

Vergaderjaar 2018–2019

35 208

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 Doel en inhoud

1.1 Aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot tijdelijke verhoging van het afomingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van (een gedeelte van) het op een bedrijf rustende fosfaatrecht. Beoogd wordt op die manier de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij nog in 2019 terug te brengen tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat, teneinde te borgen dat de productie van fosfaat en stikstof door melkvee het desbetreffende sectorale plafond niet zal overschrijden.

Op 1 januari 2018 is het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee in werking getreden. Doel van dit stelsel is te borgen dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overstijgt. Met de borging van de sectorale plafonds voor fosfaat en stikstof, draagt het fosfaatrechtenstelsel er ook aan bij dat de fosfaat- en stikstofproductieplafonds voor de Nederlandse veehouderij als geheel niet worden overschreden. Deze nationale plafonds zijn door de Europese Commissie als voorwaarde verbonden aan de derogatiebeschikking die het voor landbouwers mogelijk maakt om, onder voorwaarden, meer dierlijke mest aan te wenden dan de norm van 170 kilogram stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn (Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van de Commissie van 31 mei 2018 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2014, L 148) (PbEU 2018, C 3222)). Daarnaast zijn de sectorale plafonds onderdeel van het Nederlandse zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018–2021) en is een wetsvoorstel ter uitvoering van het zesde actieprogramma in voorbereiding om deze plafonds op te nemen in de Meststoffenwet (hierna: de wet). Tot slot is zowel het sectorplafond als het nationale plafond voor de fosfaatproductie in de melkveehouderij vastgelegd in de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie betreffende het fosfaatrechtenstelsel (Besluit van de

Zolang de totale hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overstijgt, bestaat de mogelijkheid dat de fosfaatproductie van de melkveehouderij het sectorplafond in enig kalenderjaar zal overschrijden. Nu de borging van dit plafond een van de uitgangspunten is van de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie betreffende het fosfaatrechtenstelsel, is het de ambitie van het kabinet om de hoeveelheid fosfaatrechten zo spoedig mogelijk, en nog in 2019, terug te brengen tot onder het sectorplafond. Om die reden is ervoor gekozen de voorgestelde maatregel op te nemen in een zelfstandig wetsvoorstel en niet te integreren in het hiervoor beschreven wetsvoorstel over de sectorplafonds dat in voorbereiding is.

1.2 Context

Artikel 21b van de wet bepaalt dat voor het houden van melkvee in Nederland fosfaatrechten nodig zijn. Bij aanvang van het fosfaatrechtenstelsel is het per 1 januari 2018 op een bedrijf rustende fosfaatrecht vastgesteld. Dit fosfaatrecht is bepaald op basis van de hoeveelheid melkvee die op 2 juli 2015 op het bedrijf werd gehouden. Daarbij kunnen bijzondere omstandigheden rond die peildatum aanleiding zijn voor de toekenning van extra fosfaatrechten (artikel 23, derde tot en met zesde en negende lid, van de wet).

De totale hoeveelheid fosfaatrechten die op grond van artikel 23 van de wet is uitgegeven overschrijdt het sectorplafond voor de melkveehouderij. Medio februari 2019 bedroeg de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt circa 85,8 miljoen kilogram fosfaat. Daarnaast worden incidenteel nog fosfaatrechten uitgegeven naar aanleiding van nog lopende procedures. 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. Om te borgen dat de productie van fosfaat en stikstof door melkvee het desbetreffende sectorale plafond niet zal overschrijden, moet de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is worden teruggebracht tot onder het sectorale fosfaatplafond. Het stelsel kent twee maatregelen om de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is te reduceren. Allereerst is er de afroming bij de overgang van fosfaatrechten naar een andere landbouwer. Van de hoeveelheid fosfaatrechten die overgaat naar een andere landbouwer wordt 10% afgeroomd, afgezien van enkele in de wet genoemde uitzonderingen. De afgeroomde kilogrammen fosfaat kunnen worden gebruikt om via de fosfaatbank ontheffing van het fosfaatrechtenstelsel te verlenen aan jonge, grondgebonden landbouwers. Ten tweede bestaat de mogelijkheid tot het invoeren van een generieke korting. Indien dat noodzakelijk is voor de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisaties, kan bij algemene maatregel van bestuur door middel van een generieke korting de hoeveelheid fosfaatrechten van alle niet-grondgebonden melkveebedrijven worden verlaagd.

