

Vergaderjaar 2018–2019

35 208

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 31 mei 2019

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

Inleiding

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

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

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

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

¹ Samenstelling: Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Reuten (SP), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Kok (PVV), (vice-voorzitter), Gerkens (SP), (voorzitter), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Pijlman (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP), De Bruijn-Wezeman (VVD), Van der Sluijs (PVV), Van Zandbrink (PvdA), Fiers (PvdA), Binnema (GL) en Gout-van Sinderen (D66).

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

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

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

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1. Doel en inhoud

1.1 Aanleiding

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de aanleiding van het wetsvoorstel en de maatschappelijke context daarvan. In aanleg gaat het om het terugbrengen van de klimaat- biodiversiteit- en waterhuishouding-ontwrichtende uitstoot van stikstof en fosfaat bij de mestproductie van de veehouderij. Meer bijzonder gaat het om de daarbij vigerende normen, en in dit wetsvoorstel specifiek die voor de melkveehouderij. In het algemeen zou te verwachten zijn dat de landbouwsector de eerste is die zich de genoemde ontwrichtingen aantrekt en evenzeer dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dit zou doen. Daarentegen lijkt dit wetsvoorstel (en eerdere in de reeks)² gericht op het bereiken van maximering van productie die nog net toelaatbaar is volgens de EU-normen daaromtrent, en de Nederlandse uitzonderingspositie bóven die normen en de Nederlandse overschrijding van zelfs die uitzonderingsnormen. De leden van de SP-fractie vragen de regering het voorliggende wetsvoorstel, en de genoemde maximering van de productie, te plaatsen in het kader van de genoemde klimaat- biodiversiteit- en waterhuishouding-ontwrichting, en daarbij aan te geven waarom zij toestaat dat Nederland hierbij helemaal achterop, in plaats van voorop loopt. (Het gaat daarbij, net zoals bij het bovenstaande, om het gemiddelde – er zijn zeker ook agrariërs die zich de genoemde ontwrichtingen wél aantrekken.) Hoe plaatst de regering de voortgaande ontwrichting in het kader van artikel 21 van de Grondwet? Dit stelt: «De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.»

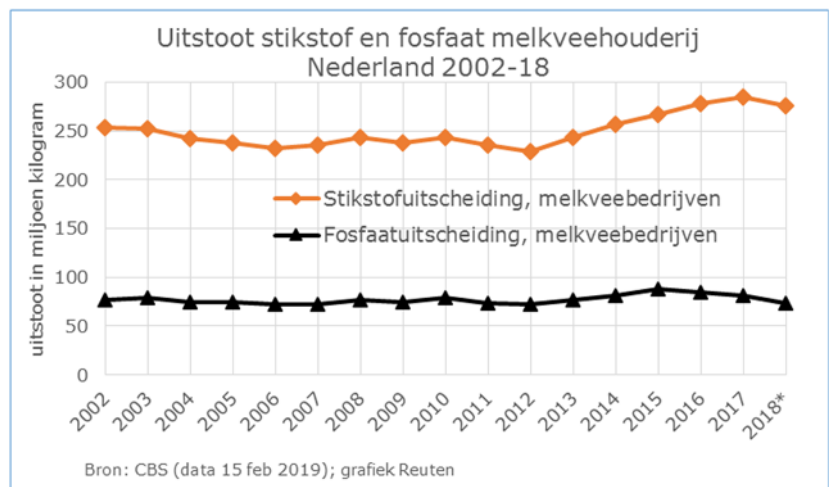
Blijkens de memorie van toelichting beoogt het wetsvoorstel een aanscherping van de instrumenten uit het zogenoemde stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij.³ Dit achten de leden van de SP-fractie niet verkeerd. Maar het lijkt allemaal minimalistisch, en eerst en vooral gericht op behoud van derogatie (productie boven de algemene EU-norm). Erkent de regering dit?

² Zie het overzicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoering stelsel van fosfaatrechten (34 532). https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34532_invoering_stelsel_van.

³ Zie voetnoot 2.

1.2 Context

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de context van het wetsvoorstel zoals uiteengezet in de memorie van toelichting. De memorie stelt dat in februari 2019 het sectorplafond fosfaatrechten voor de melkveehouderij werd overschreden (d.w.z. overschrijding van zelfs de Nederlandse uitzonderingspositie). «De totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt bepaalt de maximale fosfaatproductie door melkvee die in een kalenderjaar mogelijk is. Indirect wordt ook de maximale stikstofproductie hiermee begrensd.»⁴ Met «mogelijk is» bedoelt de Minister waarschijnlijk «toelaatbaar is» (want overschrijding is kennelijk mogelijk). Wat betreft de stikstofproductie merken de leden van de SP-fractie op dat van de fosfaatproductie mogelijk «begrenzing» uitgaat, maar dat beide hiermee niet parallel lopen. Zie de onderstaande grafiek, waaruit blijkt dat de stikstofuitstoot vooral na 2012 sterk toeneemt ten opzichte van de fosfaatuitstoot.⁵ De leden van de SP-fractie vragen de regering deze toename te verklaren en te laten weten in hoeverre zij deze al dan niet zorgelijk acht en welke maatregelen zij al dan niet neemt.



Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering om de stikstof- en fosfaatuitstoot voor een recent jaar te vatten in CO₂ equivalenten voor zowel de melkveehouderij-sector als voor de veehouderij-sector als geheel, en deze te relateren aan de totale Nederlandse CO₂ uitstoot.⁶

1.3 Doel van het wetsvoorstel

1.3.1. Verhoging afromingspercentage versus generieke korting

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

⁴ Memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel 35 208, blz. 2. Het is nogal op het randje om te spreken over «fosfaatproductie door melkvee» in plaats van «fosfaatproductie door melkveehouders».

⁵ De CBS-databron is: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83983NED/table?ts=1559167568987>

⁶ Zie voetnoot 4 voor de uitstoot van de veehouderij-sector als geheel.

wet de laatste korting «afroming» – heel grappig als het niet om een serieuze zaak zou gaan).

Zoals de leden van de SP-fractie de memorie lezen, kiest de Minister nogal onomwonden voor een verhoging van de «afroming» (van 10 naar 20%). De argumentatie voor deze keuze is nogal beperkt en, zoals hieronder aangegeven, nogal gebrekkig. De keuze voor de afroming lijkt een *uitgangspunt*: «[O]m te voorkomen ... dat in de toekomst een generieke korting moet worden opgelegd ... verhoogt dit wetsvoorstel het afromingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van fosfaatrechten van 10% naar 20%.»⁷

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

«Het toepassen van een generieke korting houdt in dat het fosfaat-recht van alle niet-grondgebonden landbouwers wordt verlaagd. Circa 50% van de melkveehouders is grondgebonden. Dit betekent dat op een groot deel van de bedrijven het aantal stuks melkvee zal moeten worden teruggebracht – ook indien deze bedrijven niet zijn gegroeid sinds 2015 – met alle gevolgen van dien voor het toekomstperspectief van het bedrijf en de inkomsten van de landbouwer.»⁸

De leden van de SP-fractie merken hierbij in de eerste plaats op dat in het ijk-jaar 2015 veel melkveeouders al hadden geanticipeerd op de afschaffing van het melkquotum (qua aantallen melkveeunderen was 2015 het topjaar voor jongvee, en 2016 het topjaar voor melkvee van 2 jaar en ouder).⁹ In de tweede plaats zouden de sinds 2015 niet-gegroeide bedrijven kunnen worden vrijgesteld van een extra generieke korting. In de derde plaats stuurt het alternatief van extra afroming via de zogenoemde «latente fosfaatruimte»¹⁰ op maximering van de productie bij het geldende plafond. Klimaat, biodiversiteit en waterhuishouding zijn daar niet mee gediend. Graag het commentaar van de regering op deze drie punten.

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

1.3.2. Markteffecten

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

«Aannemelijk is echter dat de groep landbouwers die bij een transactie is betrokken en die dus wordt geraakt door de verhoging van het afromingspercentage, groter is dan de groep landbouwers die zou worden getroffen door een generieke korting. Een eventuele generieke korting zou immers worden toegepast op alle niet grondgebonden landbouwers die melkvee houden, dit betreft circa 11.500 landbouwers. Aannemelijk is dus dat de lasten van een verhoging van het afromingspercentage worden verdeeld over een grotere groep landbouwers dan de lasten van een eventuele generieke korting.»¹¹

Omdat ongeveer 50% van de melkveeouders getroffen worden door een

⁷ Memorie van toelichting 35 208, blz. 3.

⁸ Idem.

⁹ CBS-cijfers van 14 feb. 2019: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80274ned/table?ts=1559175868017>

¹⁰ Memorie van toelichting 35 208, blz. 4.

¹¹ Idem, blz. 4–5.

generieke korting,¹² is het niet evident dat in het alternatieve geval van een verhoging van het afomingspercentage een grotere groep dan 50% van het totaal getroffen zou worden. De leden van de SP-fractie gaan ervan uit dat de Minister hier een foutieve redenering volgt (tenzij, uiteraard, zij deze voldoende kan toelichten – die toelichting wachten zij graag af). Een principiële punt is dat het treffen van een grotere of kleinere groep niet op voorhand positief of negatief is. Het gaat ook om de mate waarin een groep getroffen wordt, maar vooral ook om het al dan niet stimuleren van grondgebondenheid. De omvang van de getroffen groep is daarom geen zinnig argument voor de keuze tussen de twee instrumenten.¹³ Graag het commentaar hierop van de regering. Naar aanleiding van de stelling «dat het prijseffect van het afomingspercentage maar een beperkte rol speelt in de prijsvorming als geheel»¹⁴ willen de leden van de SP-fractie graag ook nog weten welke de kwantitatieve rol daarvan in de prijsvorming is (in percentage van de prijsverandering). Zonder deze kwantificering zou de stelling immers gratis zijn.

