezige dieren. De prognose kan worden afgezet tegen de sectorale en nationale productieplafonds. In juni wordt elk jaar de definitieve rapportage van de fosfaat- en stikstofproductie van het voorafgaande jaar door het CBS opgeleverd met alle definitieve gegevens (definitieve dieraantallen, het werkelijk voergebruik en de werkelijke mineralengehalten in het diervoeder).

	Fosfaatproductie melkveehouderij (fosfaatproductieplafond 84,9 miljoen kg)	Fosfaatproductie totaal (fosfaatproductieplafond 172,9 miljoen kg)
2014 – voorlopig (2 <sup>e</sup> prognose), genoemd in brief 2 juli 2015	86,1 miljoen kg	172,3 miljoen kg
2014 – definitief	85,6 miljoen kg	171,7 miljoen kg
2015 – definitief	85,3 miljoen kg	180,1 miljoen kg
2016 – definitief	89,5 miljoen kg	175,2 miljoen kg
2017 – definitief	86,6 miljoen kg	169 miljoen kg
2018 – voorlopig	77,4 miljoen kg	160,7 miljoen kg
2019 – 1 <sup>e</sup> kwartaal momentopname	76,9 miljoen kg	159 miljoen kg

## Rapport CDM berekening generieke korting

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft geadviseerd over de hoogte van het bij de introductie van het fosfaatrechtenstelsel benodigde kortingspercentage voor niet-grondgebonden boeren. De gehanteerde berekening houdt rekening met grondgebonden bedrijven en bedrijven met een relatief klein fosfaatoverschot.

In de berekening wordt meegenomen:

- Totale P-productie: door CDM op 2 juli 2015 bepaald op 89,4 mln. Kg<sup>1</sup>
- P-productie Grondgebonden bedrijven: 21,3 miljoen kg
- P-productie laag-overschot (korten tot niveau grondgebondenheid)

<sup>1</sup> De CDM heeft de totale fosfaatproductie op 2 juli 2015 als volgt berekend: «De fosfaatproductie van de runderen in diercategorieën 100, 101 en 102 is berekend op basis van het aantal stuks melkvee op 2 juli 2015 en de forfaitaire excretiecijfers, waarbij de forfaitaire fosfaatexcretie van melkkoaien afhankelijk is van de gemiddelde melkproductie per koe (en daarmee per bedrijf kan verschillen). Het aantal stuks melkvee is vastgesteld op basis van I&R-gegevens. De genoemde gegevens zijn door RVO.nl per bedrijf vastgelegd in het zogenaamde «melkveefosfaatregister.»

Zie voor verdere berekeningen en bijbehorende formules het rapport van de CDM (Kamerstuk 34 532, nr. 100). In de bijbehorende Kamerbrief staat als uitkomst opgenomen:

*«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%.»*

Rekening houdend met de knelgevallenregeling (1% van het kortingspercentage) is hiermee het kortingspercentage vastgesteld op 8,3%.

### *Resultaten Fosfaatreductieplan*

De fosfaatproductie door melkvee was in 2016 hoger dan het sectorale productieplafond. Daarnaast kwam ook de totale fosfaatproductie boven het nationale productieplafond. Het fosfaatreductieplan had tot doel de fosfaatproductie terug te brengen tot onder het fosfaatplafond. De fosfaatproductie voor 2016 is niet rechtstreeks vertaald naar de reductieopgave voor 2017. Voor de voorlopige en definitieve fosfaatproductie 2016 is namelijk uitgegaan van de definitieve dieraantallen in de landbouwtelling 2016 (peildatum 1 april 2016). Voor het vaststellen van het referentiescenario 2017 is gebruik gemaakt van het werkelijk aantal dieren eind 2016, aangezien de melkveestapel gedurende 2016 is gegroeid.

In 2017 hebben de verschillende maatregelen uit het fosfaatreductieplan tot de volgende reductie geleid:

- Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij: 1,3 miljoen kg fosfaat
- Verlaging P-gehalte in melkveemengvoer: 3,6 miljoen kg fosfaat
- Ministeriële regeling fosfaatreductieplan 2017: 6,6 miljoen kg fosfaat
- Totale reductie: 11,4 miljoen kg fosfaat

Zoals aangegeven zijn in het kader van het Fosfaatreductieplan door het CBS kwartaalrapportages opgesteld van zowel de fosfaat- als stikstofproductie van melkvee. In deze rapportage is een momentopname (foto) weergegeven van wat de fosfaatproductie in een jaar zou zijn als de dieraantallen en de bijbehorende fosfaatproductie het gehele jaar gelijk zou zijn aan dat moment.

2017 – periode fosfaatreductie	Fosfaatproductie melkvee in miljoenen kilogrammen	Fosfaatproductie totaal in miljoenen kilogrammen
1 <sup>e</sup> prognose: 1 feb	93,9	177,9
2 <sup>e</sup> prognose 1 april	89,9	175,0
3 <sup>e</sup> prognose 1 juli	87,5	171,7
4 <sup>e</sup> prognose 1 oktober	85,6	168,7
Voorlopig: 31 december	82,6	165,9

### *Fosfaatrechten*

De hoeveelheid initieel toegekende fosfaatrechten verandert met de tijd. Het merendeel van de initiële fosfaatrechten is toegekend in de eerste drie maanden van 2018. Echter, landbouwers die menen aanspraak te maken op fosfaatrechten hebben ook in de periode daarna een verzoek tot toekenning kunnen indienen bij RVO.nl. Hierdoor groeit het aantal fosfaatrechten in de markt.

Naast het verstrekken van initiële beschikkingen zijn ook nog extra rechten verstrekt via bezwaar- en beroepsprocedures

### *Bezwaren*

De (gedeeltelijk) gegrond verklaarde bezwaren zijn veelal te verklaren doordat RVO.nl in de bezwaarfase informatie van bedrijven aangereikt heeft gekregen die tot op dat moment niet bekend was bij RVO.nl. Dit betreft informatie die bepalend is voor het aantal fosfaatrechten dat moet worden toegekend. Concreet gaat het daarbij vaak om nieuwe informatie waaruit blijkt dat een bedrijf meer melk heeft geproduceerd dan bij RVO.nl bekend was. RVO.nl gaat voor de cijfers over de gemiddelde melkproductie uit van de gegevens die bij haar bekend zijn, namelijk de hoeveelheid melk die is geleverd aan een zuivelonderneming. Echter, veel ondernemers hebben in bezwaar aanvullende informatie verstrekt waaruit blijkt dat meer melk is geproduceerd dan geleverd aan de zuivelonderneming. Bijvoorbeeld omdat deze melk is gevoerd aan kalveren of in de put is beland vanwege antibioticagebruik. Daarnaast kan het zo zijn dat uit nieuwe informatie blijkt dat een bedrijf meer grondgebonden is dan uit de tot dan toe beschikbare gegevens bleek en dat daarom de generieke korting van 8,3% niet (volledig) van toepassing was. Een ondernemer kon door middel van een rapport van een erkend laboratorium aantonen dat zijn percelen relatief fosfaatarm waren en dat daarop dus jaarlijks meer mest kan worden aangewend. Een aanzienlijk aantal ondernemers heeft deze gegevens in de bezwaarfase alsnog aangeleverd bij RVO.nl. Tot slot is in de bezwaarfase nog relatief veel informatie hersteld met betrekking tot het in- en uitscharen van dieren. De informatie die hiervoor initieel door ondernemers is aangeleverd, bleek vaak anders dan in de procedure van bezwaar is aangeleverd.

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
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

### *Afroming*

In de periode tot en met 31 december 2018 is in totaal 422.971 kg fosfaatrechten afgeroomd.

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan verduidelijken waarom zij overgaat tot een verhoging van het afomingspercentage terwijl het plafond van 84,9 miljoen kg fosfaat niet overschreden wordt. In de prognose voor 2018 noemt het CBS 77,4 miljoen kg en voor het eerste kwartaal van 2019 76,9 miljoen kilogram. Waar zit de latente ruimte tussen de 76,9 en de 84,9 miljoen kilogram? Over hoeveel bedrijven is deze latente ruimte verdeeld?*

Deze maatregel is niet gericht op het terugbrengen van de fosfaat- en stikstofexcretie, maar op het aantal rechten in de markt. Het aantal rechten moet uiterlijk eind 2019 zijn teruggebracht tot onder het productieplafond. De Europese Commissie is van mening dat het laten voortbestaan van de huidige overschrijding in strijd is met de staatssteunbeschikking en dringt er sterk op aan dat de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kg wordt gebracht.

De ruimte tussen het plafond en de daadwerkelijke productie wordt hoofdzakelijk verklaard doordat bedrijven «fosfaatefficiënter» zijn gaan produceren. Er is door boeren gestuurd op het aandeel fosfor in het rantsoen.

Overigens bestaat deze ruimte niet bij de stikstofproductie, waar sprake is van een lichte overschrijding van het sectorplafond door de melkveesector.

*Kan de regering aangeven welke overwegingen hebben geleid tot het aankondigen van het voorstel om het afomingspercentage te verhogen?*

Ik acht het van groot belang dat de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 wordt teruggebracht tot onder dit sectorplafond.

Het voorliggende spoedwetsvoorstel beoogt dat te realiseren en een generieke korting af te wenden. Zolang de totale hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overstijgt, bestaat de mogelijkheid dat de fosfaat- en/of stikstofproductie van de melkveehouderij de desbetreffende sectorale plafonds kan overschrijden. De Europese Commissie is van mening dat het laten voortbestaan van de huidige overschrijding in strijd is met de staatssteunbeschikking en dringt er sterk op aan dat de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kg wordt gebracht. Ik wil een generieke korting absoluut vermijden als instrument om de hoeveelheid fosfaatrechten te verminderen. Daarom heb ik ervoor gekozen om de hoeveelheid fosfaatrechten op een meer geleidelijke manier terug te brengen door het afomingspercentage te verhogen van 10 naar 20%.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat beoogd wordt met deze wijziging de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij nog in 2019 terug te brengen tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. De totale hoeveelheid fosfaatrechten, op grond van artikel 23 van de wet, was toch van tevoren bekend? Kan de regering aangeven hoe en waarom er meer fosfaatrechten zijn uitgedeeld dan het afgesproken plafond?*

Fosfaatrechten zijn toegekend op basis van de hoeveelheid melkvee die een bedrijf hield ten tijde van de peildatum 2 juli 2015. Voor niet-grondgebonden bedrijven is een korting toegepast van 8,3%, omdat de fosfaatproductie in 2015 boven het sectorplafond lag. De meeste veehouders hebben in de eerste maanden van 2018 een servicebrief en vervolgens een initiële beschikking ontvangen. Zij konden naar aanleiding van de servicebrief aanvullende gegevens aanleveren die RVO heeft

betrokken bij de initiële beschikking. Ook konden zij bezwaar maken tegen de initiële beschikking en in de gevallen waarin dit gebeurde heeft RVO.nl een nieuwe beoordeling uitgevoerd. Tegen de beslissing die hieruit voortkwam konden veehouders vervolgens in beroep gaan. Veehouders die geen initiële beschikking hadden ontvangen, konden een verzoek om toekenning indienen als zij meenden recht te hebben op fosfaatrechten. Door de extra verzoeken om toekenning en de informatie die veehouders hebben aangeleverd na ontvangst van de servicebrief en in bezwaar- en beroepsprocedures, is het aantal fosfaatrechten dat ik heb moeten toekennen hoger dan verwacht.

*De leden van de CDA-fractie horen graag van de regering hoe en waarom deze wetwijziging bijdraagt aan het behoud van de derogatie. Deze leden vragen in hoeverre de staatssteunbeschikking Nederland verplicht om het aantal rechten in de markt te handhaven of de feitelijke fosfaatproductie te handhaven. Is dit vergelijkbaar bij het stelsel van productierechten voor de pluimvee- en de varkenshouderij?*

De Europese Commissie baseert haar standpunt voor wat betreft het terugbrengen van het aantal fosfaatrechten 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 en verlies van de derogatie achter ons kunnen laten.

Het kabinet wil daarom de hoeveelheid fosfaatrechten zo spoedig mogelijk, en nog in 2019, terugbrengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Dit om te voorkomen dat de fosfaat- of stikstofproductie het sectorplafond in 2019 of daarna zal overschrijden en dat in de toekomst een generieke korting moet worden opgelegd om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en de daarmee samenhangende derogatie en het zesde actieprogramma, en aan de voorwaarden van de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie voor het fosfaatrechtenstelsel. Doel van het fosfaatrechtenstelsel is, net als van dierrechten, om te borgen dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overschrijdt.