In 2018 heeft het kabinet besloten de fosfaatbank voornamelijk niet open te stellen (Kamerstukken II 2018/19, 33 037, nr. 330), zodat de afroming bij overgang van fosfaatrechten ertoe leidt dat de totale hoeveelheid fosfaatrechten – inclusief ontheffingen van het fosfaatrechtenstelsel – afneemt. Daarmee wordt de fosfaatproductie die maximaal mogelijk is op grond van de totale hoeveelheid fosfaatrechten – inclusief ontheffingen – omlaag gebracht. Door het uitgeven van ontheffingen via de fosfaatbank wordt de grondgebonden melkveehouderij gestimuleerd, in het bijzonder

wanneer deze wordt uitgeoefend door jonge landbouwers. Hierdoor wordt via de fosfaatbank bijgedragen aan milieu- en maatschappelijke doelen en het realiseren van de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Dit betreft aanvullende doelen, waaraan het fosfaatrechtenstelsel kan bijdragen mits de primaire doelstelling van het beperken van de fosfaat- en stikstofproductie afdoende wordt gerealiseerd. Zolang de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt het plafond overschrijdt, kan geen sprake zijn van het uitgeven van ontheffingen via de fosfaatbank.

1.3 Doel van het wetsvoorstel

Het kabinet wil 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. Om het aantal fosfaatrechten nog in 2019 onder het sectorplafond te brengen verhoogt dit wetsvoorstel het afomingspercentage dat wordt toegepast bij de overgang van fosfaatrechten van 10% naar 20%.

1.3.1. Verhoging afomingspercentage versus generieke korting

Het kabinet kiest ervoor de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is niet terug te brengen door middel van een generieke korting, maar op een meer geleidelijke manier door middel van de afoming bij overgang van fosfaatrechten. Het toepassen van een generieke korting houdt in dat het fosfaatrecht van alle niet-grondgebonden landbouwers wordt verlaagd. Circa 50% van de melkveehouders is grondgebonden. Dit betekent dat op een groot deel van de bedrijven het aantal stuks melkvee zal moeten worden teruggebracht – ook indien deze bedrijven niet zijn gegroeid sinds 2015 – met alle gevolgen van dien voor het toekomstperspectief van het bedrijf en de inkomsten van de landbouwer.

In 2018 is circa 0,4 miljoen kilogram fosfaatrechten afgeroomd. Omdat 2018 het startjaar van het fosfaatrechtenstelsel was, is onzeker of in 2019 een vergelijkbare hoeveelheid fosfaatrechten verhandeld zal worden als in 2018. Daarbij komt dat de ervaring met zowel het fosfaatrechtenstelsel als de andere stelsels van productierechten (de varkens- en pluimveerechten) leert dat de meeste handel in productierechten, en dus de meeste afoming, pas aan het einde van het jaar plaatsvindt aangezien een landbouwer aan het einde van elk kalenderjaar de mestboekhouding sluitend moet maken. De omvang van de in 2019 gerealiseerde afoming zal daarom pas in de laatste maanden van 2019 inzichtelijk worden. Dit kan niet worden afgewacht, omdat een dan eventueel nog noodzakelijke reductie-opgave van het aantal rechten dan niet meer in 2019 te realiseren is door middel van verhoging van het afomingspercentage. Dan zou dus alleen het instrument van een generieke korting resteren, en het kabinet wil vanwege de grotere impact op ondernemers juist voorkomen dat dat instrument ingezet moet worden. Gelet op de onzekerheid over de afoming die in de loop van 2019 kan worden gerealiseerd, verhoogt het onderhavige wetsvoorstel het afomingspercentage van 10% naar 20% teneinde de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt versneld terug te brengen tot onder het sectorplafond.

Fosfaatrechten vertegenwoordigen een waarde. Daarom zullen ondernemers hun hoeveelheid fosfaatrechten zoveel mogelijk afstemmen op de fosfaatproductie op hun bedrijf. Indien een ondernemer door omstandigheden in de bedrijfsvoering in enig jaar niet zijn volledige hoeveelheid fosfaatrechten benut, is sprake van «latente ruimte». Omdat fosfaatrechten die een landbouwer niet zelf benut, veelal (tijdelijk) zullen worden overgedragen, zal de latente ruimte op een bedrijf doorgaans klein zijn. Een verkleining van het op een bedrijf rustende fosfaatrecht als gevolg van een generieke korting, kan daarom naar verwachting in de regel niet worden opgevangen door eventuele latente ruimte in het op een bedrijf rustende fosfaatrecht.

Door de afoming bij overdracht te verhogen, wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de in de sector aanwezige latente ruimte om de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt te reduceren. Ondernemers die tijdelijk een deel van het op hun bedrijf rustende fosfaatrecht niet benutten, of die met hun bedrijf stoppen of hun bedrijf afbouwen, zullen de niet benutte rechten (latente ruimte) veelal – tijdelijk dan wel permanent – overdragen. Bij overgang van fosfaatrechten vindt afoming plaats. Door het afomingspercentage 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 afoming fosfaatrechten betreft die de verkopende ondernemer zelf dus niet benut. Een generieke korting daarentegen, richt zich op de fosfaatrechten van alle niet-grondgebonden ondernemers, ook als zij deze wel zelf benutten.

1.3.2. Markteffecten

De verhoging van het afomingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten. Mogelijk zullen de lasten van de verhoging van het afomingspercentage (gedeeltelijk) worden verdisconteerd in de verkoopprijs van fosfaatrechten. Tegelijkertijd zal een dergelijke prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen. Daarnaast wordt opgemerkt dat het prijseffect van het afomingspercentage maar een beperkte rol speelt in de prijsvorming als geheel. In paragraaf 2.1 wordt nader ingegaan op de eigendomsrechtelijke aspecten van de verhoging van het afomingspercentage.

Het effect dat de verhoging van het afomingspercentage kan hebben op de marktprijs van fosfaatrechten, kan gevolgen hebben op de vermogenspositie van degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is en van degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat. Deze financiële consequenties zullen in de markt worden bepaald. In tegenstelling tot de gevolgen van een generieke korting, doen de gevolgen van een verhoging van het afomingspercentage zich alleen voor als een landbouwer bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel over onvoldoende fosfaatrechten beschikt om de gewenste hoeveelheid melkvee te houden, of als een landbouwer ervoor kiest het aantal stuks melkvee dat wordt gehouden uit te breiden. Bedrijven die niet zijn gegroeid ten opzichte van de hoeveelheid melkvee die zij hielden op 2 juli 2015, of die voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de voor die groei benodigde hoeveelheid fosfaatrechten hebben aangekocht, en niet verder uitbreiden worden niet geraakt door de maatregel. In 2018 is circa 0,4 mln. kg fosfaatrechten afgeroomd bij een afomingspercentage van 10%. Dit betrof in totaal circa 15.500 transacties met gemiddeld 271 kg fosfaatrechten per transactie. Onzeker is hoeveel transacties in 2019 zullen plaatsvinden. 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.

Elk jaar stoppen er honderden landbouwers met het houden van melkvee. Dit betekent dat er elk jaar nieuw aanbod is van fosfaatrechten. Een landbouwer die is gestopt met zijn bedrijfsvoering zal niet alsnog zijn bedrijfsvoering 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. Het aanbod van fosfaatrechten zal daarom naar verwachting niet significant afnemen ten gevolge van dit wetsvoorstel. De vraag naar fosfaatrechten zal naar verwachting evenmin significant afnemen. Indien een landbouwer al beschikt over meer dieren dan waarvoor hij fosfaatrechten heeft, zal hij rechten willen verwerven. Doordat een landbouwer de mestboekhouding aan het eind van elk kalenderjaar sluitend moet maken is het niet mogelijk om het aanschaffen van fosfaatrechten uit te stellen tot het volgende kalenderjaar. Indien een landbouwer een geplande uitbreiding van de veestapel nog niet heeft gerealiseerd, kan een landbouwer er wel voor kiezen deze uitbreiding uit te stellen. De keuze die een landbouwer hierin maakt zal afhankelijk zijn van verschillende bedrijfsspecifieke omstandigheden. Al met al kan de verhoging van het afromingspercentage de handel in fosfaatrechten minder aantrekkelijk maken, maar zal dit er naar verwachting niet toe leiden dat significant minder fosfaatrechten worden verhandeld dan zonder dit wetsvoorstel in 2019 het geval zou zijn geweest.

