

Vergaderjaar 2018–2019

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 359**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 16 juli 2019

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de brief van 24 mei 2019 inzake stand van zaken fosfaatrechtenstelsel (Kamerstuk 33 037, nr. 355).

De vragen en opmerkingen zijn op 19 juni 2019 aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voorgelegd. Bij brief van 12 juli 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,  
Kouwenhoven

## **Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

*De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake de stand van zaken met betrekking tot de fosfaatrechten en de verschillende bijlagen over het fosfaatrechtenstelsel. Tijdens het wetgevings-overleg over de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht (Kamerstuk 35 208, nr. 2) op 29 mei 2019 was deze brief met bijlagen al geagendeerd. Deze leden hebben echter nog een aantal zorgen, vragen en opmerkingen.*

*De leden van de VVD-fractie maken zich grote zorgen over de ongeveer 760.000 fosfaatrechten die naar verwachting worden toebedeeld aan de vleesveehouders voor het houden van jongvee (op dit moment zijn er al 460.000 uitgegeven en de verwachting is dat dit oploopt tot 760.000). De Minister heeft meerdere keren bevestigd dat deze 760.000 fosfaatrechten niet onder het fosfaatplafond voor de melkveehouderij zullen vallen. Maar omdat deze rechten niet gelabeld zijn, kunnen deze rechten bij verkoop aan een melkveehouder worden verkocht. In die situatie zal de melkveehouderij het plafond overschrijden. Dit is volgens de leden van de VVD-fractie een zeer onwenselijke situatie. Deze leden vragen wat de Minister gaat doen om de fosfaatrechten die niet onder het fosfaatrechtenstelsel vallen, te labelen of te duiden als fosfaatrechten voor de vleesveehouderij. Als dit niet gebeurt en de rechten vervallen bij verkoop aan een melkveehouder, dan kan het niet anders dan dat het plafond overschreden wordt. Dit is een onwenselijke situatie omdat deze immers op dit moment te overzien is en een oplossing vraagt en omdat de melkveehouderij bij een overschrijding van het plafond negatief in het nieuws komt.*

Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee zoals dat is gedefinieerd in de Meststoffenwet. Onder het begrip melkvee vallen dieren die worden gehouden voor de melkveehouderij en het jongvee voor de vleesveehouderij 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. Bij de totstandkoming van het fosfaatrechtenstelsel heeft de wetgever, in lijn met de al langer bestaande dierrechtenstelsels, gekozen voor een stelsel van verhandelbare rechten. Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers. Het klopt dat een vleesveehouder fosfaatrechten kan overdragen aan een melkveehouder en vice versa. Hierbij is het wel van belang dat rechten alleen kunnen worden overgedragen indien de landbouwer deze rechten zelf niet nodig heeft, bijvoorbeeld omdat hij stopt met zijn bedrijfsvoering. Vleesveehouders die fosfaatrechten toegekend hebben gekregen hebben deze fosfaatrechten ook nodig indien zij jongvee houden dat bestemd is om een kalf te krijgen. Vleesveehouders die de rechten niet nodig hebben omdat ze meedoen aan de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij, moeten hun rechten inleveren en kunnen deze dus niet verhandelen. Het labelen of duiden van fosfaatrechten voor de vleesveehouderij met het doel om te voorkomen dat deze verkocht kunnen worden aan de melkveehouderij, zou twee aparte stelsels en markten creëren. Dit zou een wetswijziging en een hernieuwde staatssteunprocedure zou vergen. In de praktijk kan een dergelijke wetswijziging problematisch uitpakken, bijvoorbeeld voor landbouwers die zowel melkvee als vleesvee houden. Verder heeft er al handel plaatsgevonden tussen melkveehouders en vleesveehouders, deze landbouwers zouden dan bevoordeeld worden ten

opzichte van de landbouwers die te maken zullen krijgen met gelabelde fosfaatrechten en een voorgesteld handelsverbod. Ik deel met de leden van de VVD-fractie dat het onwenselijk zou zijn als de melkveehouderij het sectorale plafond zou overschrijden als gevolg van een te hoog aanbod fosfaatrechten. Daarom heb ik besloten het afromingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten tijdelijk te verhogen van 10 naar 20%. Wanneer het totaal aantal rechten onder het sectorplafond is gebracht, wordt het afromingspercentage teruggebracht naar 10%. Ik verwacht dat dit niet eerder zal zijn dan in 2020.

*Omdat de vleesveehouders niet onder het melkveefosfaatplafond vallen is het ook legitiem om deze rechten in het cluster overig beschikbaar te houden. De leden van de VVD-fractie vragen de Minister hoe zij gaat borgen dat deze rechten behouden blijven voor de vleesveehouders. Deze leden vragen zich tevens af hoe een vleesveehouder die jongvee wil gaan houden aan nieuwe rechten kan komen. Kan de Minister deze situatie uitgebreid omschrijven?*

Een vleesveehouder die jongvee wil gaan houden dat bestemd is om een kalf te krijgen, gaat rundvee houden dat melkvee is in de zin van de Meststoffenwet. Een vleesveehouder heeft hiervoor – net als andere landbouwers die melkvee houden – fosfaatrechten nodig. Een landbouwer kan deze fosfaatrechten kopen of leasen van een andere landbouwer. Indien een vleesveehouder niet onder de voorwaarden van het fosfaat-rechtenstelsel wil vallen, kan de vleesveehouder ervoor kiezen mee te doen aan de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Een vleesvee-houder die mee doet aan de vrijstellingsregeling heeft geen fosfaat-rechten meer nodig voor jongvee dat bestemd is om een kalf te krijgen. Het is niet mogelijk fosfaatrechten voor vleesvee beschikbaar te houden in het cluster «overig». Dit zou betekenen dat er twee aparte stelsels en aparte markten ontstaan. Zie hiervoor het antwoord op de voorgaande vraag.

*Kan de Minister een actuele stand van zaken geven over de afwikkeling van zaken en de gevolgen voor toedeling van rechten in zowel de melkveehouderij als jongvee vleesveehouderij?*

Op 28 juni jl. heb ik uw Kamer diverse voortgangsrapportages van het mestbeleid toegestuurd. Onderdeel daarvan is het volgende overzicht van de stand van zaken van bezwaar en beroep in het kader van het fosfaatrechtenstelsel.

<b>Stand van zaken bezwaar fosfaatrechtenstelsel per 19 juni 2019</b>	<b>Aantallen</b>
Ingediende bezwaren	8.638
Afgehandelde bezwaren	6.966
Bezwaren nog in behandeling	1.672

<b>Stand van zaken beroep fosfaatrechtenstelsel per 19 juni 2019</b>	<b>Aantallen</b>
Ingediende beroepen	1.395
Afgehandelde beroepen	399
Beroepen nog in behandeling	996

<b>Stand van zaken knelgevallenregeling per 19 juni 2019</b>	<b>Aantallen</b>
Aantal bedrijven aangemeld	2.820
Aantal bedrijven geheel of gedeeltelijk toegekend	708
Te beoordelen aanvragen	7

De aanvragen voor de knelgevallenregeling zijn bijna allemaal door RVO.nl beoordeeld. RVO.nl kan 7 dossiers nog niet beoordelen omdat de bezwaarmakers nog gegevens moeten aanleveren. Ongeveer de helft van de bezwaren die nog in behandeling zijn bij RVO.nl vergt een beoordeling of sprake is van een individuele disproportionele last. Het overige deel van de bezwaren komt vanuit de vleesveesector. Een deel van deze bezwaarmakers heeft ook een beroep gedaan op de knelgevallenregeling, deze bezwaarmakers ontvangen één besluit waarin de zaken tezamen worden beoordeeld. RVO.nl heeft met veel bezwaarmakers procesafspraken gemaakt.