*Als de regering financiële bedragen noemt zouden de leden van de CDA-fractie ook graag de onderbouwing van deze bedragen vernemen.*

Het is mij niet duidelijk aan welke bedragen de leden van de CDA-fractie refereren. In de memorie van toelichting worden geen bedragen genoemd.

*Deze leden vragen zich ook af waarom er zoveel «sloten op de deur» worden gecreëerd bij het borgen van de sectorale plafonds. Zij zijn niet overtuigd van de nut en noodzaak hiervan.*

Het fosfaatrechtenstelsel kent twee maatregelen om de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is te reduceren. Namelijk de generieke korting en de afoming bij de overgang van fosfaatrechten naar een andere landbouwer. Deze instrumenten zijn van belang om het fosfaatproductieplafond te borgen. Zolang de totale hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overstijgt, bestaat de mogelijkheid dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij het sectorplafond in enig kalenderjaar zal overschrijden. De borging van het fosfaatproductieplafond is een van de



uitgangspunten van de goedkeuring van de Europese Commissie voor het fosfaatrechtenstelsel. Het onderhavige wetsvoorstel voegt geen nieuwe instrumenten toe om het sectorplafond voor de melkveehouderij te borgen.

*Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie hoe de representativiteit van Eurofins Agro cijfers is bepaald. De Eurofins Agro cijfers van de ruwvoersamenstelling zijn zeer bepalend voor de uitkomsten van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Kan de regering aangegeven hoe de berekeningen eruit zien als gerekend wordt met de laatste vijf jaar en twee extreme jaren eruit worden gehaald?*

Door weersinvloeden kan het fosfor- en stikstofgehalte in ruwvoer per jaar variëren. In het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik met de Europese Commissie afgesproken dat bij het opgeven van de definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofproductie door de melkveehouderij uitgegaan mag worden van de gemiddelde ruwvoersamenstelling van de afgelopen vijf jaar met weglating van de twee meest extreme waarden. Ik vind dit een belangrijke afspraak, omdat boeren geen invloed hebben op de weersomstandigheden en het effect van extreme weersomstandigheden met deze methodiek wordt gedempt.

De verrekening met de gemiddelde ruwvoersamenstelling over vijf jaar zorgde in 2017 ervoor dat de stikstofproductie op het nationale plafond uit kwam. De definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofproductie in 2018 verschijnen voor de zomer. Dan zal blijken wat het effect is van weglating van de extreme waarden van 2018 uit de middeling over de laatste vijf jaren.

*De leden van de CDA-fractie lezen dat het verhogen van het afromingspercentage een tijdelijke maatregel is. Voorziet dit wetsvoorstel erin dat deze maatregel wordt teruggedraaid? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet? Wanneer wordt deze maatregel volgens de regering teruggedraaid? Welke garanties kan de regering daarvoor geven?*

Het klopt dat de verhoging van het afromingspercentage een tijdelijke maatregel is, met als doel om de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond te brengen. Wanneer dat doel zal zijn bereikt kan op voorhand niet worden bepaald. Ik hou het aantal fosfaatrechten dat in omloop is nauwlettend in de gaten. Wanneer duidelijk is dat het aantal fosfaatrechten voor de melkveehouderij onder het sectorale plafond van 84,9 miljoen kg is gebracht, wordt het afromingspercentage bij koninklijk besluit weer teruggezet naar 10%. Het voorgestelde artikel 77b van het wetsvoorstel maakt dit mogelijk. Dit zal naar verwachting in ieder geval niet eerder zijn dan 2020.

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de D66-fractie dat het terugdringen van de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop zijn noodzakelijk is om het sectorale plafond niet te overschrijden. Hoe komt het dat het aantal uitgegeven rechten groter is dan de fosfaatproductie en het fosfaatplafond?*

Hiervoor verwijs ik naar de beantwoording van vragen van leden van de CDA-fractie.

*De leden van de D66-fractie vragen op welke manier grondgebondenheid wordt gedefinieerd bij de uitgifte van rechten door de fosfaatbank. Wat is de reden dat er een andere definitie wordt gehanteerd dan die de melkveehouderij zelf heeft opgesteld? Zou de huidige definitie aangepast kunnen worden aan de definitie van de sector?*

Fosfaatrechten zullen pas kunnen worden benut via de fosfaatbank als het aantal fosfaatrechten onder het plafond voor de melkveehouderij is gebracht. Ik ben voornemens in die regeling aan te sluiten bij de definitie die wordt toegepast bij de doorrekening van een generieke korting. Door de sector worden overigens verschillende definities van grondgebondenheid voorgesteld. Zoals met u gedeeld in het plenaire debat over de visie van de sector op Grondgebondenheid (10 april 2019) neem ik die visie mee in de herbezinning op het mestbeleid.

*De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom niet is gekozen voor een productievergunning in plaats van voor rechten. Deze rechten krijgen immers waarde, hetgeen de financierbaarheid van bedrijven bemoeilijkt. Financieren banken ook de aankoop van fosfaatrechten? Zo ja, hoe ziet de regering het einde van het stelsel voor zich? Hoe ziet de regering een overgang van dit stelsel naar een stelsel van productievergunningen?*

Bij de totstandkoming van het fosfaatrechtenstelsel heeft de wetgever, in lijn met de al langer bestaande dierrechtenstelsels, gekozen voor een stelsel van verhandelbare rechten. Een van de redenen daarvoor was destijds dat op die manier de inmenging van de overheid in de sector niet onnodig groot is, en bedrijfsontwikkeling mogelijk is zonder dat landbouwers afhankelijk zijn van de overheid voor het verwerven van extra fosfaatrechten. Zij kunnen deze immers in de markt kopen. Banken kunnen de aankoop van fosfaatrechten meenemen in hun financiering van ondernemers. In mijn brief van 20 april 2018 in het kader van de fiscale afschrijving van fosfaatrechten, heb ik aangegeven dat ik het uitgeven van varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten als een tijdelijk middel zie om het uiteindelijke doel, een duurzame balans tussen de productie van dierlijke mest en de beschikbare afzetruimte (zowel binnen als buiten de Nederlandse landbouw), zo spoedig mogelijk te bereiken. Een overgang naar een stelsel van productievergunningen is op dit moment niet aan de orde.

*De leden van de GroenLinks-fractie zijn allereerst benieuwd naar de redenen waarom deze wijziging van de Meststoffenwet zoveel haast heeft. Kan de regering inzicht geven in het precieze proces om tot deze snelle behandeling te komen? Waarom is het wetsvoorstel, als er zo veel haast is, niet eerder aan de Kamer verzonden? Welke schade kan er voortvloeien uit het later behandelen van dit wetsvoorstel?*

Het verhogen van het afromingspercentage is van belang om te zorgen dat de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt onder het sectorplafond voor de melkveehouderij wordt gebracht. Met oog op de voortgang die in juni 2019 aan de Europese Commissie moet worden gerapporteerd en de beperkte handel en daarmee afroming die tot nu toe dit jaar heeft plaatsgevonden acht ik het van belang deze wijziging zo spoedig mogelijk door te voeren. Om het beoogde effect van deze wijziging zo groot mogelijk te laten zijn dient de inwerkingtreding zo kort mogelijk na bekendmaking van het wetsvoorstel en zo vroeg mogelijk in 2019 te zijn. Dit voorkomt immers dat alsnog veel handel in fosfaatrechten bij een afromingspercentage van 10% plaatsvindt.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering zich genoodzaakt ziet om dit wetsvoorstel via een spoedprocedure door de Tweede en Eerste Kamer te loodsen, omdat opnieuw een overschrijding dreigt van het nationale stikstofproductieplafond. Ondanks de invoering van het fosfaatrechtenstelsel en ondanks de 160.000 koeien die vroegtijdig naar de slacht zijn afgevoerd, zijn er toch nog teveel fosfaatrechten op de markt en wordt het stikstofplafond van de melkveesector nog altijd overschreden. De Partij voor de Dieren*

*waarschuwde al voordat werd besloten om het melkquotum los te laten, voor het mestoverschot dat daardoor onherroepelijk zou ontstaan. Ruim 160.000 koeien zijn het slachtoffer geworden van de vorige noodgreep van de regering om het mestoverschot te beteugelen. Het afgelopen jaar hebben de leden van de Partij voor de Dieren-fractie de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij herhaling opgeroepen om tijdig en op diervriendelijke manier in te grijpen, bijvoorbeeld door beperkingen te stellen aan de fok en aanvoer van dieren, om te voorkomen dat er opnieuw op het laatste moment moet worden ingegrepen, met alle gevolgen van dien voor de dieren en de boeren. De Minister antwoordde hierop «Het fosfaatrechtenstelsel is er juist op gericht om herhaling van de situatie te voorkomen zoals die zich na het loslaten van het melkquotum heeft voorgedaan. Ik zie dan ook geen meerwaarde om een plan te ontwikkelen naast of in plaats van het fosfaatrechtenstelsel. Ik denk dat we nu vooral ontzettend veel aandacht moeten geven aan het juist latenwerken van het huidige stelsel.» De Partij voor de Dieren was daar al niet gerust op, en nu blijkt dat de Minister dat zelf ook niet meer is.*

Ik neem kennis van het standpunt van de Partij voor de Dieren in deze.

*De leden van de SGP-fractie horen graag welke stappen behoren bij een eventuele staatssteunprocedure en hoeveel tijd voor deze stappen genomen wordt.*

Voor een wijziging van een bestaande steunmaatregel kan toestemming van de Europese Commissie vereist zijn. De Europese Commissie is geïnformeerd over het wetsvoorstel. Daarbij is aangegeven dat het wetsvoorstel niet van invloed is op de toekenning van staatssteun in de vorm van fosfaatrechten, maar dat de afroaming plaatsvindt op het moment dat fosfaatrechten worden verhandeld. Vanuit de Europese Commissie is aangegeven dat zij inschatten dat het wetsvoorstel geen wijziging is die hun goedkeuring vereist. Voor het wetsvoorstel hoeft dus geen formele staatssteunprocedure te worden gevolgd en hoeft de staatssteunbeschikking niet gewijzigd te worden.

Wanneer een staatssteunprocedure wel aan de orde was geweest bestaat een notificatietraject uit een (informele) prenotificatiefase en de notificatie- of meldingsfase. Gedurende het gehele traject worden gesprekken met de Europese Commissie gevoerd en wordt gezamenlijk gekeken of aanpassingen nodig zijn om te zorgen dat de steunmaatregel past binnen de staatssteunkaders. De tijd gemoeid met het traject is afhankelijk van de aard en inhoud van de steunmaatregel. Gemiddeld duurt het hele traject een half jaar tot een jaar.

*In de goedkeuringsbeschikking wordt aangegeven dat het melkveefosfaatplafond geen verplichting is op grond van de derogatiebeschikking, dat het fosfaatrechtenstelsel bedoeld is om ervoor te zorgen dat de nationale fosfaatproductie (per 2018) onder het niveau van 2002 komt en dat de verwachting is dat de fosfaatproductie door de maatregel onder het melkveefosfaatplafond zal komen. De leden van de SGP-fractie horen graag waar in de goedkeuringsbeschikking precies vermeld staat dat de hoeveelheid uit te geven fosfaatrechten voor bedrijven met melkvee precies onder het melkveefosfaatplafond uit moet komen, zolang de daadwerkelijke fosfaatproductie wel onder de betreffende plafonds uitkomt.*

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.

*Daarnaast vragen deze leden hoe de Europese Commissie de forse overschrijding van de fosfaatplafonds door de daadwerkelijke fosfaatproductie waardeert.*

De Europese Commissie neemt hier kennis van. Zij kijkt niet alleen naar de werkelijke fosfaatproductie maar in verband met staatssteun ook naar de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt.

## **1.2 Context**

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel aangeeft dat zij 85,8 mln kg fosfaatrechten heeft toebedeeld terwijl het sectorplafond 84,9 mln is. Deze leden lezen dat de regering in de begeleidende brief (Kamerstuk 33 037, nr. 355) stelt dat er 85,3 miljoen kg fosfaat is uitgegeven. Ten opzichte van de memorie van toelichting is dit een verschil van 500.000 kg fosfaat en ten opzichte van het sectorplafond een verschil van 400.000 kg fosfaat. Kan de regering begrijpen dat het hanteren van verschillende getallen niet erg vertrouwenwekkend is? Kan de regering aangeven wat het juiste getal is en hoe dit voor de Kamer te controleren is?*

Het klopt dat het sectorale plafond voor de melkveehouderij 84,9 miljoen kg is en dat de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt medio februari 2019 ca. 85,8 miljoen kg bedroeg. In de brief van 24 mei jl. is benoemd dat op dit moment ca. 85,3 miljoen kg fosfaatrechten aan de melkveehouderij is toegekend. Dit aantal is exclusief de rechten die voor jongvee voor de vleesveehouderij zijn toegekend. In het totale aantal van 85,8 miljoen kg zijn die rechten wel meegerekend. De afgeroomde rechten (ca 420.000 kg) zijn al van dit aantal afgetrokken.

In de motie Ladders/Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 315) is gevraagd om de fosfaatbank niet eerder open te stellen dan na de afwikkeling van alle bezwaren door RVO. Kan de regering zich herinneren dat deze motie is ontraden? Kan de regering aangeven hoe zij achteraf aankijkt tegen het gegeven advies? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat eind vorig jaar al duidelijk was dat naar aanleiding van de bezwaarprocedures er voldoende boeren waren die geen toegang zouden krijgen tot de regeling fosfaatbank en dat de regering dus aanvullende rechten zou moeten toedelen? Wat was de reden dat de regering op dat moment de fosfaatbank toch wilde openstellen?

Het oordeel op deze motie om de fosfaatbank niet eerder open te stellen dan na de afwikkeling van alle bezwaren door RVO.nl is destijds in een andere context gegeven. Ik erken dat openstelling nu niet opportuun is en daarom heb ik er nu – conform motie Ladders / Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 315 – voor gekozen om de fosfaatbank voorlopig niet open te stellen en de reeds afgeroomde rechten door te halen om zo het aantal fosfaatrechten in de markt te reduceren en een generieke korting te voorkomen.

*De leden van de VVD-fractie vragen de regering heel precies aan te geven hoeveel rechten er op 1 januari 2018 in de markt zijn gebracht en vervolgens een overzicht te geven op geanonimiseerd bedrijfsniveau van hoeveel rechten er zijn uitgedeeld per maand (met daarbinnen graag een onderscheid in melkveefosfaatrechten en vleesveefosfaatrechten).*

Het aantal toegekende fosfaatrechten verandert continu, omdat er nog steeds verzoeken voor initiële toekenning binnenkomen en toekenningen worden aangepast naar aanleiding van bezwaar- en beroepsprocedures.

In de staatssteunrichtsnoeren voor milieubescherming en energie is opgenomen dat lidstaten informatie over staatsteunregelingen bekend moeten maken. RVO.nl zal de hoeveelheden toegekende fosfaatrechten per bedrijf daarom publiceren, zodra de beschikkingen onherroepelijk zijn.

*Kan de regering op basis van de ervaringen over 2018 een inschatting maken van het aantal fosfaatrechten dat in 2019 verhandeld wordt? Kan daarbij onderscheid worden aangebracht met de in de wet genoemde uitzonderingen? En kan de regering aangeven hoeveel fosfaatrechten voor vleesveehouderijen zijn verhandeld?*

Het is niet goed te voorspellen hoeveel rechten in 2019 zullen worden verhandeld en dus afgeroemd, aangezien het een jonge markt betreft. Ik verwacht echter dat in 2019 eerder minder dan meer fosfaatrechten verhandeld zullen worden dan in 2018.

Afoming vindt niet plaats bij: erfopvolging, overgang naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de 1<sup>ste</sup>, 2e of 3e graad en bij overgang naar het bedrijf waar de fosfaatrechten eerder dat kalenderjaar vandaan kwamen.

*Kan de regering aangeven hoeveel fosfaatrechten van grondgebonden bedrijven verhandeld zijn in 2018?*

Nee, bij transacties wordt niet bijgehouden of een bedrijf grondgebonden is of niet. Wel is bekend dat ruim 24 miljoen kg fosfaatrechten is toebedeeld aan grondgebonden bedrijven.

*Kan de regering bevestigen dat als de hoeveelheid fosfaatrechten voor de melkveehouderij (na het doorlopen en afronden van alle juridische procedures) in overeenstemming is gebracht met het sectorplafond van 84,9 miljoen kg er niet meer nieuwe fosfaatrechten kunnen worden uitgegeven of toebedeeld?*

Mijn verwachting is dat, wanneer het aantal rechten tot onder het plafond is gebracht en alle procedures zijn afgerond, er in beginsel geen nieuwe fosfaatrechten meer worden toegekend.

*De leden van de VVD-fractie constateren dat er in de sector veel vragen zijn over het toedelen van de hoeveelheid fosfaatrechten. Het sectorplafond voor de melkveehouderij is 84,9 miljoen kilo. Dit is de maximale hoeveelheid fosfaat die bij de toedeling van rechten uitgegeven kon worden. Kan de regering een schematisch overzicht geven van de hoeveelheid fosfaatrechten die op 1 januari 2018 is toebedeeld, aan welke categorieën dieren, op basis van welke informatie de generieke korting van 8,3% voor niet-grondgebonden bedrijven is bepaald (Kamerstuk 34 532, nr. 100) en welke (beleidsmatige) wijzigingen er na 1 januari 2018 hebben plaatsgevonden, de bijbehorende oorzaken/redenen en de hoeveelheid fosfaatrechten die bij deze wijzigingen horen?*

Fosfaatrechten betreffen een vorm van geoorloofde staatssteun. In de staatssteunrichtsnoeren voor milieubescherming en energie is opgenomen dat lidstaten informatie over staatsteunregelingen bekend moeten maken. RVO.nl zal de hoeveelheid toegekende fosfaatrechten per bedrijf daarom nog publiceren.

Ik verwijs u verder naar het eerdere antwoord op een vraag van de VVD-fractie.

*Klopt het dat de invulling van de regering van het begrip melkvee in de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee (Kamerstuk 33 037, nr. 308) niet overeenkomt met de invulling van het begrip melkvee in de Meststoffenwet? Deze leden lezen in de brief van 24 mei jl. dat de regering het begrip melkvee wil aanpassen conform de beleidsregel. Zij lezen ook dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) die uitleg te beperkt vinden. Waarom gaat de regering hierin niet af op de bevindingen van het Cbb? Kan de regering uitgebreid toelichten waarop het besluit is gebaseerd om het begrip melkvee zoals bedoeld in de beleidsregel niet te hanteren? Kan de regering expliciet aangeven wat het verschil is tussen de gehanteerde begripsvormen? Kan de regering aangeven wat zij gaat doen om het «begrip» melkvee zoals opgenomen in de Meststoffenwet te verduidelijken? Waarom spreekt de regering van «opnieuw» onduidelijk?*

Het Cbb heeft geoordeeld dat de nadere uitleg die de beleidsregel geeft een beperking is van het begrip melkvee zoals dat is opgenomen in de Meststoffenwet (Msw). Volgens het Cbb kan ook jongvee ouder dan één jaar, dat niet bestemd is om een kalf te krijgen, melkvee zijn in de zin van de Msw. De uitspraak van het Cbb heeft tot gevolg dat net als voor vaststelling van de beleidsregel onduidelijk is welk jongvee onder het begrip «melkvee» valt zoals opgenomen in de Msw, en daarmee wat de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is. Om daarover voor de toekomst duidelijkheid te bieden ben ik voornemens de wet aan te passen overeenkomstig de beleidsregel. Indien de beleidsregel wordt opgenomen in de wet zijn voor jongvee alleen fosfaatrechten nodig indien het bestemd is om een kalf te krijgen.

*De regering geeft in haar brief (Kamerstuk 33 037, nr. 355) aan dat er in 2018 420.000 kg fosfaatrechten afgeroomd zijn. Deze rechten komen te vervallen. Kan de regering dit getal plaatsen in het hiervoor gevraagde overzicht? Kan de regering een overzicht geven van de toebedeelde fosfaatrechten niet zijnde melkveehouderij? Graag een overzicht van het moment van toedelen.*

In mijn brief van 24 mei jl. is benoemd dat op dit moment ca. 85, 3 miljoen kg fosfaatrechten aan de melkveehouderij is toegekend, hier zijn de afgeroomde rechten (ca. 420.000 kg) al vanaf getrokken.

*De leden van de CDA-fractie vinden dat de Afdeling advisering van de Raad van State terecht constateert dat de keuze voor het verhogen van het afroemperscentage betekent dat de financiële lasten van de maatregel volledig bij de melkveehouders terechtkomen, in het bijzonder bij de melkveehouders die fosfaatrechten moeten kopen c.q. leasen. De afdeling constateert ook dat de gevolgen voor deze groep ingrijpend zijn. Is in kaart gebracht welke gevolgen dit zijn? Kan de regering hier ook een bedrag (eventueel indicatief) bij geven?*

De verhoging van het afroemperspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten en kan leiden tot een hogere prijs. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast speelt het prijseffect van het afroemperspercentage maar een beperkte rol in de prijsvorming als geheel. De verwachting is dan ook dat het financiële effect zal worden gedeeld door de verkoper (omdat niet alle lasten in de prijs zal kunnen worden verdisconteren) en koper (omdat een gedeelte van de last wel in de prijs is verdisconteerd). De groep landbouwers die betrokken is bij een transactie is naar verwachting groter

dan de groep landbouwers waarover een generieke korting zou worden verdeeld, immers dit geldt voor landbouwers die niet grondgebonden zijn.

*De leden van de SGP-fractie lezen in de tegelijk met het wetsvoorstel naar de Kamer gestuurde brief over de stand van zaken van het fosfaatrechtstelsel dat de regering aangeeft dat de fosfaat- en stikstofproductiecijfers van het eerste kwartaal 2019 wijzen op een overschrijding van het nationale stikstofproductieplafond. Deze leden constateren dat het CBS in haar kwartaalrapportage (van 1 april 2019) uitkomt op een stikstofexcretie van 498 miljoen kilogram. Is de veronderstelling juist dat deze cijfers dus niet wijzen op een overschrijding van het nationale stikstofplafond?*

Er is sprake van een geprognostiseerde overschrijding van het nationale stikstofplafond en het sectorale stikstofplafond voor de melkveesector over 2018. Op basis van de momentopname op basis van de rundveestapel op 1 april 2019 is er voor 2019 vooralsnog enkel sprake van een geprognostiseerde overschrijding van het sectorale stikstofplafond voor de melkveesector en niet van het nationale stikstofplafond. Echter, het betreft hier een momentopname, waarin nog geen definitieve cijfers zijn verwerkt en waarvan het beeld nog sterk kan veranderen.

### **1.3 Doel van het wetsvoorstel**

*De leden van de CDA-fractie lezen «Medio februari 2019 bedroeg de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt circa 85,8 miljoen kilogram fosfaat». Kan de regering aangeven wat de actuele situatie is met betrekking de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt op het moment van aanbieden van het voorliggende voorstel van wet?*

Op dit moment (stand 28 mei 2019) is er 85,9 miljoen kilogram fosfaatrechten in de markt, exclusief de rechten die als gevolg van de CBb uitspraak mogelijk nog toegekend zullen moeten worden.

#### **1.3.1 Verhoging afromingspercentage versus generieke korting**

*De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven wat zij bedoelt met de zin: «Door het afromingspercentage te verhogen van 10% naar 20% wordt de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt gereduceerd ten koste van de latente ruimte. Dit is voor ondernemers minder ingrijpend dan een generieke korting, omdat de afroming van fosfaatrechten betreft die de verkopende ondernemer zelf dus niet benut». Zegt de regering hiermee dat de verhoging van het percentage van 10% naar 20% alleen geldt bij de overdracht van fosfaatrechten die latent aanwezig zijn? Als de verhoging van het afromingspercentage geldt voor de overdracht van alle fosfaatrechten voor de niet-grondgebonden bedrijven worden hiermee ook de bedrijven geraakt die overgaan tot bedrijfsbeëindiging. Is de regering het met deze leden eens dat dit ingrijpend kan zijn als de bedrijfsbeëindiging bijvoorbeeld een pensioenvoorziening is?*

De verhoging van het afromingspercentage bij overgang van fosfaatrechten zorgt voor een meer geleidelijke reductie dan het toepassen van een generieke korting. De verhoging van het afromingspercentage richt zich 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 afroming plaatsvindt bij de overgang van fosfaatrechten, is verhoging van het afromingspercentage 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 afroming fosfaat-

rechten 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.

Hoewel de verkoop van fosfaatrechten kan leiden tot een extra inkomen voor stoppende landbouwers, is deze extra inkomstenbron niet het doel van het fosfaatrechtenstelsel. Overigens zal de verhoging van het afomingspercentage er niet toe leiden dat niet of nauwelijks meer inkomsten verkregen kunnen worden uit de verkoop van fosfaatrechten.

*De leden van de GroenLinks-fractie zijn bezorgd over het mogelijke overstijgen van het sectorale fosfaatplafond. Deze richtlijn is er allereerst om onze natuur en waterkwaliteit te beschermen en deze leden weten dat het daarnaast belangrijk is voor de Nederlandse melkveehouderij om een uitzonderingspositie (derogatie) te behouden. Een tijdige afoming leidt volgens de regering tot zo min mogelijk schade aan de sector. Dit zegt zij terwijl de Raad van State grote vraagtekens plaatst bij deze schade voor de sector in vergelijking met een generieke korting. Hierover zijn de leden van de GroenLinks-fractie kritisch. Afoming gebeurt alleen als er sprake is van voldoende handel in fosfaatrechten. Kan de regering ondanks dat het een «jonge markt» betreft toch proberen inzicht te geven in hoeveel er op dit moment in deze rechten gehandeld wordt? Wat gebeurt er als de handel in fosfaatrechten afneemt? Komt er dan alsnog een generieke korting? Wanneer wordt er besloten dat de maatregelen alsnog niet genoeg zijn om het overstijgen van het plafond te voorkomen? Hoe wordt deze beslissing genomen? En hoe wordt bij deze beslissing rekening gehouden met de (financiële) pijn die het bij melkveehouders zal veroorzaken als er op heel korte termijn alsnog een generieke korting ingevoerd moet worden?*

De markt voor fosfaatrechten is inderdaad een jonge markt en is daarmee niet goed voorspelbaar. Dit jaar heeft nog weinig handel in fosfaatrechten plaatsgevonden, wat tot nu toe heeft geresulteerd in een afoming van 23.129 kg. Echter in 2018 heeft het merendeel van de handel richting het eind van het jaar plaatsgevonden en is de verwachting dat dit ook dit jaar het geval zal zijn. Wanneer de nu voorgestelde verhoging onvoldoende zoden aan de dijk zet zal ik overwegen het afomingspercentage in het najaar van 2019 verder te verhogen. Met deze inzet wil ik een generieke korting voorkomen.

*Dit leidt bij de leden van de GroenLinks-fractie tot vragen over de keuze van het afomingspercentage. De regering spreekt over een verhoging van 10% naar 20% maar het is deze leden niet duidelijk hoe de keuze voor dit percentage gemaakt is. Wat zijn de redenen om tot de 20% te komen en niet tot een ander percentage? Kan de regering uitleg geven over de basis waarop zij mogelijk het percentage nog verder gaat verhogen? En is daar dan opnieuw een wetswijziging voor nodig?*

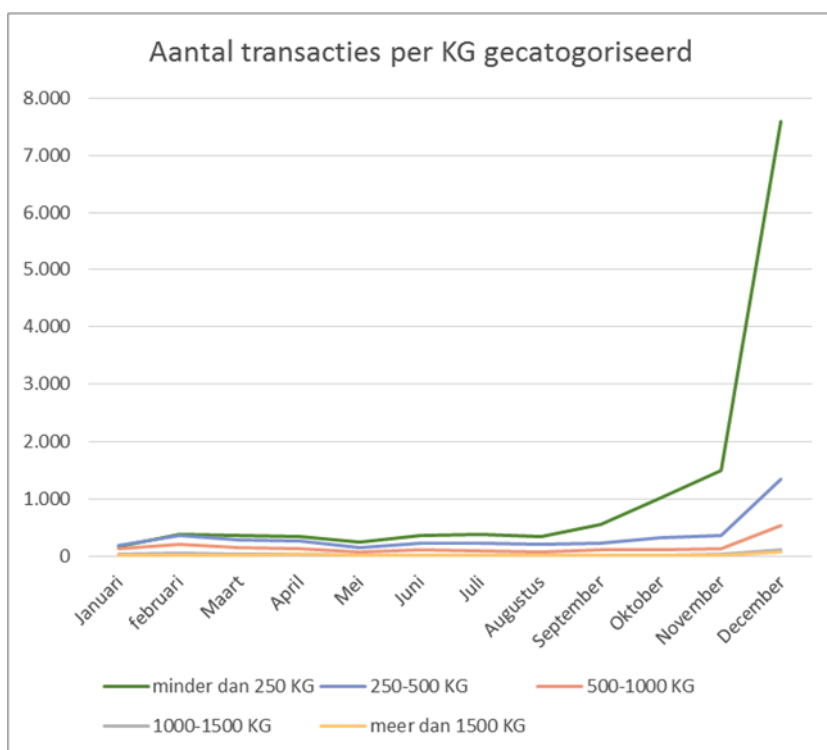
Zoals al aangegeven is niet goed voorspelbaar hoeveel handel in 2019 plaats zal vinden. Mijn inschatting is dat, mede gezien de afoming die in 2018 heeft plaatsgevonden, een verhoging van het percentage naar 20% voldoende is om de beoogde reductie te kunnen realiseren. Ik zal de reductie die plaatsvindt nauwlettend in de gaten houden. Indien verdere verhoging van het percentage onverhoopt nodig is, is daarvoor opnieuw een wetswijziging nodig. Op voorhand kan ik niet aangeven wanneer duidelijk zal worden of een verdere verhoging van het afomingspercentage al dan niet nodig is.



### 1.3.2 Markteffecten

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat er in 2018 400.000 kg aan fosfaatrechten is afgeroomd bij in totaal 15.500 transacties en dat de gemiddelde transactie 271 kg fosfaat betrof. Kan de regering inzicht geven in het aantal unieke bedrijven bij de 15.500 transacties? Kan de regering categoriale indeling maken van de hoeveelheid kg fosfaat per transactie (0–100 kg, 100–200 kg, 200–300 kg enz)? Op basis van welke informatie is het aannemelijk te maken dat het voorstel minimaal 11.500 melkveehouders zal raken?*

In 2018 zijn circa 19.870 transacties gemeld bij RVO.nl waarbij in totaal 5,3 miljoen rechten (6,2% van het totaal aantal rechten in de markt) zijn overgedragen. Bij circa 78% van deze transacties (4,2 miljoen rechten) heeft afroming plaatsgevonden. Dit betreft de ca. 15.500 transacties waarbij afroming heeft plaatsgevonden zoals staat genoemd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. 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. Het aantal unieke relaties wat betrokken was bij transacties met afroming in 2018 was 15.500. De lasten van een verhoging van het afromingspercentage 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.

*In de reactie over markttoezicht wordt geconstateerd dat er verschillende aandachtspunten zijn, maar dat invoering van markttoezicht nu voorbarig is. Door middel van onder andere een enquête wil de regering meer inzicht krijgen in de fosfaatrechtenhandel. Hoe kan de regering garanderen dat de rechten van vleesveehouders niet op de markt komen bij de melkveehouders? Indien dit gebeurt, zal het plafond wederom overschreden kunnen worden. Erkent de regering dat de melkveehouders daar dan weer de dupe van zijn?*

Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee zoals dat is gedefinieerd in de Meststoffenwet. Onder het begrip melkvee vallen dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij en een deel van het vrouwelijk jongvee voor de vleesveehouderij. Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers. Het klopt dat een vleesveehouder fosfaatrechten kan overdragen aan een melkveehouder en vice versa. Hierbij is het wel van belang dat rechten alleen kunnen worden overgedragen indien de landbouwer deze rechten zelf niet nodig heeft, bijvoorbeeld omdat hij stopt met zijn bedrijfsvoering. Vleesveehouders die fosfaatrechten toegekend hebben gekregen hebben deze fosfaatrechten ook nodig indien zij jongvee houden dat bestemd is om een kalf te krijgen. Vleesvee-houders die de rechten niet nodig hebben omdat ze meedoen aan de vrijstellingsregeling, moeten hun rechten inleveren en kunnen deze dus niet verhandelen.

*Op welke manier houdt de regering toezicht op de markteffecten die het voorliggend voorstel kan veroorzaken? Wordt de Kamer over de bevindingen gerapporteerd? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet? Kan de regering reflecteren op de markteffecten voor de aankondiging van dit wetsvoorstel?*

Een hoogleraar Mededingingsrecht zal het functioneren van de fosfaat-rechtenmarkt monitoren en halfjaarlijks aan mij rapporteren waaronder bijvoorbeeld over de prijsvorming, het gebruik van handelsplatforms en het ervaren van eventuele oneerlijke handelspraktijken of -constructies. Hierbij zal ook worden gekeken naar de markteffecten die het voorliggend wetsvoorstel eventueel veroorzaakt. Aan de Kamer zal over de bevindingen van deze hoogleraar worden gerapporteerd.

*De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het uitgevoerde onderzoek naar markttoezicht (zoals beschreven in Kamerstuk 33 037, nr. 355). Deze leden zijn verbaasd dat de regering niet over wil gaan tot een onafhankelijk marktmeester of toezichthouder die toeziet op de handel in fosfaatrechten en die bij misbruik of misstanden kan ingrijpen. Ook bij het informeren over beleidsvoornemens kan een marktmeester een belangrijke rol spelen. De fosfaatrechten zijn schaars en daarmee, zoals veel producten gevoelig voor fraude of omzeilen van de regels. De fosfaatmarkt kent een behoorlijke financiële waarde. Kan de regering onderbouwen waarom zij van mening is dat een nog te ontwikkelen markt, die nog niet optimaal functioneert, geen toezicht nodig heeft? Welke afweging heeft de regering gemaakt om te bepalen dat er geen markttoezicht nodig is of, zoals omschreven in de brief, prematuur is? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat producten met een omvang van een bepaalde waarde gevoelig zijn voor bijvoorbeeld prijsontwikkelingen als gevolg van beleidswijzigingen? Een onafhankelijk marktmeester zou helpen in deze gevallen om te beoordelen of de handel in rechten op dat moment verantwoord is. Op welke manier hebben de onderzoekers gezocht naar mogelijke vormen van onrechtmatig handelen op de fosfaatmarkt? Kan de regering een overzicht geven van de prijs van fosfaatrechten per maand sinds 1 januari 2018? Erkent de regering de*

*procentuele vrij forse fluctuatie van de prijs van een fosfaatrecht? Heeft de regering enig zicht of een verklaring voor de fluctuatie?*

Ik neem de aanbeveling van Ecorys over om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren, om zo een solide informatiebasis te creëren die later kan helpen bij het in kaart brengen en beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt te verbeteren. De onderzoekers van Ecorys concluderen dat zij geen fundamentele marktproblemen hebben waargenomen waarvoor nu interventie is vereist. De markt functioneert weliswaar nog niet optimaal, maar dit is volgens de onderzoekers voor een belangrijk deel te wijten aan het feit dat het gaat om een nieuwe, zich nog ontwikkelende markt. Ecorys verwacht dat voor een groot deel van de geconstateerde aandachtspunten verbeteringen optreden naarmate de sector meer ervaring opgedaan heeft met het stelsel en de criteria duidelijker zijn geworden en marktoplossingen zich verder ontwikkelen.

De onderzoekers van Ecorys hebben interviews afgenomen bij verschillende partijen, daarnaast heeft Ecorys een oproep uitgezet via sectorvertegenwoordigers (zie ook het onderzoeksrapport dat ik als bijlage met de stand van zaken brief heb opgestuurd). Een hoogleraar Mededingingsrecht zal het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt monitoren en halfjaarlijks aan mij rapporteren. Indien nodig kan deze hoogleraar adviseren over aanvullende maatregelen.

Ik heb geen inzicht in de prijs die voor fosfaatrechten wordt betaald, dit betreft een private aangelegenheid.

*De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de prijs voor fosfaatrechten na aankondiging van de wetwijziging met gemiddeld 10% steeg in twee dagen tijd. Hoe verklaart de regering deze stijging? Kan de regering aangeven of er sprake is van enige controle op een verder vrije fosfaatrechtenmarkt? De wetwijziging heeft grote gevolgen voor de fosfaatrechtenmarkt en door het ontbreken van markttoezicht kan er niet worden ingegrepen bij misbruik of misstanden. Vindt de regering dit een wenselijke situatie? Kan de regering aangeven of zij van mening is dat de omvang van de fosfaatmarkt zodanig is dat wettelijk toezicht verplicht is conform de Wet toezicht effectenverkeer? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het aanbrengen van transparantie van groot belang is bij het volwassen maken van de markt? Zo nee, waarom niet? Welke instrumenten heeft de regering als er onrechtmatig gehandeld wordt?*

Zoals gezegd heb ik geen inzicht in de prijs die voor fosfaatrechten wordt betaald aangezien dit een private aangelegenheid betreft. Maar de verhoging van het afromingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten en leiden tot een hogere prijs. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast speelt het prijseffect van het afromingspercentage maar een beperkte rol in de prijsvorming als geheel. Het financiële effect zal worden gedeeld door de verkoper (omdat niet alle lasten in de prijs zal kunnen worden verdisconteren) en koper (omdat een gedeelte van de last wel in de prijs is verdisconteerd).