Ervan uitgaande dat de hoeveelheid fosfaatrechten die wordt verhandeld in 2019 als gevolg van dit wetsvoorstel niet significant lager zal zijn dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn geweest, wordt aangenomen dat de verhoging van het afromingspercentage tot een aanmerkelijke extra afname van de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt leidt. Niet is uit te sluiten dat een aankondigingseffect optreedt doordat landbouwers voorziene transacties naar voren zullen halen om nog gebruik te kunnen maken van het afromingspercentage van 10%. Gelet op de ervaring in 2018 dat overdrachten juist aan het einde van het jaar plaatsvinden, en op de beoogde spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, zal dit aankondigingseffect naar verwachting geen groot deel van de transacties betreffen.

1.3.3. Beoogde reductie van de hoeveelheid fosfaatrechten

Het productieplafond voor de Nederlandse veehouderij als geheel is onderverdeeld in plafonds voor melkvee, varkens, pluimvee en een categorie overig. Het sectorplafond voor de melkveehouderij bedraagt 84,9 miljoen kilogram fosfaat respectievelijk 281,8 miljoen kilogram stikstof per jaar. Dit plafond geldt voor dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij. Buiten de circa 17.000 melkveehouderijen in Nederland, wordt er ook melkvee gehouden op andere bedrijven, bijvoorbeeld op jongvee-opfokbedrijven (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. Dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij, vallen onder het sectorplafond 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 daarnaast ook ander rundvee dat bestemd is om in de toekomst melk te gaan produceren. Ook voor vrouwelijk jongvee voor de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen, zijn dus fosfaatrechten nodig. Dit is nodig om te voorkomen dat jongvee dat bestemd is voor de melkveehouderij, wordt grootgebracht op vleesveehouderijen om zo het fosfaatrechtenstelsel te omzeilen. Jongvee in de vleesveehouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen valt dus wel onder het fosfaatrechtenstelsel, maar niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. Om die reden is de met dit wetsvoorstel beoogde reductie kleiner dan het aantal kilogrammen waarmee de totale hoeveelheid fosfaatrechten het sectorplafond overschrijdt.

2 Europese aspecten

Het fosfaatrechtenstelsel is door de Europese Commissie aangemerkt als staatssteun die verenigbaar is met de interne markt. In de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie betreffende het fosfaatrechtenstelsel is vastgelegd dat het sectorplafond voor de fosfaatproductie in de melkveehouderij 84,9 miljoen kilogram is. Met dit wetsvoorstel wordt het afromingspercentage dat geldt bij de overgang van een fosfaatrecht verhoogd teneinde de hoeveelheid fosfaatrechten in de melkveehouderij versneld terug te brengen tot onder het sectorplafond. Op die manier wordt geborgd dat de fosfaatproductie het sectorplafond niet zal overschrijden. De Europese Commissie is op de hoogte gebracht van het voornemen tot verhoging van het afromingspercentage. Er is geen sprake van technische voorschriften of eisen aan dienstverrichters waarvoor een notificatieprocedure overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241) gevolgd moet worden.

2.1. Recht op eigendom

Benadrukt wordt dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. Fosfaatrechten zijn net als varkensrechten productierechten die de productie van dierlijke mest begrenzen. De Hoge Raad heeft bepaald dat varkensrechten niet als zodanig een vorm van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EP EVRM) zijn en dat ontneming van die rechten geen eigendomsontneming is. Daarbij zijn niet de productierechten zelf het aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming, maar het met die productierechten uitgeoefende bedrijf. Wel kan sprake zijn van regulering van eigendom (HR 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493, NJ 2002, 469). De verhoging van het afromingspercentage 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.

De toets van legaliteit brengt met zich dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) te zijn. Aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat het verbod in

dit wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven wanneer het verhoogde afomingspercentage wordt toegepast.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel moet dienen. Ook hieraan wordt voldaan. Naar het oordeel van het kabinet worden de verhoging van het afomingspercentage, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd door het milieubelang dat is gediend met het kunnen voorkomen van een hogere excretie dan het sectorplafond toelaat en door het belang van zowel de sector als geheel als het bredere economische belang dat wordt gediend met het voorkomen van een generieke korting en behoud van de derogatie. Het (financiële) belang van de derogatie is groot. Bij het wegvallen van de derogatie nemen de totale mestafzetkosten voor de rundveehouderijsector met circa € 116 miljoen per jaar toe. Daarnaast zal de benodigde mestverwerkingscapaciteit met ruim 75% moeten toenemen om het extra overschot aan rundveemest te kunnen verwerken of zal, indien niet tijdig voldoende verwerkingscapaciteit gerealiseerd kan worden, een reductie van 20% van het aantal graasdieren noodzakelijk blijken. Zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft bevestigd in zijn uitspraak van 9 januari 2019, dient het stelsel van fosfaatrechten, waarmee de productie van fosfaat door melkvee wordt beperkt, het algemeen belang. De onderhavige aanpassing van het stelsel van fosfaatrechten dient datzelfde belang. Voor een nadere toelichting op de afweging tussen doel en middel die is gemaakt bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel wordt verwezen naar paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting. Minder ingrijpende maatregelen, zoals volstaan met het niet openstellen van de fosfaatbank bij het huidige afomingspercentage, geven onvoldoende zekerheid dat een generieke korting kan worden afgewend.

De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel «fair balance», tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Bij deze beoordeling is onder meer de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Ten algemene geldt daarbij dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. Al ruim voordat bij brief van 2 juli 2015 het stelsel van fosfaatrechten werd aangekondigd, is door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken aangekondigd dat in het geval van toekomstige overschrijding van het plafond, nadere productiebegrenzende maatregelen nodig zouden zijn (zie onder meer Kamerstukken II, 2013/14, 33 037, nr. 80). Daarbij zijn dierrechten concreet als mogelijke maatregel genoemd. Voor melkveehouders was derhalve te verwachten dat na afschaffing van de melkquota in geval van ongebreidelde groei mogelijk toch nog andere maatregelen, waaronder productiebeperkende maatregelen, zouden volgen. Het CBb heeft in voornoemde uitspraak van 9 januari 2019 dan ook geoordeeld dat het fosfaatrechtenstelsel op regelingsniveau niet in strijd is met artikel 1 van het EP EVRM. Voor landbouwers is bekend dat als onderdeel van het fosfaatrechtenstelsel, afoming plaatsvindt indien zij fosfaatrechten doen overgaan. Na de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel, heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij verschillende gelegenheden,

waaronder bij Kamerbrief van 7 december 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 33 0337, nr. 330), benoemd dat het uiteindelijke aantal toegekende rechten het sectorplafond voor de melkveehouderij overschrijdt, en dat de Europese Commissie heeft aangegeven dat Nederland de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond moet brengen. Daarbij is gewezen op het belang om het aantal rechten in de markt op een geleidelijke manier terug te brengen.

De onderhavige verhoging van het afromingspercentage heeft betrekking op toekomstige transacties. Landbouwers hebben de vrijheid om gelet op de verhoging van het afromingspercentage te besluiten geen fosfaatrechten te doen overgaan. Alleen in gevallen waarin een landbouwer voorafgaand aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel al wel over een bepaalde veestapel beschikt, maar nog niet over de benodigde hoeveelheid fosfaatrechten, is die keuzevrijheid beperkt. Een landbouwer heeft dan immers de keuze om óf de omvang van zijn veestapel te verkleinen, óf fosfaatrechten te verwerven. Een landbouwer die melkvee houdt zonder over de hoeveelheid fosfaatrechten te beschikken die daarvoor nodig is op jaarbasis, neemt echter een ondernemersrisico. Hij weet immers dat hij de benodigde fosfaatrechten later in het jaar alsnog zal moeten verwerven en dat de prijs van fosfaatrechten kan fluctueren.

Voor de evenredigheidstoets is voorts van belang de mate waarin het individu wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. De lasten van de verhoging van het afromingspercentage worden verdeeld over de bij de transacties betrokken partijen. De omvang van een eventueel prijseffect per kilo, vermenigvuldigd met het aantal kilo's van een transactie, bepaalt de omvang van de last voor het individu. In 2018 was in totaal sprake van circa 15.500 transacties met gemiddeld 271 kg fosfaatrechten per transactie. Zoals in paragraaf 1.3.2. is toegelicht zal een eventuele prijsverhoging worden begrensd door onder andere de mate waarin kopers hun investering terug kunnen verdienen en speelt het prijseffect van het afromingspercentage maar een beperkte rol in de prijsvorming als geheel. Het kabinet verwacht niet dat het effect van dit wetsvoorstel op de marktprijs van fosfaatrechten tot individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven zal leiden.