Het aantal fosfaatrechten op 19 juni 2019 betreft ca. 85,8 miljoen kg fosfaat, hierbij zijn nog niet de extra uit te geven rechten aan jongvee in de vleesveehouderij als gevolg van de recente uitspraken van het CBB meegenomen. Door de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij en afroming bij overdracht is ruim 600.000 kg fosfaat uit de markt gehaald. Het aantal fosfaatrechten in de markt is sinds mei 2019 licht gedaald als gevolg van extra handel en afroming.

*Is een fosfaatrecht een financieel product? Hoe groot is de omvang van de fosfaatrechtenmarkt in miljarden euro's en de stand van de marktwaarde op 1 juni 2019? Kan de Minister aangeven of zij van mening is dat de omvang van de fosfaatmarkt zodanig is dat wettelijk toezicht verplicht is conform de Wet toezicht effectenverkeer? Zo nee, waarom niet?*

Het fosfaatrecht dat op een bedrijf rust is de hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd en heeft als zodanig een marktwaarde. Het is geen financieel product in de zin van de Wet op het financieel toezicht en geen effect in de zin van de Wet toezicht effectenverkeer. De handel in fosfaatrechten valt derhalve niet onder het toezicht op de naleving van beide wetten. Hetzelfde geldt voor de handel in varkensrechten en pluimveerechten. Zoals ik uw Kamer al eerder heb laten weten heb ik – ook niet via RVO.nl die de kennisgevingen van overdracht registreert – geen inzicht in de prijs van fosfaatrechten. De handel in fosfaatrechten is een zaak van de desbetreffende bedrijven.

*Waarom geeft de Minister aan geen inzicht te willen in de prijs voor fosfaatrechten vanwege de private aangelegenheid, maar laat zij vervolgens wel de hoogleraar Mededingingsrecht dit aspect meenemen in zijn onderzoek naar het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt? Wil de Minister inzicht in de prijsvorming van de fosfaatrechtenmarkt? Zo ja, waarom gaat de Minister dan niet over tot een onafhankelijke marktmeester of toezichthouder die toeziet op de handel in fosfaatrechten en kan ingrijpen bij beleidsmededelingen die invloed hebben op prijsontwikkeling en bij misbruik of misstanden? Zo nee, waarom niet?*

Ten algemene deel ik de mening van de VVD-fractieleden dat het van groot belang is dat het fosfaatrechtenstelsel eerlijk en transparant functioneert en wil ik misbruik te allen tijde voorkomen. Ik blijf de fosfaatrechtenmarkt nauwlettend in de gaten houden. Het monitoren van de fosfaatrechtenmarkt door de hoogleraar mededingingsrecht helpt hierbij.

Er is geen gereguleerde prijs voor fosfaatrechten maar de prijs van fosfaatrechten wordt in de markt bepaald. Naar aanleiding van de motie Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 304) heeft het onafhankelijke onderzoeksbureau Ecorys het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt in beeld gebracht en onderzocht of er sprake is van een eerlijke en transparante handel. De onderzoekers concluderen dat zij geen fundamentele marktproblemen hebben waargenomen waarvoor nu interventie is vereist en zij

achten invoering van (additioneel) markttoezicht prematuur. Ecorys adviseert om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren, deze aanbeveling volg ik op. Een hoogleraar Mededingingsrecht zal het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt monitoren en halfjaarlijks aan mij rapporteren. De prijs(vorming) is een onderdeel van de fosfaatrechtenmarkt die ook door de hoogleraar Mededingingsrecht wordt gemonitord. Daarnaast kunnen eventuele misstanden worden gemeld bij deze hoogleraar, welke vervolgens door hem zullen worden geduid. Indien nodig kan deze hoogleraar mij adviseren maatregelen te nemen.

*De leden van de VVD-fractie zien graag een uitgebreide toelichting op het overnemen van de aanbeveling om de ontwikkelingen van de fosfaatrechtenmarkt te laten monitoren door een hoogleraar Mededingingsrecht. Waarom heeft de regering gekozen voor een hoogleraar in plaats van bijvoorbeeld een onafhankelijke derde partij met ervaring in financiële markten? Waarom is er gekozen voor specifiek deze hoogleraar? Waarom is er gekozen voor een halfjaarlijkse rapportagefrequentie? De hoogleraar duidt eventuele misstanden. Wie houdt toezicht op de objectiviteit hiervan? Wat is de Minister voornemens te gaan doen met het uiteindelijke advies van de hoogleraar?*

Ecorys adviseert om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren, om zo een solide informatiebasis te creëren die later kan helpen bij het in kaart brengen en beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt te verbeteren. De hoogleraar Mededingingsrecht is onafhankelijk en heeft relevante kennis en ervaring om het eerlijke en transparante functioneren van de fosfaatrechtenmarkt te monitoren. Deze hoogleraar heeft expertise in het Europees en Nederlands Mededingingsrecht, Europees recht en milieurecht. De ervaring met de dierrechtenstelsels en het fosfaatrechtenstelsel afgelopen jaar laten zien dat het merendeel van de handel aan het eind van het kalenderjaar plaatsvindt. Dit maakt dat een halfjaarlijkse rapportagefrequentie voldoende lijkt. Vanzelfsprekend zal mijn ministerie vaker dan halfjaarlijks contact met de hoogleraar onderhouden. Indien blijkt dat het monitoren al eerder dan halfjaarlijks bijzonderheden oplevert zal ik uw Kamer hier al eerder over informeren. Zoals gezegd is de hoogleraar onafhankelijk en beschikt hij over relevante kennis en ervaring om eventuele misstanden te kunnen duiden. Het advies van de hoogleraar zal ik zelf ook duiden, en indien nodig en mogelijk, opvolgen.

*Welk enquêtebureau gaat de enquête ontwikkelen? De leden van de VVD-fractie zijn bang dat een enquête door fosfaatrechtenhandelaren en andere belanghebbenden als te vrijblijvend wordt beschouwd. Hoe zorgt de Minister ervoor dat de enquête een reëel inzicht geeft in de markt en de handel? Herkent de Minister zich in deze vrijblijvendheid? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?*

De hoogleraar Mededingingsrecht zal de markt monitoren. Hij zal hierbij onder andere gebruik maken van de gegevens die voortvloeien uit de enquête. Marktonderzoeksbureau Geelen Consultancy zal de enquête ontwikkelen. Geelen Consultancy is gespecialiseerd in marktonderzoek in de landbouwsector. Het klopt dat een enquête vrijblijvend is. Het verplicht stellen van de enquête komt de betrouwbaarheid van de antwoorden niet ten goede. Ik zal alle landbouwers die fosfaatrechten (hebben) overgedragen of (hebben) ontvangen vragen de enquête in te vullen. Geelen Consultancy ontwikkelt een laagdrempelige enquête. Daarnaast verwacht ik dat landbouwers die een mening hebben over het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt deze mening ook kenbaar willen maken.

Naast de gegevens uit de enquête zal de hoogleraar ook gebruik maken van gegevens van RVO.nl en informatie van openbare bronnen. Deze informatie gezamenlijk geeft een goed beeld van de fosfaatrechtenmarkt.

*Heeft de Minister inzicht in wanneer de markt in fosfaatrechten volledig ontwikkeld is? Hoe kan de Minister in deze markt in ontwikkeling enige mate van transparantie aanbrengen?*

Ik ben met de leden van de VVD-fractie van mening dat het van groot belang is dat het fosfaatrechtenstelsel eerlijk en transparant functioneert. Zoals Ecorys in het rapport al aangeeft vergt het enige tijd voordat een nieuwe markt evenwicht heeft gevonden. In de fosfaatrechtenmarkt speelt met name mee dat landbouwbedrijven in 2018 een balans moesten vinden tussen de initieel toegekende rechten en de feitelijke productie en daarin een strategie moesten bepalen. Daarnaast lopen er nog juridische procedures, het afwikkelen van deze procedures zal helpen bij het vinden van een evenwicht in de markt. Ik zal uw Kamer blijven informeren over de voortgang van de afwikkeling van de juridische procedures.

*Hoe denkt de Minister over het inzichtelijk maken van een meldingsplicht bij transacties? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de markt dan beter gereguleerd kan worden en de indicatieprijs voor de handel in fosfaatrechten duidelijk is. Want welke straffen of maatregelen zijn er nu voorhanden om de misstanden in de markt aan te pakken?*

De overdracht van fosfaatrechten (zowel lease als koop) moet reeds worden gemeld door landbouwers en wordt geregistreerd door RVO.nl. Door deze registratietaak heeft RVO.nl zicht op de actuele omvang van het fosfaatrecht van elk bedrijf. RVO.nl registreert daarbij de prijs van de fosfaatrechten niet. Wel zal de al eerder genoemde enquête ook vragen naar de prijs(vorming).

Ik heb landbouwers meerdere keren opgeroepen om eventuele (signalen over) misstanden in de markt bij RVO.nl te melden, onder andere in de Kamerbrief van 2 mei 2018 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2025) maar ook al tijdens eerdere debatten met uw Kamer. Ecorys heeft additionele oproepen geplaatst. In totaal heeft Ecorys 14 reacties ontvangen, deze reacties zijn te lezen in het onderzoeksrapport van Ecorys. Eventuele (signalen over) misstanden kunnen nog steeds bij RVO.nl worden gemeld en tevens wordt mogelijk gemaakt dat deze misstanden ook bij de hoogleraar kunnen worden gemeld.

Ecorys heeft in beeld gebracht wat een goed werkende markt kenmerkt en vervolgens de fosfaatrechtenmarkt beoordeeld. Hierbij is gekeken of er belemmeringen en risico's bestaan die het optimaal functioneren van een eerlijke en transparante markt tegenwerken. Hierbij is specifiek gekeken naar speculatie, kartelvorming (artikel 6 Mededingingswet) en misbruik van een economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet). De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt hier toezicht op.

*Op welke manier heeft het onderzoeksbureau aandacht gegeven en in beeld gebracht op welke manier er gefraudeerd kan worden? Kan de Minister dit toelichten?*

Ecorys heeft in beeld gebracht wat een goed werkende markt kenmerkt en vervolgens de fosfaatrechtenmarkt beoordeeld. Hierbij is gekeken of er belemmeringen en risico's bestaan die het optimaal functioneren van een eerlijke en transparante markt tegenwerken. Hierbij is specifiek gekeken naar speculatie, kartelvorming (artikel 6 Mededingingswet) en misbruik van een economische machtspositie (artikel 24 Mededingingswet).

*Kan de Minister bevestigen dat bij ieder verzoek tot verhandeling en overdracht van fosfaatrechten waarbij afroming van rechten niet van toepassing is een controle plaatsvindt op de uitzonderingen waar beide partijen aan moeten voldoen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wie doet deze controle en zijn hier in 2018 en de eerste helft van 2019 overtredingen geconstateerd?*

In een aantal gevallen is er bij de overdracht van fosfaatrechten geen sprake van afroming:

- erfopvolging;
- bloed- of aanverwantschap in de eerste, tweede of derde graad;
- een overdracht van fosfaatrechten naar het landbouwbedrijf waar ze datzelfde kalenderjaar vandaan kwamen (verleasen).

Bij het terugleasen van fosfaatrechten controleert RVO.nl de relatienummers en of het aantal ontvangen rechten door de leaser gelijk is aan het aantal rechten dat weer terug gaat naar verleaser. Indien de teruglease niet in hetzelfde kalenderjaar plaatsvindt worden daarbij alsnog rechten afgeroomd.

Controle op overdracht van rechten bij overdracht in familieverband of erfopvolging gebeurt op basis van de door de gegevens die door de partijen wordt verstrekt en de bij RVO.nl bekende gegevens. De indieners (zowel de vervreemder als de verwerver) verklaren hiernaast het formulier naar waarheid te hebben ingevuld.

Er zijn geen overtredingen geconstateerd. Wel zijn er verzoeken ingediend die niet aan de voorwaarden voldeden en waarbij wél afroming heeft plaatsgevonden of waarbij de transactie niet is doorgegaan. Indien een overdracht niet aan de voorwaarden voldoet, dan wordt door RVO.nl met de relaties contact opgenomen om de overdracht te corrigeren. Dit kan alleen door de aanvankelijke overdracht in te trekken en daarna opnieuw (gecorrigeerd) in te dienen.

*De leden van de VVD-fractie lezen in de Monitor fosfaat- en stikstofexcretie in dierlijke mest dat de excretiefactoren per dier worden vastgesteld door de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM). Kan de Minister inzage geven in de werking van de berekening fosfaat- en stikstofexcretie? Is alleen de berekening van de excretie voor runderen aangepast in 2018 of is dit ook bij andere diercategorieën gebeurt? Vindt het aanpassen van de peildatum vaker plaats? Zo ja, waarom en wanneer? Op basis van welke informatie zijn de factoren aangepast?*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) rapporteert ieder kwartaal over de fosfaat- en stikstofexcretie door de Nederlandse veestapel. Hierin wordt een momentopname gegeven aan de hand van de feitelijke situatie van dat moment en voorlopige cijfers over de verwachte fosfaat- en stikstofexcretie over het hele jaar, op basis van het gemiddeld aantal gehouden dieren. Daarnaast rapporteert het CBS jaarlijks in juni de definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofexcretie in het voorgaande kalenderjaar.

Indien nieuwe inzichten het CBS aanleiding geven om de feitelijke fosfaat- en stikstofexcretie anders te berekenen dan kan het CBS dit doorvoeren. De Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM)<sup>1</sup> stelt jaarlijks standaardfactoren vast voor de berekening van de totale mestproductie en mineralenuitscheiding per diercategorie in Nederland. Ook kan de sector voorstellen voor een meer accurate berekening doen. Deze voorstellen worden beoordeeld door de WUM en/of het CBS.

<sup>1</sup> In de WUM zitten het Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen Economic Research, Wageningen Livestock Research, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Centraal Bureau voor de Statistiek.



Voorbeelden van recente wijzigingen zijn het baseren van het aantal gehouden runderen op I&R Rund in plaats van de landbouwtelling, het aanpassen van het gewicht en de voederbehoefte van melkkoeien en het meenemen van uitval (sterfte) bij de berekening van de excretie door pluimvee.

Van de berekeningswijze van de feitelijke fosfaat- en stikstofexcretie door het CBS moeten de door de Minister vastgestelde forfaitaire normen voor de fosfaat- en stikstofexcretie worden onderscheiden. Op basis van deze forfaits wordt bijvoorbeeld bepaald hoeveel fosfaatrechten iemand nodig heeft om dieren te houden of hoeveel mestproductie een veehouder moet verantwoorden. Deze forfaitaire normen worden in principe iedere drie jaar geactualiseerd. Wanneer de forfaitaire normen worden geactualiseerd worden ook aanpassingen die zijn doorgevoerd bij de berekening van de feitelijke fosfaat- en stikstofexcretie, indien relevant, meegenomen.

*Op welke manier zijn de sectorpartijen voornemens de boodschap in de Sectoraanpak terugdringen stikstofproductie naar de veehouders te communiceren? Op welke manier wordt getoetst of de sectoraanpak het gewenste effect heeft?*

De communicatie met veehouders loopt via de standaard communicatiekanalen van de sectororganisaties, via een persmoment, (agrarische) media, maar ook middels een gezamenlijke communicatielijndie ook wordt afgestemd met erfbetreders, zoals voeradviseurs. Over de feitelijk gerealiseerde stikstofexcretie wordt ieder kwartaal gerapporteerd door het CBS.

*De leden van de VVD-fractie zijn teleurgesteld in de uitwerking van het onderzoek naar markttoezicht, zoals geschetst in het Eindrapport Marktscan fosfaatrechten en verkenning noodzaak markttoezicht. De leden van de VVD-fractie constateren dat de markt voor fosfaatrechten een markt met een behoorlijke financiële omvang is. Toch gaat de Minister niet over tot het instellen van een marktmeester of financieel toezicht. Kan de Minister dit motiveren, ook in relatie tot andere financiële producten?*

De Mededingingswet biedt de mogelijkheid om eventuele kartelvorming en misbruik van een economische machtspositie aan te pakken. Hierop vindt regulier markttoezicht plaats door de ACM. Ecorys heeft geen fundamentele marktproblemen waargenomen, maar adviseert wel om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren, om zo een solide informatiebasis te creëren die later kan helpen bij het in kaart brengen en beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt te verbeteren. Dit advies volg ik op. De hoogleraar Mededingingsrecht zal deze monitoringstaak uitvoeren. Een hoogleraar Mededingingsrecht is onafhankelijk en heeft relevante kennis en ervaring om het eerlijke en transparante functioneren van de fosfaatrechtenmarkt te monitoren. Het advies van de hoogleraar zal ik zelf ook duiden, en indien nodig en mogelijk, opvolgen.

*De Minister herhaalt in haar brief dat het onderzoeksbureau concludeert dat de markt nog niet optimaal functioneert. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat juist in een markt die nog in ontwikkeling is toezicht nodig is? Zo nee, waarom niet?*

Ecorys concludeert dat de aandachtspunten vooral voortvloeien uit de opstartfase waarin de fosfaatrechtenmarkt zich bevindt. Ecorys adviseert om de ontwikkelingen op de markt goed te monitoren (trends; handel; prijsverloop; ervaringen met platforms) om zo een informatiebasis te creëren die kan helpen bij het beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt zo nodig op termijn toch te verbeteren.



Deze aanbeveling volg ik op, een hoogleraar mededingingsrecht zal de fosfaatrechtenmarkt monitoren. De hoogleraar zal hierbij gebruik maken van de gegevens die voortvloeien uit de enquête van Geelen Consultancy, gegevens van RVO.nl en openbare bronnen.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom het gerechtvaardigd is dat financiële producten onder toezicht staan en fosfaatrechten (met een markt die een substantiële waarde vertegenwoordigt) niet?*

Bij de totstandkoming van het fosfaatrechtenstelsel heeft de wetgever, in lijn met de al langer bestaande dierrechtenstelsels, gekozen voor een stelsel van verhandelbare rechten. De overdracht van rechten (zowel lease als koop) wordt door landbouwers gemeld en door RVO.nl geregistreerd. De Mededingingswet biedt de mogelijkheid om eventuele kartelvorming en misbruik van een economische machtspositie aan te pakken. Hierop vindt regulier markttoezicht plaats door de ACM. Ecorys heeft geen fundamentele marktproblemen waargenomen, maar adviseert wel om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren, om zo een solide informatiebasis te creëren die later kan helpen bij het in kaart brengen en beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt te verbeteren. Dit advies volg ik op.

*De markt beweegt op ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld het naar buiten brengen van beleidsinformatie. Kan de Minister aangeven op welke manier toezicht op de markt heeft plaatsgevonden op het moment dat de brief van 24 mei 2019 over het ophogen van het afrotingspercentage naar buiten kwam? Welke ontwikkelingen zijn op dat moment geconstateerd?*

Tussen de aankondiging van de verhoging van het afrotingspercentage bij overdracht van fosfaatrechten op 24 mei 2019 en de inwerkingtreding hiervan op 13 juni 2019 is een verhoogde handel in fosfaatrechten zichtbaar. Dit is het – voorziene – aankondigingseffect van het wetsvoorstel, zoals in de memorie van toelichting staat. Dit is te zien in onderstaande tabel:

Periode	Aantal ingediende transacties van fosfaatrechten
1 januari 2019 – 24 mei 2019	1.616
25 mei 2019 – 12 juni 2019	1.751
13 juni 2019 – 18 juni 2019	7

*De leden van de VVD-fractie vragen waarom er gekozen is Ecorys het onderzoek naar markttoezicht uit te laten voeren, terwijl er met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) al onafhankelijke markttoezichthouders zijn met veel ervaring en kennis op het onderzochte gebied.*

Ik hecht eraan beleid en toezicht vanwege de onafhankelijkheid van de AFM en de ACM gescheiden te houden. Wel is zowel met de AFM als de ACM gesproken, zowel bij het zoeken naar een geschikte onderzoeksinstelling, als door Ecorys tijdens het onderzoek naar de fosfaatrechtenmarkt.

*Kan de Minister aangeven op welke manier de ACM op dit moment toezicht houdt? Kan de Minister aangeven welke acties en of toezichtstaken in 2018 zijn uitgevoerd?*

De ACM is belast met het toezicht op de Mededingingswet zodat er sprake is van goed functionerende markt waarin bedrijven eerlijk met elkaar concurreren. Indien een bedrijf de regels van mededinging overtreedt, kan de ACM het bedrijf een boete of dwangsom opleggen. Hier is in het kader van de fosfaatrechtenmarkt nog geen aanleiding voor geweest. Veel onderzoeken start de ACM naar aanleiding van concrete tips. Deze tips kunnen via ConsuWijzer of het bedrijfsleven komen, maar ook via anonieme informanten. De ACM kan niet alle tips onderzoeken, daarom maakt de ACM keuzes op basis van prioriteringsbeleid. Als de ACM een onderzoek start is iedereen verplicht mee te werken aan het onderzoek. De ACM heeft de bevoegdheid om bij dit onderzoek plaatsen te betreden, inlichtingen te vragen, inzage te vorderen en gegevens mee te nemen.

*Met welke partijen of organisaties heeft het onderzoeksbureau gesproken om inzicht te krijgen of bepaald gedrag in de markt wel of niet wenselijk is?*

In het onderzoeksrapport van Ecorys staat een overzicht van de organisaties waarmee Ecorys in het kader van dit onderzoek heeft gesproken. Het betreft qua beleid/uitvoering/toezicht medewerkers van het Ministerie van LNV, medewerkers die actief zijn in de uitvoering van het stelsel van RVO.nl en bredere markttoezichthouders van de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Emissieautoriteit. Qua brancheorganisaties/marktpartijen betrof het een brede groep bestuurders en/of adviseurs van LTO, NZO, NMV, ZuivelNL en eigenaren en experts/adviseurs van fosfaatplatform.nl, fosfaatrecht.nl, quotum.nu, Doen Knook Advies&Bemiddeling en Poortman Makelaars. Verder is gesproken met medewerkers van ABN AMRO actief in advisering agro-food.

*Is er een verklaring voor de relatief grote fluctuatie in fosfaatrechten? Is de Minister van mening dat het, onder andere vanwege de grote fluctuatie, juist belangrijk is om toezicht te houden op deze relatief jonge maar omvangrijke markt? Zo nee, waarom niet?*

*Hoe kan het grote aantal meldingen van handel in rechten in december worden verklaard?*

Ik deel de mening niet dat er sprake is van een grote fluctuatie in fosfaatrechten. De hoeveelheid fosfaatrechten in de markt is een gegeven en neemt alleen toe of af ten gevolge van bezwaar en beroep resp. afoming bij overdracht. Fosfaatrechten worden slechts toegekend indien een landbouwer hier recht op heeft op grond van de Meststoffenwet. Net als bij de dierrechtenstelsels vindt ook bij het fosfaatrechtenstelsel de meeste overdracht van fosfaatrechten plaats aan het einde van het kalenderjaar. Dit is te verklaren doordat landbouwers de mestboekhouding aan het einde van het jaar sluitend moeten maken.

*In het Eindrapport Marktscan fosfaatrechten en verkenning noodzaak markttoezicht wordt een overzicht gegeven van de fosfaatplatformen. Het rapport geeft onvoldoende inzicht hoe handelingen plaatsvinden, waar fosfaatrechten mogelijk gestald kunnen worden en op welke andere wijze regels omzeild kunnen worden. Kan de Minister hier inzicht in bieden? Is voor de Minister duidelijk welke organisaties achter alle verschillende platforms zitten die de prijsinformatie voor kooprechten en leaserechten laten zien? Wat is de rol van deze platforms in de fosfaatrechtenmarkt? Kunnen de platforms de markt zelfstandig beïnvloeden? Op welke manier profiteren de platforms van de handel in fosfaatrechten? Verdienen de platforms geld aan de handel? Waarom is het niet duidelijk in hoeverre er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de genoemde platforms bij transacties? De platforms ontvangen in sommige gevallen ook een marge.*

*Moet dit worden doorgegeven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) of een andere toezichthouder? Zo nee, waarom niet? En is er dan wel voldoende toezicht op de handel in fosfaatrechten? Zo ja, dan zou toch duidelijk moeten zijn in welke mate van deze platforms gebruik wordt gemaakt bij transacties?*

Fosfaatrechten zijn overdraagbaar tussen landbouwers. RVO.nl checkt bij de overgang van fosfaatrechten of sprake is van twee landbouwbedrijven in de zin van de Meststoffenwet. Naast landbouwers zelf zijn ook bemiddelaars, adviseurs en platformen actief op de markt voor fosfaatrechten. Zoals Ecorys in het eindrapport aangeeft faciliteren de diverse platforms bij de handel in fosfaatrechten door onder andere vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Ecorys heeft in het onderzoeksrapport een overzicht van zes van deze platformen opgenomen met hun belangrijkste kenmerken. Het staat landbouwers vrij om wel of niet gebruik te maken van deze diensten. Het betreft private dienstverlening en ik heb dan ook geen zicht in de marges die dergelijke partijen hiermee verdienen. Ik hecht zeer aan een goed en eerlijk functionerende markt en onderschrijf dat een transparante prijsvorming daaraan bijdraagt. Er is momenteel een aantal private platforms waarop een actuele prijs van fosfaatrechten online inzichtelijk wordt gemaakt. Daarnaast wordt in de enquête, die wordt afgenomen bij landbouwers en welke resultaten zullen worden gebruikt bij de monitoring, ook specifiek naar de prijs van de overgedragen fosfaatrechten en naar de eventuele rol van de bemiddelaars, adviseurs en platformen bij de overdracht van fosfaatrechten gevraagd. Verder heb ik de hoogleraar Mededingingsrecht verzocht om bij de monitoring ook de rol van de bemiddelaars, adviseurs en platformen te onderzoeken en mij daarover te adviseren.

*Ecorys geeft aan geen inzicht te hebben in de rol en/of belangen van de marktpartijen verantwoordelijk voor de handel in fosfaatrechten vanwege onder andere verschillende mogelijke motieven. Deelt de regering de mening dat als het belang en de rol van een (tussen)handelaar niet duidelijk zijn, de markt niet transparant genoeg is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, dan ontvangen de leden van de VVD-fractie graag een toelichting.*

Landbouwers zijn verantwoordelijk voor de handel in fosfaatrechten, overdracht kan immers slechts plaatsvinden tussen landbouwbedrijven. Landbouwers kunnen er voor kiezen gebruik te maken van een private partij, bijvoorbeeld een platform dat vraag en aanbod bij elkaar brengt. Ook op andere markten gebeurt dat veel, Ecorys geeft als voorbeeld aan dat de woningmarkt bijvoorbeeld Funda kent. Het belang van adviserende of faciliterende partijen zal commercieel zijn en landbouwers kunnen zelf besluiten of zij al dan niet gebruik willen maken van de aangeboden diensten. Mij zijn geen signalen bekend dat landbouwers een handelsplatform nodig hebben om fosfaatrechten te kunnen overdragen. Indien landbouwers toch belemmeringen ervaren in het zelfstandig kunnen besluiten over het verhandelen van fosfaatrechten roep ik hen op dit te melden bij RVO.nl en/of de hoogleraar Mededingingsrecht i.

*Is de Minister van mening dat de mate van transparantie binnen de fosfaatrechtenmarkt zonder overheidsregulering ook op het juiste niveau komt?*

*Als risico wordt genoemd de afwezigheid van een centrale wederpartij. Juist het ontbreken van een wederpartij die alles in goede banen kan leiden zorgt ervoor dat bepaalde factoren als onzekerheid en zoekkosten in stand worden gehouden. Kan de regering dit uitgebreider toelichten? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het ontbreken van een wederpartij de transparantie van de markt geen goed doet, dat speculatie*

*niets bijdraagt aan de ontwikkeling van een volwassen fosfaatrechtenmarkt en de melkveehouderij in zijn algemeenheid en dat alleen monitoren niet voldoende zal zijn omdat de markt vele miljarden euro's vertegenwoordigt. De leden van de VVD-fractie lezen in het rapport van Ecorys duidelijk dat het ontbreken van een centrale wederpartij een risico kan opleveren. Waarom herkent de Minister zich niet in deze zorgen?*

Ecorys geeft aan – gelet op de opstartfase van de fosfaatrechtenmarkt – het nog niet proportioneel te vinden op dit moment maatregelen door te voeren. Ecorys adviseert om de ontwikkelingen op de markt te monitoren, om zo een solide informatiebasis te creëren die later kan helpen bij het in kaart brengen en beoordelen van eventuele maatregelen om het functioneren van de markt te verbeteren. De hoogleraar Mededingingsrecht zal daarom de fosfaatrechtenmarkt monitoren en hierover rapporteren en adviseren. De hoogleraar zal mij ook adviseren over de proportionaliteit van eventueel te nemen maatregelen.

*Wat verstaat de Minister onder het regelmatig publiceren van de gemiddelde transactieprijs?*

Ecorys geeft in het eindrapport aan dat indien blijkt dat structurele knelpunten zich voordoen, dan gedacht kan worden aan een aantal mogelijke interventies, waarvan aard, nut, noodzaak en proportionaliteit nog nader onderzocht moeten worden op basis van nieuwe informatie. Een maatregel waar dan aan gedacht kan worden is het regelmatig publiceren van een gemiddelde transactieprijs door bijvoorbeeld de overheid. Indien uit de monitoring van de hoogleraar Mededingingsrecht blijkt dat zich knelpunten in de fosfaatrechtenmarkt voordoen die door een openbare marktprijs opgelost worden, dan zal ik hem vragen in zijn advies ook aan te geven met welke regelmaat de gemiddelde transactieprijs gepubliceerd zou moeten worden.

*Het onderzoeksbureau geeft in haar conclusie aan dat invoering van markttoezicht prematuur is. De Minister heeft deze conclusie onderschreven. Kan de Minister aangeven wanneer markttoezicht wel wenselijk en of noodzakelijk wordt geacht?*

De ACM is belast met het toezicht op de Mededingingswet zodat er sprake is van goed functionerende markt waarin bedrijven eerlijk met elkaar concurreren. Het reguliere markttoezicht is ook op de markt voor fosfaatrechten van toepassing. De fosfaatrechtenmarkt zal worden gemonitord door een hoogleraar mededingingsrecht. De hoogleraar zal mij ook adviseren over eventueel te nemen additionele maatregelen en of deze wenselijk en noodzakelijk worden geacht. Het advies van de hoogleraar zal ik zelf ook duiden, en indien nodig en mogelijk, opvolgen.

*Hoeveel controles heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) uitgevoerd op het verhandelen van fosfaatrechten in 2018 en wat zijn de uitkomsten hiervan?*

De afhandeling van en controle op het verhandelen van fosfaatrechten is de verantwoordelijkheid van RVO.nl. De NVWA controleert of melkveehouders met hun productie binnen hun fosfaatrechten produceren. De hoeveelheid fosfaatrechten waarover melkveehouders beschikken, al dan niet verworven via de handel in fosfaatrechten, is daarbij relevant. De NVWA zal vanaf deze zomer specifiek gaan controleren en handhaven op het fosfaatrechtenstelsel, waarbij rekening wordt gehouden met nog lopende bezwaar- en beroepsprocedures.

*De leden van de VVD-fractie hebben tot slot nog twee vragen over het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) «Bedrijfs-specifieke verantwoording fosfaatrechten». Waarom worden de excretieforfaits pas iedere drie jaar herzien? Waarom is er door RVO geen onderscheid aangebracht van de forfaitaire excretiecijfers tussen Zuid- en Oost-Nederland en Noord- en West-Nederland?*

De excretieforfaits worden in principe iedere drie jaar geactualiseerd, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit anders te doen. De introductie van het fosfaatrechtenstelsel en de overschrijding van de stikstofproductie door de melkveehouderij hebben er de afgelopen jaren toe geleid dat de actualisatie is uitgesteld om te voorkomen dat de druk op de plafonds door actualisatie nog verder zou toenemen.

Het gebruikelijke ritme van eens in de drie jaar actualiseren is het resultaat van een afweging tussen enerzijds voorspelbaarheid en zekerheid voor landbouwers en anderzijds het aansluiten bij actuele ontwikkelingen. Een jaarlijkse aanpassing van de excretieforfaits zou zorgen voor meer onzekerheid in de bedrijfsvoering voor landbouwers. Daarnaast zouden de wijzigingen een dermate beperkt karakter krijgen dat de actualisatie niet meer in verhouding zou staan tot de voor een actualisatie benodigde uitvoeringscapaciteit als jaarlijks zou worden geactualiseerd.

De forfaitaire normen zijn algemene regels en per definitie geldend voor heel Nederland. Ze zijn gebaseerd op de gemiddelde excretie in Nederland. In het kader van de bedrijfsspecifieke verantwoording kijkt het CDM naar de mogelijkheid en de gevolgen van regionale forfaitaire excretiecijfers. Wel is het zo dat er ook regionaal grote verschillen tussen landbouwbedrijven bestaan waardoor een regionale specificering ook weer een willekeur kan veroorzaken.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

*De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake de stand van zaken met betrekking tot de fosfaatrechten. Hierover hebben deze leden nog vragen.*

*Tijdens het wetgevingsoverleg ten behoeve van de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht op 29 mei 2019 heeft de Minister toegezegd binnen een week of op zeer korte termijn nadere gegevens aan de Kamer te sturen ten aanzien van de gegevens over 2020, 2015, 2017, 2018 en nog niet 2019, de onderbouwing van de Eurofinscijfers en meer informatie over verhouding fosfaat en stikstof. Helaas hebben de leden van de CDA-fractie die gegevens nog niet gezien, terwijl de Minister letterlijk zei «...kan ik ... volgende week doen.» Kunt u deze cijfers de Kamer alsnog zo snel mogelijk doen toekomen?*

Ja, het antwoord op deze vragen is deze week naar uw Kamer gestuurd.

*De leden van de CDA-fractie zien dat het voor jonge, gestarte melkveehouders heel moeilijk is, omdat de aanvraag van de startersregeling van knelgevallen heel strikt wordt uitgelegd, de aanvraag voor disproportionele en individuele last op zich laat wachten en de huidige uitspraken niet hoopvol stemmen, de fosfaatbank niet wordt opengesteld en het aanschaffen van fosfaatrechten duurder wordt met de verhoging van het afomingspercentage. Deze leden beseffen dat hier geen makkelijke oplossingen voor zijn. Ten aanzien van de knelgevallenregeling lezen zij dat er nog acht aanvragen moeten worden beoordeeld en dat in deze zaken nog stukken door de bezwaarmakers moeten worden aangeleverd. De leden van de CDA-fractie vragen of hier ook knelgevallen tussen zitten van wie de zaak is samengevoegd met de aanvraag van Individuele*

*Disproportionele Last. Deze leden vragen daarnaast in hoeverre het hebben van een milieuvergunning als voorwaarde wordt gesteld voor een aanvraag van de startersregeling. Zij vragen of rekening wordt gehouden met het feit dat sommige bedrijven deze vergunning niet hoeven te hebben en met gevallen waarin de vergunning in kwestie wel tijdig was aangevraagd maar nog niet verstrekt. De leden van de CDA-fractie hebben vernomen dat in ieder geval één van de bezwaarmakers met een zoogveebedrijf met jongveeopfok al geruime tijd zijn bewijslast heeft ingeleverd maar nog niet is beoordeeld. Kan de Minister ophelderen hoe dit zit? Daarnaast vragen deze leden of de Minister mogelijkheden ziet om deze jonge, gestarte melkveehouders te ondersteunen met het jongeboerenfonds.*

De aanvragen voor de knelgevallenregeling zijn bijna allemaal door RVO.nl beoordeeld. In totaal hebben 2.820 bedrijven zich direct of via de bezwaarprocedure aangemeld voor de knelgevallenvoorziening. RVO.nl kan 7 dossiers nog niet beoordelen omdat de bezwaarmakers nog gegevens moeten aanleveren.

Het actuele beeld, d.d. 19 juni jl. is dat er 8.638 bezwaren zijn ingediend, er zijn nog 1.672 bezwaren in behandeling. Ongeveer de helft van deze bezwaren vergt een beoordeling of sprake is van een individuele disproportionele last. Het overige deel van de bezwaren komt vanuit de vleesveesector. Een deel van deze bezwaarmakers heeft ook een beroep gedaan op de knelgevallenregeling, deze bezwaarmakers ontvangen één besluit waarin de zaken tezamen worden beoordeeld. RVO.nl heeft met veel bezwaarmakers procesafspraken gemaakt.

Wat betreft de vraag over de milieuvergunning als voorwaarde voor de startersregeling (onderdeel van de knelgevallenvoorziening in het fosfaatrechtenstelsel) is het zo dat voor het verkrijgen van extra fosfaatrechten de ondernemer dient te beschikken over een vóór 2 juli 2015 verleende omgevingsvergunning voor het oprichten van een bedrijf voor het houden van melkvee of een vóór 2 juli 2015 ingediende melding als bedoeld in artikel 1.10 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer voor het houden van melkvee. Deze omgevingsvergunning of melding Activiteitenbesluit dient verstrekt te zijn aan of gemeld te zijn door de landbouwer (natuurlijke persoon, rechtspersoon of het samenwerkingsverband dat enige vorm van landbouw uitoefent op het bedrijf). Het kan hierbij niet gaan om een doorstart of voorzetting van een bestaand bedrijf. Het bedrijfsovernamefonds jonge boeren ondersteunt jonge boeren om de overname van het gezinsbedrijf en investeringen in innovatie te financieren. Aankoop van extra fosfaatrechten wordt uitgesloten van het fonds vanwege het prijsopdrijvende effect. Voor de invulling van het bedrijfsovernamefonds verwijs ik verder naar mijn brief van 9 januari jl. aan uw Kamer (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 70).

*De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat is toegezegd dat vóór september een voorstel aan de Kamer wordt gestuurd om de excretieforfais te actualiseren. Deze leden vragen of en op welke termijn de forfaitaire waarden voor de andere sectoren kunnen worden onderzocht en beoordeeld. Zij vragen ook om een tijdlijn om te komen tot een wijzigingsvoorstel dat het mogelijk maakt om een deel van de rechten die verleasd worden in de melkveehouderij niet af te romen.*

Het advies over de actualisatie van de forfaitaire normen omvat alle sectoren in de veehouderij.

Zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 24 mei 2019 (Kamerstuk 33 037, nr. 355) en bevestigd in het wetgevingsoverleg van 29 mei jl. onderzoek ik of ik – indien het aantal rechten onder het plafond is – een aantal aanpassingen kan doorvoeren ten aanzien van het leasen van fosfaat- en dierrechten. Ik kijk dan bijvoorbeeld naar de mogelijkheden om voor een



bepikt deel van de rechten die een veehouder bezit, verlease zonder afroming mogelijk te maken (motie van de leden Geurts en Lodders, Kamerstuk 33 037, nr. 317).

Indien het aantal rechten onder het plafond is en duidelijk is of er mogelijkheden zijn om verlease zonder afroming mogelijk te maken, zal ik een wijziging daarvoor meenemen in de aanpassing van de Meststoffenwet in lijn met de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee. Deze wijziging bereid ik nu al voor.

*De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van het monitoren van fosfaatrechten in het vleesvee hoe en op welke termijn de Minister verwacht dit vorm te geven, en of deze monitoring niet nodig is voor in de gesprekken met de Europese Commissie hierover.*

De fosfaatrechtenmarkt wordt in den brede gemonitord. Als onderdeel daarvan monitort RVO.nl de actuele omvang van het op elk bedrijf berustende fosfaatrecht. Indien fosfaatrechten worden overgedragen, wordt dit immers geregistreerd door RVO.nl. Fosfaatrechten zijn nodig voor melkvee in de zin van de Meststoffenwet. Jongvee in de zoogkoeienhouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen valt daar ook onder en betreft melkvee in de zin van de Meststoffenwet. De fosfaat- en stikstofexcretie van dit jongvee valt alleen niet onder de productieplafonds voor de melkveehouderij maar onder het plafond «overig». Het CBS berekent de feitelijke fosfaat- en stikstofproductie. Bij het monitoren wil ik in afstemming met de WUR en het CBS bekijken op welke manier we inzichtelijk kunnen maken welke fosfaatrechten worden benut in de melkveehouderij en welke fosfaatrechten worden benut in de zoogkoeienhouderij. Het klopt dat een goede monitoring zeer bruikbaar is in de gesprekken met de Europese Commissie.

*De leden van de CDA-fractie hebben ook nog vragen over de opkoopregeling fosfaatreductie in 2017. Tijdens de Regeling fosfaatreductie en de opkoopregeling in 2017 is er € 0,18 per liter melk ingehouden. Deze leden hebben begrepen dat het hiermee geïnde geld niet geheel besteed is. Kan de Minister aangeven wat er precies is gebeurd of gaat gebeuren met niet bestede middelen?*

De middelen die zijn ingehouden zijn besteed aan het uitbetalen van de bonussen die ook vanuit deze Regeling verkregen konden worden en aan de uitvoering van deze Regeling. Omdat op dit moment nog juridische procedures lopen en in sommige gevallen nog heffingen geïnd moeten worden, is nog niet duidelijk of er uiteindelijk nog middelen over zullen blijven. Als dit het geval is zal ik op dat moment in overleg met de sector besluiten hoe deze middelen besteed zullen worden.

*Nu de openstelling van de fosfaatbank is uitgesteld denken de leden van de CDA-fractie dat het goed is om de regels rondom uitgifte uit de fosfaatbank opnieuw te bekijken. De huidige regelgeving stelt dat jonge melkveehouders die maximaal vijf jaar melkveehouder zijn, gebruik kunnen maken van de fosfaatbank. De eerste periode, waarin jonge boeren samen met hun ouders in maatschap zitten, is niet de meest lastige periode. Met name na de overname zouden jonge boeren een steuntje in de rug moeten krijgen. Deze leden denken dat het bedrijfs-overname zou bevorderen als de maximale termijn van vijf jaar heroverwogen wordt. Is de Minister bereid om dit jaar te bekijken of de eisen die gesteld worden aan uitgifte uit de fosfaatbank wel aansluiten bij de huidige praktijk in de melkveehouderij? En zou de Minister kunnen aangeven hoeveel jonge boeren potentieel binnen de regeling met de huidige definitie (tot vijf jaar) vallen?*



Het is mij bekend dat jonge landbouwers van mening zijn dat de 5 jaarstermijn bij de definitie van jonge landbouwers bij de fosfaatbank onwenselijk is omdat jonge landbouwers een ondersteuning vanuit de fosfaatbank pas nodig hebben indien zij geheel zelfstandig zijn en dit gemiddeld 10 jaar na overname is. Ik ben bereid opnieuw te bekijken of ik de definitie van jonge landbouwers voor wat betreft de fosfaatbank aan kan passen, en de 5 jaarstermijn bij de definitie van jonge landbouwers los kan laten. Ik zal dit betrekken bij de herziening van de regeling mede naar aanleiding van moties van uw Kamer (Kamerstuk 33 037, nrs. 333, 315 en 318).

*Daarnaast hebben de leden van de CDA-fractie zorgen over de voorwaarde van grondgebondenheid. Is de Minister bereid om grondgebondenheid uit te breiden met grond die bij het bedrijf betrokken wordt door voermestcontracten, zoals natuurlijk grasland voor extensief agrarisch gebruik of akkerbouwgronden?*

Een melkveehouder is nu grondgebonden wanneer alle mest die op het bedrijf wordt geproduceerd kan worden geplaatst op de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Op verschillende manieren wordt grondgebondenheid in de melkveehouderij gestimuleerd. In het kader van het fosfaatrechtenstelsel zijn grondgebonden boeren vrijgesteld van een generieke korting en komen zij in aanmerking voor fosfaatrechten die in de vorm van een ontheffing worden verleend uit de fosfaatbank. Ook maakt de wet grondgebonden groei het voor niet-grondgebonden boeren onmogelijk om uit te breiden zonder hierbij extra grond te verwerven. Door het begrip grondgebonden groei uit te breiden met voer-mestcontracten is het voor niet-grondgebonden bedrijven mogelijk uit te breiden zonder extra grond te verwerven (tot wel 26%, zie ook Kamerstuk 33 037, nr. 281), mits zij ook de beschikking krijgen over de extra benodigde fosfaatrechten. Ook zouden meer bedrijven aanspraak kunnen maken op fosfaatrechten uit de fosfaatbank en vrijgesteld worden van een eventuele generieke korting in de toekomst.