Zoals gezegd zal een hoogleraar Mededingingsrecht het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt monitoren en halfjaarlijks aan mij rapporteren, bijvoorbeeld de prijsvorming, het gebruik van handelsplatforms en het ervaren van eventuele oneerlijke handelspraktijken of -constructies. Indien nodig kan deze hoogleraar adviseren over aanvullende maatregelen.

Het onafhankelijke onderzoeksbureau Ecorys heeft geconcludeerd dat zij geen fundamentele marktproblemen hebben waargenomen waarvoor nu interventie is vereist en zij achten invoering van (additioneel) markttoezicht prematuur.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat aangegeven wordt dat een aankondigingseffect optreedt doordat landbouwers voorziene transacties naar voren zullen halen om nog gebruik te kunnen maken van het afromingspercentage van 10%. Waarom is niet gekozen voor een wetgevingstraject met onmiddellijke ingang van wet bij aankondiging?*

Inwerkingtreding van de wet op het moment van aankondiging zou betekenen dat de wet in werking treedt met terugwerkende kracht tot het moment van aankondiging. Aan belastende maatregelen mag in het algemeen geen terugwerkende kracht gegeven worden, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van deze regel rechtvaardigen. Bijzondere omstandigheden die terugwerkende kracht kunnen rechtvaardigen, kunnen gelegen zijn in de noodzaak aanmerkelijke aankondigingseffecten te voorkomen. Indien echter het afromingspercentage met terugwerkende kracht zou worden verhoogd, zou dat betekenen dat bij transacties in de periode tussen aankondiging van de verhoging van het percentage en vaststelling van de wet, in eerste instantie 10% wordt afgeroomd. Vervolgens moet dan na vaststelling van de wet met terugwerkende kracht nog 10% extra worden afgeroomd. Die extra afroming gebeurt dan niet op het moment van overgang van het fosfaatrecht, dus voordat de aangekochte fosfaatrechten op naam van de ontvanger staan, maar nadat de fosfaatrechten al zijn overgegaan en op naam van de ontvanger staan. Dit zou het wetsvoorstel zowel uitvoeringstechnisch als eigendomsrechtelijk complexer maken. Het verwachte aankondigingseffect is niet zodanig dat dit een keuze voor een dergelijk gecompliceerd alternatief rechtvaardigt.

*De leden van de D66-fractie vragen in welke mate de afroming van 10% de afgelopen periode bij de overdracht van fosfaatrechten de verkoopbaarheid van een melkveebedrijf hindert, doordat de winstgevendheid er te sterk mee onder druk zou komen te staan. En wat is het gevolg van de verhoging van 20%? Is daar onderzoek naar gedaan? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan? Zo nee, waarop is voorgaand antwoord gebaseerd?*

Hier heeft geen onderzoek naar plaatsgevonden. Het klopt dat bij verhandeling van een melkveebedrijf inclusief fosfaatrechten een deel van de rechten zal worden afgeroomd. De koper zal wanneer hij dezelfde veestapel aan wil houden hiervoor extra rechten aan moeten schaffen. Omdat dit geldt voor alle melkveebedrijven, verwacht ik niet dat dit de verkoopbaarheid van een melkveebedrijf hindert. Wanneer de afroming ertoe zou leiden dat de aankoop van een melkveebedrijf niet meer rendabel is, zal dit als gevolg van vraag en aanbod gecorrigeerd worden door verlaging van de marktprijs.

*In eerder overleg werd gesteld dat het gekozen percentage van 10% hoog genoeg is om speculatie met rechten tegen te gaan maar niet dusdanig hoog is dat handel de facto onmogelijk wordt gemaakt. Hoe reflecteert de regering nu op de vorige uitspraak, zo vragen de leden van de D66-fractie. Er wordt gesteld dat het aanbod van fosfaatrechten niet significant zal afnemen ten gevolge van dit wetsvoorstel. Echter stellen deze leden dat het aanbod de afgelopen dagen is gedaald en de prijs is gestegen. Kan de regering toelichten hoe zij aankijkt tegen deze ontwikkelingen? Op welke manier is de sector betrokken geweest bij de totstandkoming van deze percentages?*

Destijds leek het hanteren van een percentage van 10% passend voor het doel wat het diende. De verwachting is dat wanneer ondernemers rechten nodig hebben, deze ook bij 20% afroming alsnog zullen worden aangeschaft. De verhoging van het afromingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten en leiden tot een hogere prijs. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast speelt het prijseffect van het afromingspercentage maar een beperkte rol in de prijsvorming als geheel. Het financiële effect zal kortom naar verwachting beperkt zijn en worden gedeeld door de verkoper (omdat hij niet alle lasten in de prijs zal kunnen verdisconteren) en koper (omdat een gedeelte van de last wel in de prijs is verdisconteerd). Dat de afgelopen dagen het aanbod zou zijn gedaald en de prijs gestegen, zegt niets over het effect dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal hebben op het aanbod en de prijs.

*De leden van de PvdA-fractie menen dat gezien de hoeveelheid fosfaat van 85 miljoen kg en de actuele handelswaarde van ongeveer € 175 per kg fosfaat de totale waarde van de fosfaatrechten het bedrag van € 15 miljard euro betreft. Over hoeveel bedrijven is deze waarde van de fosfaatrechten verdeeld? Wat is de bandbreedte van de waarde van het vermogen dat ondernemers is toegefallen door het toekennen van fosfaatrechten en de handelswaarde van de fosfaatrechten?*

Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee zoals gedefinieerd in de Meststoffenwet. Buiten de circa 17.000 melkveehouderijen in Nederland, wordt ook melkvee gehouden op andere bedrijven, bijvoorbeeld op jongveeopfokbedrijven (waar jongvee opgroeit tot melkkoe) of gemengde bedrijven (waar rundvee wordt gehouden voor zowel melk- als vleesproductie). In totaal houden circa 23.000 bedrijven melkvee in Nederland. In het rapport «Marktscan fosfaatrechten en verkenning noodzaak markttoezicht» (bijlage bij Kamerbrief 33 037, nr. 355) is op pagina 18 de spreiding van toegekende fosfaatrechten over deze bedrijven weergegeven. Daarbij wordt ook aangegeven dat aan circa 5.450 landbouwbedrijven (25%) minder dan 1.000 kilogram rechten is toegekend. Aan het andere eind van het spectrum hebben circa 2.750 landbouwbedrijven (12%) tussen de 7.000 en 25.000 kilogram rechten en 88 landbouwbedrijven (0,4%) meer dan 25.000 kilogram rechten.

*Hoeveel fosfaatrechten zijn er door ondernemers vervreemd in het jaar 2018? Wat is de verwachte omvang van de te vervreemden fosfaatrechten in 2019? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in 2018 15.500 transacties van fosfaatrechten hebben plaatsgevonden, waarvan de gemiddelde omvang 273 kg is. Wat is de minimale hoeveelheid en wat is de maximale hoeveelheid geweest? Kunnen de transacties in omvangklassen (van honderden kilogrammen) worden weergegeven? In hoeverre vindt de regering het aanvaardbaar dat ondernemers door de overheid toegekende fosfaatrechten te gelde maken en hieruit hoge opbrengsten genereren, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Behoort de waarde van fosfaatrechten tot het (ondernemings)vermogen van de houder? Hoe wordt de waarde van de fosfaatrechten bij de houder van de rechten fiscaal behandeld? Wordt bij verkoop van de rechten de opbrengst belast? Zo ja, op welke wijze? Vindt afroming ook plaats bij bedrijfsopvolging? Kunnen fiscaal de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten worden toegepast op stille reserves in fosfaatrechten? Zo ja, is dit wenselijk?*

In 2018 zijn circa 19.870 transacties gemeld bij RVO.nl waarbij in totaal 5,3 miljoen kg rechten (6,2% van het totaal aantal rechten in de markt) is overgedragen. Bij circa 78% van deze transacties (4,2 miljoen kg rechten) heeft afroming plaatsgevonden. Dit betreft de ca. 15.500 transacties. In

2018 is in totaal voor ca. 420.000 kg aan fosfaatrechten afgeroomd. Het is niet goed te voorspellen hoeveel rechten in 2019 zullen worden verhandeld en dus afgeroomd, aangezien het een jonge markt betreft. Ik verwacht echter dat in 2019 eerder minder dan meer fosfaatrechten verhandeld zullen worden dan in 2018. Het is voor mij niet mogelijk op deze korte termijn de transacties in omvangklassen weer te geven.

Afoming vindt niet plaats bij: erfopvolging, overgang naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de 1<sup>ste</sup>, 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> graad en bij overgang naar het bedrijf waar de fosfaatrechten eerder dat kalenderjaar vandaan kwamen. Hoewel er geen specifieke uitzondering is gemaakt voor bedrijfsopvolging, zal dit vaak overgang van rechten binnen de 1<sup>ste</sup>, 2<sup>e</sup> of 3<sup>e</sup> graad betreffen die is vrijgesteld van afoming.

Voor wat betreft de fiscale behandeling van fosfaatrechten en het vraagstuk van de afschrijving verwijs ik u naar mijn brief van 20 april 2018.

Fosfaatrechten behoren tot het ondernemingsvermogen en kwalificeren in beginsel als een bedrijfsmiddel mits de met ingang van 1 januari 2018 toegekende rechten feitelijk in de onderneming worden gebruikt.

Het is mogelijk dat fosfaatrechten op 1 januari 2018 als gevolg van de invoering van het stelsel van fosfaatrechten – aan een melkveehouder die zijn activiteiten heeft beëindigd – zijn toegewezen en direct aan een andere melkveehouder zijn vervreemd. Als deze na 1 januari 2018 niet duurzaam in het eigen bedrijf worden gebruikt ten behoeve van het houden van melkvee c.q. jongvee, dan stelt de Belastingdienst zich op het standpunt dat er sprake is van een voorraad fosfaatrechten en niet van een bedrijfsmiddel.

Een boekwinst op fosfaatrechten die de ondernemer bij verkoop maakt wordt belast in de inkomstenbelasting in box 1 of vennootschapsbelasting als sprake is van een bv tegen het tarief dat voor de ondernemer of onderneming geldt.

Ten aanzien van de vraag of bedrijfsopvolgingsfaciliteiten kunnen worden toegepast op stille reserves in fosfaatrechten kan ik, als de fosfaatrechten deel uitmaken van het ondernemingsvermogen dat overgaat naar een bedrijfsopvolger, bevestigend antwoorden.

*Heeft een systeem waarin de rechten niet vrij verhandeld worden maar verplicht moeten worden aangeboden bij de overheid niet de voorkeur, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de overheid daarmee niet meer en betere sturingsmogelijkheden creëren om mestoverschotten tegen te gaan, minder gewenste vormen van bedrijfsvoering te ontmoedigen en gewenste vormen van bedrijfsvoering te stimuleren?*

Bij de totstandkoming van het fosfaatrechtenstelsel heeft de wetgever, in lijn met de al langer bestaande dierrechtenstelsels, gekozen voor een stelsel van verhandelbare rechten. Een van de redenen daarvoor was destijds dat op die manier de inmenging van de overheid in de sector niet onnodig groot is, en bedrijfsontwikkeling mogelijk is zonder dat landbouwers afhankelijk zijn van de overheid voor het verwerven van extra fosfaatrechten. Zij kunnen deze immers in de markt kopen. Ik vind het op dit moment niet opportuun om een fundamentele aanpassing in het fosfaatrechtenstelsel zoals de leden van de PvdA-fractie voorstellen door te voeren. Het fosfaatrechtenstelsel is een ingrijpende maatregel die net een jaar van kracht is. Het is van belang dat de situatie kan stabiliseren voordat fundamentele aanpassingen overwogen worden.

*De leden van de SGP-fractie lezen dat in 2018 ruim 0,4 miljoen kilogram fosfaatrechten is afgeroomd. Als in 2019 ongeveer evenveel fosfaatrechten verhandeld worden, is verdubbeling van het afromingspercentage niet nodig. Deze leden horen graag welke inschatting de regering maakt van het aantal transacties in 2019 ten opzichte van 2018 en de omvang ervan.*

In de beantwoording op vragen van de leden van de Groen-Linksfractie heb ik aangegeven dat de fosfaatmarkt een jonge markt betreft en daarmee lastiger voorspelbaar is. Dit jaar heeft nog weinig handel in fosfaatrechten plaatsgevonden wat tot nu toe heeft geresulteerd in een afroming van 23.129 kg. Echter in 2018 heeft het merendeel van de handel richting het eind van het jaar plaatsgevonden en is de verwachting dat ook dit jaar dit het geval zal zijn.

### **1.3.3 Beoogde reductie van de hoeveelheid fosfaatrechten**

*De leden van de VVD-fractie vragen hoe het onderscheid in de productieplafonds voor de Nederlandse veehouderij als geheel wordt gemaakt. Hoe hoog is het fosfaatrechtenplafond per categorie? Wat voor type rechten zijn er allemaal?*

Zoals aangegeven in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 33 037, nr. 250) is de mestproductie door de veehouderij sinds 2006 in Nederland gemaximeerd, uitgedrukt in 172,9 miljoen kilogram fosfaat en 504,4 miljoen kg stikstof. Dit plafond is doorvertaald naar sectorale plafonds voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij:

- Varkens: 39,7 miljoen kilogram fosfaat; 99,1 miljoen kg stikstof;
- Pluimvee: 27,4 miljoen kilogram fosfaat; 60,3 miljoen kg stikstof;
- Melkvee: 84,9 miljoen kilogram fosfaat; 281,8 miljoen kg stikstof.

Deze plafonds komen overeen met de productiecijfers over het jaar 2002. De plafonds worden gehandhaafd via de bestaande stelsels van varkens- en pluimveerechten en sinds 1 januari 2018 het stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij.

*Kan de regering exact aangeven hoeveel rechten er zijn uitgegeven op 1 mei 2019 aan vleesvee en melkvee?*

Er is ca 460.000 kg fosfaatrechten toegekend voor jongvee in de vleesveehouderij. Ik beschik niet over een overzicht uitgesplitst naar moment van toedelen.

*Hoe wordt het onderscheid gemaakt in de rechten voor melkvee en vleesvee? Zijn er a en b rechten of zijn er rode en groene rechten? Hoe gaat dat met de verkoop van deze rechten? Kan de regering toelichten welke dieren vallen onder het sectorplafond voor de «melkvee» en welke onder «overig»? En hoe kunnen de veehouders beoordelen over welke rechten zij beschikken?*

Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers, er is geen verschil in rechten die toegekend zijn aan melkveehouders dan wel aan vleesvee-houders.

Het sectorplafond voor de melkveehouderij geldt voor dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij. Dieren die worden gehouden voor de vleesveehouderij vallen onder de categorie «overig» en dus niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij.

Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee zoals dat is gedefinieerd in de Meststoffenwet. Dit betreft dieren gehouden voor de melkveehouderij, ongeacht het type bedrijf waarop zij worden gehouden. Onder het begrip melkvee valt ook een deel van het vrouwelijk 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. Voor dit jongvee voor de vleesveehouderij zijn dus fosfaatrechten nodig, maar dit jongvee valt niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij.

Een landbouwer kan via MijnRVO.nl zijn beschikkingen betreffende fosfaatrechten inzien.

*De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in de memorie van toelichting onderscheid maakt tussen de categorieën melkvee en vleesvee (vrouwelijk jongvee voor de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen). Op welke manier weet een veehouder met welke fosfaatrechten hij te maken heeft bij de aankoop van fosfaatrechten? Op welke manier vindt controle plaats? Is deze controle sluitend? Klopt het dat fosfaatrechten voor vleesvee die buiten het fosfaatplafond voor melkvee vallen, niet gebruikt mogen worden voor de aankoop van fosfaatrechten voor melkvee? Kan de regering aangeven hoe dit onderscheid gemaakt wordt?*

Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers, er is geen verschil in rechten die toegekend zijn aan melkveehouders dan wel aan vleesvee-houders.

*De leden van de CDA-fractie constateren dat gesteld wordt dat het sectorplafond voor de melkveehouderij 84,9 miljoen kilogram fosfaat en 281,8 miljoen kilogram stikstof per jaar is, dat er circa 17.000 melkveehouderijen zijn en dat er circa 23.000 bedrijven in Nederland zijn waar melkvee wordt gehouden en dat jongvee in de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen valt onder het fosfaatrechtenstelsel maar niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Deze leden constateren dat de wet de mogelijkheid openhoudt dat vleesveehouders hun fosfaatrechten verkopen aan melkveehouders. Hoe wordt gewaarborgd dat het sectorale plafond (fosfaat en stikstof) voor melkvee door deze mogelijkheid niet overstegen gaat worden? Kan de regering een overzicht geven van de hoeveelheid uitstaande fosfaatrechten en kilogrammen fosfaat en stikstof onderverdeeld in melkveehouderij, vleesvee en (eventuele) andere categorieën? Kan in deze tabel ook opgenomen worden hoeveel fosfaatrechten, in de diverse categorieën, zijn afgeroomd en hoeveel fosfaatrechten er zijn verhandeld? Daarnaast ontvangen de leden van de CDA-fractie graag een overzicht van het aantal dieren en de categorieën die in 2002 en verder onder de diverse sectorale plafond zijn gebracht. Deze leden ontvangen graag eenzelfde tabel met betrekking tot de situatie in 2015, 2018 en waar mogelijk 2019. Is het mogelijk om in deze tabellen ook fosfaat- en stikstofproductie per categorie vermelden? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen duidelijke overzichten, omdat de memorie van toelichting (Kamerstuk 35 208, nr. 3) en de recente Kamerbrief (Kamerstuk 33 037, nr. 355) verschillende cijfers weergeven die (zo gepresenteerd) rekenkundig niet kunnen kloppen, waaronder:*

- Het sectorale plafond voor de melkveehouderij is 84,9 miljoen;*
- De memorie van toelichting stelt dat medio februari 2019 de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt circa 85,8 miljoen kilogram fosfaat bedroeg*
- De Kamerbrief stelt dat op dit moment 85,3 miljoen fosfaatrechten zijn toegekend en dat er in 2018 circa 420.000 kg is afgeroomd.*



Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee zoals dat is gedefinieerd in de Meststoffenwet. Onder het begrip melkvee vallen dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij en een deel van het vrouwelijk jongvee voor de vleesveehouderij. Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers. Het klopt dat een vleesveehouder fosfaatrechten kan overdragen aan een melkveehouder en vice versa. Hierbij is het wel van belang dat rechten alleen kunnen worden overgedragen indien de landbouwer deze rechten zelf niet nodig heeft, bijvoorbeeld omdat hij stopt met zijn bedrijfsvoering. Vleesveehouders die fosfaatrechten toegekend hebben gekregen hebben deze fosfaatrechten ook nodig indien zij jongvee houden dat bestemd is om een kalf te krijgen. Vleesveehouders die de rechten niet nodig hebben omdat ze meedoen aan de vrijstellingsregeling, moeten hun rechten inleveren en kunnen deze dus niet verhandelen.

Het klopt dat het sectorale plafond voor de melkveehouderij 84,9 miljoen kg is en dat de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt medio februari 2019 ca. 85,8 miljoen kg bedroeg. In de Kamerbrief van 24 mei jl. is benoemd dat op dit moment ca. 85,3 miljoen kg fosfaatrechten aan de melkveehouderij is toegekend. Dit aantal is exclusief de rechten die voor jongvee voor de vleesveehouderij zijn toegekend. De afgeroomde rechten (ca. 420.000 kg) zijn al van dit aantal afgetrokken.

De overige door u gevraagde gegevens kan ik u nu niet aanleveren.

*Nu blijkt dat dit stelsel niet voldoende werkt, merken de leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat opnieuw korte termijn- en ad-hoc-regels nodig zijn om de grote puinhoop van het teveel aan mest, door een teveel aan dieren, te beteugelen. Deze leden zijn voor het verlagen van het aantal productierechten voor melkvee. Wel maken zij zich zorgen dat deze verlaging kan betekenen dat koeien vervroegd naar de slacht gaan en zij willen dit te allen tijde voorkomen. Kan de regering garanderen dat het verhogen van het afomingspercentage niet leidt, of zal leiden tot het vervroegd slachten van melkkoeien? Zo niet, in welke situaties kan zich dit voordoen?*

Ondernemers dienen ervoor te zorgen dat de hoeveelheid rechten die zij hebben in overeenstemming is met de fosfaatproductie van hun bedrijf. Ondernemers kunnen een berekening maken over hoeveel rechten zij dienen te beschikken voor hun gevoerde bedrijfsmodel. Wanneer zij over onvoldoende rechten beschikken dienen zij extra rechten te verwerven of dieren af te voeren wat niet noodzakelijkerwijs betekent dat deze dieren vervroegd worden geslacht. Dit is aan de ondernemer.

*Door het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht te verhogen van 10 naar 20 procent neemt het aantal fosfaatrechten weliswaar af, maar de leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen zich sterk af of deze maatregel voldoende is. In de memorie van toelichting stelt de regering dat er onzekerheid bestaat over de afoming die kan worden gerealiseerd in 2019. Het lijkt dus een maatregel die op de gok wordt genomen. Waarop baseert de regering de verwachting dat een afoming van 20% voldoende zal zijn?*

De hoeveelheid rechten die uiteindelijk wordt afgeroomd is afhankelijk van de handel die plaats zal vinden. In 2018 is ruim 400.000 kg aan fosfaatrechten afgeroomd. Het is niet goed te voorspellen hoeveel rechten in 2019 zullen worden verhandeld en dus afgeroomd, aangezien het een jonge markt betreft. Wel verwacht ik dat in 2019 eerder minder dan meer fosfaatrechten verhandeld zullen worden dan in 2018 maar niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Ik neem aan dat de verhoging van het afomingsper-

centage tot een aanmerkelijke extra afname van de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt leidt die voldoende is om het aantal rechten onder het plafond te brengen.

*Kan de regering bevestigen dat de definitieve cijfers over 2018 die komende zomer worden uitgegeven volgens het CBS enkele procenten lager, maar ook hoger kunnen uitvallen dan de voorlopige cijfers die nu zijn uitgegeven? Kan de regering bevestigen dat ditzelfde het geval is met de cijfers over 2019?*

De definitieve cijfers voor de fosfaat- en stikstofproductie kunnen inderdaad afwijken van de voorlopige cijfers zoals ik die u heb toegestuurd. Overigens wil ik u erop wijzen dat het voorliggende wetsvoorstel een reductie beoogt van het aantal rechten in de markt.

*Erkent de regering dat een dier dat niet wordt geboren, ook niet naar de slacht hoeft te worden afgevoerd wanneer het na 31 december «overtollig» is?*

*Erkent de regering dat wachten tot het eind van het jaar, wanneer zowel de definitieve CBS-cijfers bekend zijn alsook duidelijk is hoeveel fosfaatrechten er zijn afgeroomd in 2019, als gevolg heeft dat het op dat moment te laat is om door middel van het stellen van beperkingen aan de inseminatie van koeien, te voorkomen dat dieren naar de slacht moeten worden afgevoerd?*

*Is de regering bereid om alsnog beperkingen te stellen aan de fok en aanvoer van koeien om de stikstofuitscheiding onder het plafond te brengen? Zo nee, erkent de regering dat zij daarmee willens en wetens de dieren laat bloeden voor het onvermogen van de politiek en de landbouwsector om het mestoverschot aan te pakken?*

Het is aan een ondernemer om zijn veestapel zo in te richten dat deze past bij de bij hem in bezit zijn de productierechten. Dit wetsvoorstel ziet toe op de afoming bij overdracht en niet op een reductie van de rechten die reeds in bezit zijn van een veehouder. Ik kies juist voor een verhoging van het afomingspercentage om een generieke korting te voorkomen. Als gevolg van een generieke korting kan het zijn dat de veestapel van een ondernemer niet meer overeenkomt met de hoeveelheid rechten die hij bezit waardoor mogelijk vroegtijdig dieren moeten worden afgestoten.

*De leden van de SGP-fractie lezen in de beantwoording van de vragen van de commissie, gesteld tijdens de technische briefing van 22 november 2018, over het fosfaattossier (Kamerstuk 33 037 nr. 331) dat wordt aangegeven dat alleen al op zoogkoeienbedrijven 0,8 miljoen kilogram aan fosfaatrechten aanwezig is. Hoe verhoudt deze 0,8 miljoen kilogram zich tot de 760.000 kilogram fosfaatrechten die de regering toerekent aan het jongvee in de gehele vleesveehouderij?*

De bron die wordt aangehaald in Kamerstuk 33 037, nr. 331, waaruit blijkt dat 0,8 miljoen kg fosfaat is verstrekt aan zoogkoeienbedrijven, betreft de gecombineerde opgave. De gecombineerde opgave geeft een momentopname van 1 april 2018. Deze cijfers zijn dynamisch door bijvoorbeeld bedrijfsoverdrachten, wijzigingen van bedrijfstvormen en overdracht van rechten. Daarnaast waren de vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij en de beleidsregel jongvee nog niet verwerkt ten tijde van deze momentopname.

*Deze leden lezen in bovengenoemde brief dat wordt aangegeven dat het de bedoeling is dat 760.000 kilogram fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij niet meegenomen wordt in de opgave om de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat te brengen. Zij constateren dat op basis van de recente fosfaatmonitoring ongeveer 1,3 miljoen kilogram fosfaatproductie forfaitair toegerekend kan worden aan vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij. In 2015 was deze hoeveelheid overigens nog groter. Hoe verhoudt deze omvang zich tot de door de regering genoemde 760.000 kilogram? Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat alle fosfaatrechten en fosfaatproductie van jongvee dat door het CBS onder de categorie «overig» geschaard wordt, buiten de berekening voor het melkveefosfaatplafond en buiten de genoemde fosfaatreductieopgave gehouden moet worden? Is de veronderstelling dat dan ook qua hoeveelheid fosfaatrechten geen sprake is van overschrijding van het melkveefosfaatplafond?*

De genoemde 1,3 miljoen kg fosfaatproductie is de fosfaatproductie van al het vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij. Echter, niet voor al het vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij zijn fosfaatrechten nodig. Een deel van de genoemde 1,3 miljoen kg fosfaatproductie moet dus worden toegeschreven aan dieren die niet onder het fosfaatrechtenstelsel vallen.

*Is de veronderstelling juist dat bij toepassing van het door het CBS gehanteerde onderscheid tussen melkvee en vleesvee geen sprake is van overschrijding van het melkveefosfaatplafond bij toerekening van fosfaatrechten?*

Het CBS rekent jongvee voor de vleesveehouderij niet mee in de categorie melkvee, maar in de categorie «overig». Een deel van het vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij valt wel onder het fosfaatrechtenstelsel, maar ik reken dit jongvee niet mee in de reductie-opgave. Ook als de fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij niet worden meegetrokken, is de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt hoger dan het sectorplafond voor de melkveehouderij, namelijk circa 85,3 miljoen kilogram.

*De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een uitgebreide verantwoording van de hoeveelheid fosfaatrechten en de actuele fosfaatproductie op/van de verschillende dier- en bedrijfscategorieën.*

RVO.nl zal de verantwoording van het aantal initieel toegekende fosfaatrechten op het moment dat alle bezwaar- en beroepsprocedures zijn afgerond.

Het CBS publiceert elk kwartaal de daadwerkelijke fosfaatproductie per sector, ik verwijs naar de recente rapportage van het CBS zoals ik die 24 mei jl. aan uw Kamer heb toegezonden (Kamerstuk 33 037, nr. 355).

## **2. Europese aspecten**

*In de begeleidende Kamerbrief lezen de leden van de CDA-fractie «De Commissie kon onze lijn volgen...». Deze leden vragen de regering precies aan te geven wat hiermee wordt bedoeld. Moet de Europese Commissie bijvoorbeeld goedkeuring verlenen voor deze wetswijziging? In de staatssteunbeschikking staat dat het afroompercentage 10% zou bedragen. Is het nodig dat bij de Europese Commissie wordt gemeld dat dit percentage wordt verhoogd? Is dat gebeurd en op welke manier? Wat was daarop de reactie van de Europese Commissie? Hoe wordt gegarandeerd dat voorgestelde wetswijziging geen problemen oplevert met*

*vigerende staatssteunbeschikking? In de staatssteunbeschikking is immers de 10% opgenomen. Moet de staatssteunbeschikking nu gewijzigd worden?*

De Europese Commissie acht het van groot belang dat de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 wordt teruggebracht tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. De hoeveelheid fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij rekent het kabinet niet mee in de reductie-opgave. Jongvee in de vleesveehouderij valt immers wel onder het fosfaatrechtenstelsel, maar niet onder het productieplafond voor de melkveehouderij. De Europese Commissie heeft aangegeven deze lijn te kunnen volgen, maar heeft hier nog niet mee ingestemd.

Voor een wijziging van een bestaande steunmaatregel kan toestemming van de Europese Commissie vereist zijn. De Europese Commissie is geïnformeerd over het wetsvoorstel. Daarbij is aangegeven dat het wetsvoorstel niet van invloed is op de toekenning van staatssteun in de vorm van fosfaatrechten, maar dat de afroaming plaatsvindt op het moment dat fosfaatrechten worden verhandeld. Zoals in de beantwoording op vragen van leden van de SGP-fractie in hoofdstuk 1.1 is vermeld is vanuit de Europese Commissie de inschatting gemaakt dat het wetsvoorstel geen wijziging is die hun goedkeuring vereist en behoeft de formele staatssteunprocedure dus niet te worden gevolgd.

## **2.1 Recht op eigendom**

*De leden van de VVD-fractie vragen de regering de definitie van «toekomstige transacties» te verduidelijken en aan te geven wanneer men spreekt van een toekomstige transactie.*

Er is sprake van toekomstige transacties bij overdrachten die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij RVO.nl worden geregistreerd. Indien RVO.nl reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang heeft ontvangen, blijft het afrotingspercentage van 10% van toepassing. Sprake moet dan zijn van een definitieve, volledig ingevulde kennisgeving die door beide partijen is ondertekend. Het is overigens niet mogelijk om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang van fosfaatrechten met terugwerkende kracht te laten registreren teneinde toepassing van het verhoogde afrotingspercentage te voorkomen. Zie hiervoor ook de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel.

*De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen hoe bepaald wordt wanneer in een individueel geval toch sprake zou zijn van een individuele en buitensporige last als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorziene verhoging van het afrotingspercentage. Welk type bedrijven of situaties zouden hier mogelijk onder vallen? Op welke manier kunnen melkveebedrijven hierop aanspraak maken en aantonen dat er sprake is van een individuele en buitensporige last?*

Of sprake is van een individuele buitensporige last hangt af van alle omstandigheden van het specifieke geval. Het College van Beroep van het bedrijfsleven (Cbb) heeft op 21 augustus 2018 in het kader van het fosfaatrechtenstelsel uitspraak gedaan over de toetsing of sprake is van een individuele last (ECLI:NL:CBB:2018:414). Van een individuele en disproportionele last is pas sprake als 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. De bewijslast voor het aantonen van een individuele disproportionele last bij de betreffende ondernemer.

Ik verwacht niet dat het effect van dit wetsvoorstel op de marktprijs van fosfaatrechten tot individuele en buitensporige lasten voor de betrokken bedrijven zal leiden.

*De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting behorende bij dit wetsvoorstel: «Indien in een individueel geval toch sprake zou zijn van een individuele en buitensporige last als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorziene verhoging van het afomingspercentage, zal van de algemene bevoegdheid gebruik worden gemaakt om ontheffing te verlenen van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde (artikel 38 van de Meststoffenwet).» Deze leden vragen hoe de regering in de praktijk bepaalt dat er sprake is van een buitensporige last. Wat is buitensporig en wat niet? Zijn er uit de praktijk van het afgelopen jaar voorbeelden te geven of en hoe de regering gebruik heeft gemaakt van de ruimte die artikel 38 van de Meststoffenwet biedt? Zo ja, wat kan de regering hierover en over de gemaakte afweging zeggen?*

Voor de toelichting op de individuele en buitensporige last verwijs ik naar de beantwoording op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie. Over de wijze waarop ik hieraan in lijn met de uitspraak van het CBb toepassing heb gegeven in verband met de toekenning van fosfaatrechten heb ik uw Kamer in mijn brief van 14 september jl. (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 309) geïnformeerd. In enkele gevallen ben ik het afgelopen jaar tot de conclusie gekomen dat sprake is van een individuele en disproportionele last, omdat er in die gevallen sprake was van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat een veehouder in bijzondere mate getroffen werd door het fosfaatrechtenstelsel.

### **3. Regeldruk**

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

### **5. Overgangsrecht**

### **6. Inwerkingtreding en werkingsduur**

*De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of er een wetswijziging voor nodig is als het afomingspercentage op enig moment weer kan worden verlaagd naar 10%. Zo ja, heeft de regering overwogen om hiervoor andere instrumenten in te zetten die een wijziging sneller mogelijk maken? Zo nee, waarom niet?*

Het terugzetten van het afomingspercentage van 20 naar 10% behoeft geen wetswijziging. Wanneer duidelijk is dat het aantal fosfaatrechten voor de melkveehouderij onder het sectorale plafond van 84,9 miljoen kg is gebracht, wordt het afomingspercentage bij koninklijk besluit weer teruggezet naar 10%. Het voorgestelde artikel 77b van het wetsvoorstel maakt dit mogelijk. Dit zal naar verwachting in ieder geval niet eerder zijn dan 2020.

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe precies en wanneer bepaald wordt dat de hoeveelheid fosfaatrechten gedaald zijn onder het sectorplafond.*

Ik houd het aantal fosfaatrechten dat in omloop is nauwlettend in de gaten. Wanneer duidelijk is dat het aantal fosfaatrechten voor de melkveehouderij onder het sectorale plafond van 84,9 miljoen kg is

gebracht, wordt het afromingspercentage bij koninklijk besluit weer teruggezet naar 10%. Het voorgestelde artikel 77b van het wetsvoorstel maakt dit mogelijk. Dit zal naar verwachting in ieder geval niet eerder zijn dan 2020.

*De leden van de PvdA-fractie lezen dat indien het afromingspercentage van 20% onvoldoende resultaat oplevert, de regering overweegt om dit percentage in het najaar van 2019 opnieuw te verhogen. Wanneer en hoe gaat duidelijk worden of het afromingspercentage inderdaad verhoogd moet worden? Is daar dan opnieuw een wetswijziging voor nodig of acht u het wenselijk om nog in het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid tot verhoging van het percentage alvast mogelijk te maken? Is het op basis van het nu voorliggende wetsvoorstel mogelijk om behalve het percentage bij koninklijk besluit weer naar 10% te verlagen, het ook op die manier te verhogen? Waarom is het niet mogelijk om door middel van algemene maatregel van bestuur met een voorhangprocedure het percentage vast te stellen?*

Het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt biedt niet de mogelijkheid om het afromingspercentage bij koninklijk besluit verder te verhogen. Mijn inschatting is dat een verhoging van het percentage naar 20% voldoende is om de beoogde reductie te realiseren. Hoe sneller we deze verhoging kunnen realiseren, hoe langer de periode is dat dit verhoogde percentage kan worden toegepast en hoe groter de kans is dat met dit percentage de beoogde reductie kan worden behaald. Teneinde de verhoging naar 20% zo spoedig mogelijk te realiseren heb ik ervoor gekozen het wetsvoorstel zo eenvoudig mogelijk te houden en daarin geen grondslag opgenomen om het afromingspercentage verder te verhogen. Voor een dergelijke maatregel zal dus opnieuw een wetswijziging nodig zijn. Ik zal de voortgang van de reductie nauw volgen. Op voorhand kan ik niet aangeven wanneer duidelijk zal worden of een verdere verhoging van het afromingspercentage al dan niet nodig is.

*Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het de voorkeur heeft om niet tijdelijk maar definitief het afromingspercentage te verhogen? Helpt een hoger afromingspercentage om zo niet alleen snel(ler) onder het fosfaatplafond te komen, maar ook om ruimte te creëren voor knelgevallen en ruimte te creëren voor het bevorderen van ondernemerschap en bedrijfsvoering gestoeld op de principes van kringlooplandbouw? Kan de regering hier nader op ingaan?*

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. Wanneer de hoeveelheid fosfaatrechten voor de melkveehouderij onder het sectorale plafond van 84,9 miljoen kg is gebracht, wordt het afromingspercentage bij koninklijk besluit weer teruggezet naar 10%. Dit zal naar verwachting in ieder geval niet eerder zijn dan 2020.

Gekozen is voor een verhoging van het afromingspercentage 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. Vanaf het moment dat het aantal rechten weer onder het plafond is gebracht kunnen rechten bij afroming in de fosfaatbank terecht komen. Deze rechten kunnen dan in de vorm van ontheffingen worden uitgekeerd aan (jonge) grondgebonden boeren. De doelen van de fosfaatbank zijn in de wet geregeld en onderdeel van de staatssteungoedkeuring. Buiten de in de wet genoemde doelen van stimulering van grondgebondenheid en jonge landbouwers kan de fosfaatbank niet worden ingezet voor knelgevallen en het

bevorderen van kringlooplandbouw. Ook verder is er binnen het fosfaat-rechtenstelsel geen ruimte om nieuwe categorieën van bedrijven tegemoet te komen.

*De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het tijdelijke wetgeving betreft. Is er zicht op wanneer het afomingspercentage weer lager zou kunnen worden dan 20%? Is het enige criterium daarvoor het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram? De regering noemt aan het eind van de memorie van toelichting expliciet het «aankondigingseffect». Dat zal niet zonder reden zijn opgenomen. Hoopt de regering op dit effect of verwacht zij dit, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.*

Indien het aantal rechten is teruggebracht tot onder het sectorale plafond voor de melkveehouderij, wordt het afomingspercentage weer teruggezet naar 10%. Dit zal naar verwachting in ieder geval niet eerder zijn dan in 2020.

Het aankondigingseffect zal minimaal zijn gezien de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel en gelet op het feit dat landbouwers veelal pas later in het jaar zicht hebben op de precieze hoeveelheid fosfaatrechten die zij nodig hebben om de mestboekhouding sluitend te maken.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie benadrukken dat een krimp van de veestapel onvermijdelijk is om het halen van internationale klimaatafspraken ook maar enigszins in de buurt te brengen. Zoals ook de Raad voor de Leefomgeving concludeerde in haar advies Duurzaam en gezond uit 2018: iedere dag dat je daarmee wacht, wordt het voor iedereen moeilijker en pijnlijker. De oplossing die deze leden voorstaat, behelst een sanering waarvoor tijd wordt uitgetrokken, maar die wel leidt tot een fors kleinere veestapel. Het blijvend afromen van fosfaatrechten zou hiervoor een instrument kunnen zijn. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn daarom van mening dat de verdere afoming en dus de inperking van het aantal fosfaatrechten niet moet stoppen wanneer de stikstof- en fosfaatexcretie onder het fosfaatproductieplafond van de melkveesector uit komen.*

Ik wil nogmaals benadrukken dat het voorliggende wetsvoorstel beoogt het aantal rechten in de markt terug te brengen. Wanneer deze hoeveelheid weer onder het plafond is gebracht wordt het afomingspercentage teruggebracht naar 10%. De afoming die dan nog plaatsvindt zal via de fosfaatbank als ontheffingen kunnen worden uitgekeerd om zo (jonge) grondgebonden ondernemers te stimuleren.

### **Overig**

*De leden van de VVD-fractie nemen kennis van het feit dat er een lichte overschrijding is geconstateerd van het stikstofproductieplafond (Kamerstuk 33 037, nr. 355). De regering verwijst naar een tegenvallende maisoogst. Kan de regering uitgebreid ingaan op de vraag hoe rekening wordt gehouden met de extreme weersomstandigheden zoals in 2018 (droogte en hitte) en in 2019 (tot medio mei droogte)?*

Weersomstandigheden hebben onder meer invloed op de groei en opbrengst van gewassen en op de fosfor- en eiwitgehalten. CBS heeft inzicht in de hoeveelheid en samenstelling van het geoogst ruwvoer (gras, hooi, snijmais), en het verbruik en de samenstelling van het mengvoer. De overgebleven voederbehoefte wordt ingevuld met vers gras. Ook hiervan is het aandeel fosfor en eiwit (stikstof) bekend. Op deze manier wordt inzichtelijk wat de gemiddelde inname van fosfor en eiwit per melkkoes is. Door dit vervolgens te verrekenen met voerverliezen, de vastlegging in

het dier en de vastlegging in de melk wordt de fosfaat- en stikstofexcretie berekend.

In 2018 zijn de droogte en hitte zichtbaar in het hoge stikstofgehalte en de tegenvallende maisoogst. Een nadere toelichting van deze waardes en de berekening is op 1 april jl. naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 037 nr. 352).

Door weersinvloeden kan het fosfor- en stikstofgehalte in ruwvoer per jaar variëren. In het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn heb ik met de Europese Commissie afgesproken dat bij het opgeven van de definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofproductie door de melkveehouderij uitgegaan mag worden van de gemiddelde ruwvoersamenstelling van de afgelopen vijf jaar met weglating van de twee meest extreme waarden. Ik vind dit een belangrijke afspraak, omdat boeren geen invloed hebben op de weersomstandigheden en het effect van extreme weersomstandigheden op de beleidsmatige afrekening van de fosfaat- en stikstofproductie met deze methodiek wordt gedempt.

*De leden van de VVD-fractie danken de regering voor het overzicht van de afhandeling uitvoering fosfaatrechtenstelsel (Kamerstuk 33 037, nr. 355). Deze leden spreken de waardering uit voor de medewerkers van RVO.nl, die onder tijdsdruk een groot aantal bezwaren te verwerken hebben gekregen. Tegelijkertijd constateren deze leden dat voor 961 bezwaarmakers nog steeds geen duidelijkheid is over de situatie 2017 met betrekking tot het fosfaatreductieplan. Dat is zorgelijk, temeer omdat de boeren het jaar 2017 willen afsluiten en willen weten waar ze aan toe zijn. Wanneer zijn ook deze 961 bezwaren afgehandeld? Wat verstaat u precies onder een individuele proportionele last? In hoeveel van de afgehandelde bezwaren voor het fosfaatreductieplan 2017 en het fosfaatrechtenstelsel bleek inderdaad dat er sprake was een individuele proportionele last?*

De bezwaren die nog openstaan met betrekking tot het fosfaatreductieplan betreffen allemaal zaken waarin een beroep wordt gedaan op de zogenoemde individuele disproportionele last. Voor toelichting hierop verwijs ik u naar mijn eerdere antwoord op vragen van de CDA-fractie. RVO.nl heeft tot nu toe geoordeeld dat in vier gevallen sprake is van een individuele disproportionele last.

*De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de aanvullende analyse van Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) ten aanzien van bedrijfsspecifieke verantwoording is afgerond.*

De CDM verwacht 6 tot 12 maanden nodig te hebben voor de aanvullende analyse ten aanzien van bedrijfsspecifieke verantwoording voor fosfaatrechten.

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast vragen over de bescherming van jonge, duurzame en biologische melkveehouders. Deze leden vinden namelijk dat de rekening voor het overstijgen van het fosfaatplafond bij de vervuilers moet komen te liggen en niet bij de voorlopers binnen de sector. De regering spreekt over het vervallen van rechten die reeds zijn afgeroemd alsmede de rechten die nog worden afgeroemd. Op zich is dit natuurlijk een goede zaak. De leden van de GroenLinks-fractie steunen de regering in deze keuze maar zijn ook bezorgd over de effecten hiervan op de duurzame voorlopers binnen de melkveehouderij. Hoe worden biologische en grondgebonden melkveehouders beschermd? Veel van de grondgebonden en biologische melkveehouders vielen onder de knelgevallen en hadden hun hoop gevestigd om met prioriteit aanspraak te kunnen maken op rechten uit de*



*fosfaatbank. De Minister had dit in oktober beloofd en nu blijken deze rechten te vervallen. Daarom de volgende vragen aan de Minister: Wat wordt er gedaan met deze belofte aan jonge duurzame (biologische/ grondgebonden) boeren?*

*Hoe staat de beslissing om de rechten te laten vervallen ten opzichte van de motie van het lid Smaling (Kamerstuk 33 979, nr. 110)? De leden van de GroenLinks-fractie wijzen de Minister erop dat in deze motie wordt gesteld dat nieuwe, uitbreidende en omschakelende biologische bedrijven niet gedupeerd mogen worden door het fosfaatrechtenstelsel.*

Grondgebonden ondernemers zijn bij aanvang van het fosfaatrechtenstelsel vrijgesteld van de toegepaste generieke korting van 8,3%. Voor zover zij tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2018 niet zijn gegroeid in omvang, zijn zij door de introductie van het fosfaatrechtenstelsel dus niet gedwongen om in aantal dieren terug te gaan, dan wel rechten aan te kopen. Ik deel de mening van de leden van GroenLinks dat het openstellen van de fosfaatbank van belang is om (jonge) grondgebonden ondernemers te stimuleren. De versnelde reductie van de hoeveelheid fosfaatrecht zal er juist toe leiden dat de fosfaatbank eerder kan worden opgesteld dan wanneer het percentage op 10% zou blijven.

*Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-fractie vragen over wat de Minister in haar begeleidende brief schrijft over het toekomstperspectief van de sector (Kamerstuk 33 037, nr. 355). Wat gebeurt er als, in het positieve scenario, de sector zijn fosfaat- en stikstofexcretie voldoende onder het plafond gebracht heeft? Wat verstaat de Minister onder «voldoende onder het plafond»? En aan welke maatregelen denkt zij om de sector een duurzame kant op te sturen?*

Ik acht het aantal fosfaatrechten voldoende teruggebracht als dit aantal tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat is teruggebracht. Hierbij dien ik ook rekening te houden met lopende bezwaar- en beroepszaken waaruit mogelijk nog extra toekenningen van fosfaatrechten kunnen volgen. Zoals aangegeven in mijn brief van 24 mei jl. zie ik mogelijkheden om, als de productie voldoende onder het plafond is gebracht, per 1 januari 2019 de excretieforfaits aan te passen. Daarnaast komen afgeroomde fosfaatrechten in de fosfaatbank vanaf het moment dat de hoeveelheid rechten afdoende is teruggebracht. Door het uitgeven van ontheffingen via de fosfaatbank worden (jonge) grondgebonden boeren gestimuleerd, en kan er ruimte zijn voor de groei van hun bedrijf.

*Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering hoe dit wetsvoorstel bijdraagt dan wel kan bijdragen aan het uiteindelijke beleidsdoel om tot kringlooplandbouw te komen.*

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 fosfaatrechtenstelsel mogelijk die perspectief geven aan de landbouwer en ruimte bieden voor ondernemerschap.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie maken zich tot slot grote zorgen over de fokkerij die nog steeds is gericht is op een nog hogere melkproductie per koe. De productie van een Nederlandse melkkoe is inmiddels ruim 9.000 liter/jaar.<sup>2</sup> Deze productie leidt tot grote welzijns- en gezondheidsproblemen en zorgt bovendien voor een toegenomen*

<sup>2</sup> <https://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Nieuws/2019/5/Nederlandse-melkveehouder-ziet-kosten-oplopen-427070E/>

*voerverbruik per koe en dus tot een grotere excretie van fosfaat en stikstof. Deelt de regering de mening van deze leden dat de extreem hoge melkproductie per koe leidt tot welzijns- en gezondheidsproblemen en de productie ook daarom omlaag moet? Zo nee, kan de regering dit uitleggen?*

Het klopt dat gemiddelde productie van een melkkoe de afgelopen decennia is toegenomen. Dit is mede het gevolg van selectie in de fokkerij, maar ook worden de dieren anders gevoerd en verzorgd, waardoor koeien ook beter in staat zijn hogere producties te realiseren. De productie van melk vraagt veel energie, water en bouwstoffen die de koe via de voeding dagelijks moet opnemen. Als er iets mis loopt in deze balans kunnen dieren inderdaad gezondheidsproblemen krijgen. Het is aan het vakmanschap en de verzorging van de veehouder om te zorgen dat dieren in goed omstandigheden worden gehouden, het juiste voer en voldoende water krijgen, zodat er geen problemen rondom gezondheid en welzijn ontstaan. Alhoewel dit niet het onderwerp is van het voorliggende wetsvoorstel, vind ik het wel van belang dat niet het uiterste van deze dieren wordt gevraagd, maar dat zij ook voldoende energie kunnen opnemen voor eigen onderhoud en bijvoorbeeld het immuunsysteem, zodat de levensduur van melkkoeien, de periode dat ze zonder gezondheidsproblemen melk kunnen produceren, verlengd kan worden.

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