Tot slot over dit onderdeel «Doel van het wetsvoorstel» als geheel, en in het bijzonder de keuze tussen de twee instrumenten (generiek versus afoming), maken de leden van de SP-fractie nog twee opmerkingen. Ten eerste. Voor ieder van de twee instrumenten geldt dat ergens de prijs van productiebeperking zal neervallen. Een kwantitatieve afweging daarvan ontbreekt in de memorie van toelichting (ondanks de aansporing daartoe van de Raad van State).¹⁵ Kan de regering dan tenminste nog een afweging maken van de belangenstegenstellingen tussen de grondgebonden en niet-grondgebonden melkveehouders voor ieder van de twee instrumenten?

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

2. Europese aspecten

2.1. Recht op eigendom

De leden van de SP-fractie hebben tenslotte een aantal vragen over eigendomsrechten in het kader van dit wetsvoorstel. De memorie van toelichting stelt:

«Benadrukt wordt dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. Fosfaatrechten zijn net als varkensrechten productierechten die de productie van dierlijke mest begrenzen.»¹⁶

¹² Idem, blz. 3.

¹³ Om een ander voorbeeld te geven: de keuze tussen een verhoging van de btw dan wel een verhoging van de winstbelasting zou dan altijd uitkomen op de btw.

¹⁴ Memorie van toelichting 35 208, blz. 4.

¹⁵ Advies afdeling advisering, 35 208, nr. 2, blz. 1–2.

¹⁶ Memorie van toelichting, blz. 6. De gemiddelde Nederlander zal intussen het spoor volslagen bijster zijn: fosfaatrechten en varkensrechten!

Naar aanleiding van deze zinsnede vragen de leden van de SP-fractie of in beginsel de productie van iedere sector (al dan niet in de landbouw) gevat kan worden in termen van productierechten die ingeperkt kunnen worden, en wel zonder dat dit een inperking van eigendomsrechten inhoudt? Zo nee, waar ligt het verschil met het onderhavige geval? De memorie stelt voorts:

«De verhoging van het afromings-percentage die dit wetsvoorstel beoogt, betreft dan ook geen ontneming van eigendom, maar uitsluitend (nadere) regulering van eigendom. Regulering van eigendom is gerechtvaardigd wanneer deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets («fair balance») voldoet.»¹⁷

Over de legitimiteitstoets stelt de memorie (onderstreping toegevoegd):

«De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel moet dienen. Ook hieraan wordt voldaan. Naar het oordeel van het kabinet worden de verhoging van het afromingspercentage, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd door het milieubelang dat is gediend met het kunnen voorkomen van een hogere excretie dan het sectorplafond toelaat en door het belang van zowel de sector als geheel als het bredere economische belang dat wordt gediend met het voorkomen van een generieke korting en behoud van de derogatie. Het (financiële) belang van de derogatie is groot. Bij het wegvallen van de derogatie nemen de totale mestafzetkosten voor de rundveehouderijsector met circa € 116 miljoen per jaar toe.»¹⁸

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

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

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

¹⁷ Memorie van toelichting, blz. 6.

¹⁸ Idem, blz. 7.

Kan de regering inzicht geven in de wijze waarop de Europese Commissie haar stellingname onderbouwt dat de hoeveelheid fosfaatrechten onder het melkveefosfaatplafond gebracht moet worden? Dit staat immers niet expliciet in de staatssteunbeschikking.

Kortom, de fractieleden van de SGP hebben behoefte aan een heldere cijfermatige duiding per diercategorie. Tevens vragen zij om een nadere juridische duiding van de oproep van de Europese Commissie. Beide elementen zijn voor de fractieleden van de SGP van belang om tot een afgewogen oordeel te komen over het voorliggende wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van het lid van de OSF-fractie

Het uitgesproken doel van het landbouwbeleid is sinds kort te streven naar «kringlooplandbouw». Is de conclusie van het lid van de OSF-fractie juist dat de nu voorgenomen maatregel gekenschetst moet worden als uitsluitend een crisismaatregel om het dreigende overschot aan fosfaatrechten tegen te gaan, zonder dat daarmee wordt bijgedragen aan het bereiken van de doelstelling van «kringlooplandbouw»?

«Kringlooplandbouw» is niet gelijk te stellen aan grondgebondenheid, maar het is toch wel juist dat grondgebonden melkveehouderij bijdraagt aan de kringloopgedachte doordat zij geen overschot aan fosfaat en stikstof produceert, en daardoor overigens ook minder aanleiding geeft tot fraude met meststoffen?

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

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

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

Als de regering toch op basis van de door haar gegeven redenen (minder verstoring en spreiding over meer bedrijven) kiest voor de nu voorgestelde maatregel, zou dan een keuze voor een definitieve verhoging van het afromingspercentage naar 20% niet een kans geweest zijn om de tegenvallende mogelijkheden op korte termijn, op de wat langere termijn

voor de grondgebonden sector te compenseren en daarmee de nu gemaakte keuze toch nog, op termijn, dienstbaar te maken aan de stimulering van grondgebondenheid?

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Gerkens

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer