

Vergaderjaar 2018–2019

35 208

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

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 28 mei 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

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 afromingspercentage 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 afromingspercentage 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.

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 afomen 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?

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.

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

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?

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? Als de regering financiële bedragen noemt zouden de leden van de CDA-fractie ook graag de onderbouwing van deze bedragen vernemen. 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. 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 aangeven hoe de berekeningen eruit zien als gerekend wordt met de laatste vijf jaar en twee extreme jaren eruit worden gehaald?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het verhogen van het afomingspercentage 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?

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?

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?

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. Financieringen 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?

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?

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 laten werken 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.

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

fende plafonds uitkomt. Daarnaast vragen deze leden hoe de Europese Commissie de forse onderschrijding van de fosfaatplafonds door de daadwerkelijke fosfaatproductie waardeert.

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?

In de motie Lodders/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?

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

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? 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? 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.

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 afroompercentage 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 leden van de SGP-fractie lezen in de tegelijk met het wetsvoorstel naar de Kamer gestuurde brief over de stand van zaken van het fosfaatrechtensysteem 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?

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?

1.3.1. Verhoging afomingspercentage versus generieke korting

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven wat zij bedoelt met de zin: «*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 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 afomingspercentage 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 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. Afroming 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? Dit leidt bij de leden van de GroenLinks-fractie tot vragen over de keuze van het afromingspercentage. 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?

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 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?

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?

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 bijvoor-

beeld 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? De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de prijs voor fosfaatrechten na aankondiging van de wetswijziging 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 wetswijziging 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?

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?

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? 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?

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 toegevallen door het toekennen van fosfaatrechten en de handelswaarde van de fosfaatrechten? 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 afroaming ook plaats bij bedrijfsopvolging? Kunnen fiscaal de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten worden toegepast op stille reserves in fosfaatrechten? Zo ja, is dit wenselijk? 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?

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 afrotingspercentage 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.

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

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?

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?

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.

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?

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?

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? 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?

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 fosfaatdossier (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?

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?

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?

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.

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?

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.

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 afromingspercentage. 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?

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?

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?

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

De leden van de PvdA-fractie lezen dat indien het afomingspercentage 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 afomingspercentage 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?

Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het de voorkeur heeft om niet tijdelijk maar definitief het afomingspercentage te verhogen? Helpt een hoger afomingspercentage 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 kringlooptandbouw? Kan de regering hier nader op ingaan?

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.

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 melkvee-sector uit komen.

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)?

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

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 afgeroomd alsmede de rechten die nog worden afgeroomd. 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.

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?

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.

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.¹ Deze productie leidt tot grote welzijns- en gezondheidsproblemen en zorgt bovendien voor een toegenomen 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?

De voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
De Leau

¹ <https://www.boerderij.nl/Rundveehouderij/Nieuws/2019/5/Nederlandse-melkveehouder-ziet-kosten-oplopen-427070E/>