Gelet op het bovenstaande zal de mate waarin een individu wordt geraakt door de inmenging in het eigendomsrecht beperkt zijn. Gezien het doel van de maatregel en de grote bezwaren die kleven aan een generieke korting, is het kabinet van oordeel dat de voorgestelde verhoging van de afroming voldoet aan het evenredigheidsvereiste.

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 afromingspercentage, 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).

3 Regeldruk

De verhoging van het afromingspercentage van 10% naar 20% zal niet leiden tot een toename van de regeldruk. De huidige wet kent immers al een afroming bij overgang van fosfaatrechten. Onderhavig wetsvoorstel verhoogt enkel het afromingspercentage en leidt niet tot nieuwe eisen aan de kennisgeving die aan de Minister moet worden gedaan bij overgang van rechten.

4 Uitvoering en handhaving

De afroming bij overgang van een fosfaatrecht naar een andere landbouwer wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). RVO.nl geeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aan dat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoering en handhaving nihil zijn. De wijziging van het afromingspercentage heeft geen structurele gevolgen voor de uitvoeringslasten. Eenmalig zal een aanpassing in de ICT gedaan moeten worden en is inzet nodig om formulieren aan te passen en communicatie te verzorgen. Van belang voor de uitvoering is dat het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht waardoor de datum waarop een volledige en door beide partijen ondertekende kennisgeving van overgang van een fosfaatrecht is ontvangen door RVO.nl, bepalend is voor de hoogte van het afromingspercentage. Dit voorkomt dat bij kennisgevingen gedaan kort voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel discussie ontstaat over de snelheid waarmee RVO.nl de registratie doorvoert.

Voor de handhaving van het fosfaatrechtenstelsel door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) wordt uitgegaan van het fosfaatrecht dat blijkt uit de registratie van RVO.nl op een bedrijf rust. Het afromingspercentage dat bij die registratie is toegepast is niet van invloed op de handhaafbaarheid van het stelsel. De NVWA heeft dan ook afgezien van het doen van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

5 Overgangsrecht

De afroming bij overgang van het fosfaatrecht naar een andere landbouwer vindt plaats op het moment van registratie van de kennisgeving van die overgang door de Minister. De vergroting van het fosfaatrecht van de landbouwer naar wiens bedrijf het fosfaatrecht moet overgaan, wordt beperkt tot 80% van de kilogrammen fosfaat waarvoor een kennisgeving van overgang wordt gedaan overeenkomstig artikel 27, eerste lid, van de wet. Om te voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot een verhoging van het afromingspercentage bij de overgang van een fosfaatrecht waarvan reeds een kennisgeving is gedaan, wordt aan dit wetsvoorstel eerbiedigende werking toegekend. In artikel 75a van de wet wordt bepaald dat, indien reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang is ontvangen door de Minister, het afromingspercentage van 10% van toepassing blijft. Daarbij geldt dat sprake moet 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 afromingspercentage te voorkomen.

Wanneer het afromingspercentage op enig moment ingevolge artikel 77b van de wet weer wordt verlaagd naar 10%, werkt die wijziging onmiddellijk. Dat wil zeggen dat het afromingspercentage van 10% zal gelden voor elke overgang van een fosfaatrecht waarvan op dat moment nog geen kennisgeving is geregistreerd. Ook indien al wel een kennisgeving is gedaan, maar nog geen registratie heeft plaatsgevonden, zal dus het afromingspercentage van 10% gelden.

6 Inwerkingtreding en werkingsduur

Dit wetsvoorstel treedt in werking op de dag na de datum van publicatie in het Staatsblad. Beoogd wordt het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, teneinde de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 onder het sectorplafond te brengen. Vanwege het spoedeisende

karakter van het wetsvoorstel zal worden afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving. De verhoging van het afromingspercentage is een tijdelijke maatregel om te helpen de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond te brengen. Wanneer dat doel zal zijn bereikt kan op voorhand niet worden bepaald. Daarom wordt bij koninklijk besluit vastgesteld op welk tijdstip de maatregel weer vervalt. Mocht de hoeveelheid fosfaatrechten, al dan niet door aankondigingseffecten van het wetsvoorstel, reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedaald zijn tot onder het sectorplafond, dan zal de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onmiddellijk gevolgd worden door een dergelijk koninklijk besluit.

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