De voorgestelde uitbreiding van de definitie grondgebondenheid zorgt er daarmee alleen op papier voor dat meer bedrijven grondgebonden zijn, zonder dat dit ertoe leidt dat meer bedrijven de door hen geproduceerde mest op de tot het bedrijf behorende landbouwgronden kunnen plaatsen. Ik heb daarom in bovengenoemde Kamerbrief aangegeven het begrip grondgebondenheid niet uit te breiden met voeder-mestovereenkomsten.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

*De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister inzake de stand van zaken met betrekking tot de fosfaatrechten en bijbehorende bijlagen. Hierover hebben de leden nog enkele vragen en opmerkingen.*

*De leden van de D66-fractie lezen dat er een lichte overschrijding is van het stikstofproductieplafond voor de melkveesector en maken zich hier zorgen over. Wordt er toegewerkt naar bepaling van stikstofexcretie op bedrijfsniveau? Er zijn inmiddels al aanvullende maatregelen genomen om de hoeveelheid fosfaatrechten terug te brengen. Kan de Minister inzicht geven in de hoeveelheid afgeroomde fosfaatrechten tot en met mei 2019?*

Zoals ik uw Kamer heb laten weten heeft de CDM een advies uit gebracht in het kader van de bedrijfsspecifieke verantwoording (Kamerstuk 33 037, nr. 355). Ik volg het advies van de CDM op en zal de CDM vragen om de voor- en nadelen van de vier opties van bedrijfsspecifieke verantwoording

nader te duiden en zoveel mogelijk te kwantificeren. Het bepalen van stikstofexcretie op bedrijfsniveau is hier onderdeel van, waarbij ook nadrukkelijk breder wordt gekeken naar kringloopefficiëntie. De definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofexcretie over 2018, waarover ik uw Kamer op 28 juni jl. heb geïnformeerd (Kamerstuk 33 037, nr. 358), laten zien dat de stikstofexcretie net onder het nationale plafond blijft. Voor de melkveesector is er nog sprake van een lichte overschrijding, maar lijkt de trend wel dalende. Ik hou hier nadrukkelijk de vinger aan de pols en blijf met de sector in gesprek over de maatregelen die zij kunnen nemen en hebben aangekondigd teneinde de stikstofproductie door melkvee naar beneden te brengen.

Wat betreft de vraag over het aantal afgeroomde fosfaatrechten kan ik u melden dat in 2018 ruim 422.000 fosfaatrechten zijn afgeroomd. In 2019 zijn tot en met mei bijna 65.000 rechten afgeroomd. Ruim de helft van deze rechten zijn afgeroomd in de maand mei, toen het voornemen tot ophoging van het afromingspercentage bij overdracht bekend werd gemaakt.

*In de brief stelt de Minister dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt om fosfaatexcretie te verlagen met inzet op kennis en bewustwording en op algemene voer-management maatregelen die de melkveehouderij kan nemen. De leden van de D66-fractie delen het standpunt van de Minister dat het een goede zaak is dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt, maar vragen zich tevens af wat de uiteindelijke haalbaarheid van de plannen is. Kan de Minister inzicht verschaffen in de te behalen verlaging van fosfaat- en stikstofexcretie via dit spoor? Verder lezen de leden in de Sectoraanpak terugdringen stikstofproductie dat het tankmelkureumgehalte wordt gezien als één van de indicatoren om te sturen op stikstofgehalte op bedrijfsniveau. Op welke manier zijn deze gecorreleerd? In hoeverre wordt het eiwit-, vet- en lactosegehalte in melk en in ruwvoeder meegenomen op bedrijfsniveau om het stikstofgehalte te bepalen? Wordt de forfaitaire waarde van 0,97 gram fosfor per liter melk herzien? Deze hebben begrepen dat fosfor in melk goed is in te schatten met een formule gebaseerd op het vet-, eiwit- en lactosegehalte.*

De sectoraanpak richt zich voornamelijk op het omlaag brengen van de stikstofexcretie. De fosfaatexcretie bevindt zich immers al ruim onder het plafond. Met het voerspoor in 2017 heeft de sector laten zien dat het mogelijk is de fosfaatexcretie naar beneden te brengen. Ook wat betreft stikstofproductie liggen hier mogelijkheden.

Het tankureumgehalte is inderdaad een indicator voor de stikstofproductie en nadrukkelijk bedoeld om het gesprek met melkveehouders aan te gaan. Het kan fungeren als een indicator om de eigen situatie te vergelijken met andere melkveehouders. Door op landelijk en regionaal niveau inzichtelijk te maken hoe men scoort ten opzichte van collega's kan het gesprek gevoerd worden wat de mogelijkheden zijn voor een melkveehouder om hier beter op te scoren.

De manieren om gehalten van eiwit, vet en lactose in voer/melk mee te nemen voor de verantwoording op bedrijfsniveau zijn onderdeel van het traject bedrijfsspecifieke verantwoording fosfaatrechten. Ik zal uw Kamer na de zomer informeren over de verdere uitwerking van dit traject naar aanleiding van het zojuist verschenen advies.

De forfaitaire waarde van 0,97 gram fosfor per liter melk is door de CDM meegenomen in het advies over de actualisatie van de forfaitaire normen.

*De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister het advies van Ecorys overneemt om de ontwikkelingen op de fosfaatrechtenmarkt te monitoren en zijn van mening dat dit een goede beslissing is. Er wordt halfjaarlijks over de stand van zaken gerapporteerd. Worden dit rapport en de*

*bijbehorende adviezen gedeeld met de Kamer? Wanneer wordt het eerste rapport verwacht?*

Het rapport met bijbehorende adviezen van de hoogleraar zal ik delen met uw Kamer. Het eerste rapport verwacht ik rond januari 2020.

*De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) stelt voor om de voor- en nadelen van vier opties voor bedrijfsspecifieke verantwoording van fosfaatrechten nader te duiden en zo veel mogelijk te kwantificeren. De leden van de D66-fractie zijn blij te lezen dat de inzet van de Minister is om te onderzoeken hoe het fosfaatrechtenstelsel kringlooplandbouw kan stimuleren. Kan de Minister toelichten welk tijdspad ze hiervoor gaat volgen en wanneer de Kamer de eerste resultaten en conclusies kan verwachten? Is de Minister tevens van mening dat de gewijzigde motie van het lid De Groot c.s. (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 59) hiermee nog niet volledig is uitgevoerd, aangezien er nog geen norm is ontwikkeld voor kringloopefficiëntie op bedrijfsniveau? Welke stappen worden er genomen om deze norm verder te ontwikkelen?*

De opzet van dit traject wordt deze zomer samen met de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) en sectorvertegenwoordiging nader uitgewerkt. De nadere analyse zal de rest van dit jaar in beslag nemen en naar verwachting ook het eerste deel van 2020. Onderdeel van deze analyse is het onderzoeken van manieren om kringlooplandbouw te stimuleren. In het advies van de CDM is al kort ingegaan op de mogelijkheden om kringloopefficiëntie op bedrijfsniveau te meten. In het advies stelt de CDM vast dat bij bedrijfsspecifieke verantwoording van fosfaatexcreties bedrijven met weinig land (hoge melkproductie per hectare) en geen weidegang, de meeste vrijheidsgraden hebben om de fosforgehaltes in het rantsoen te verlagen en de fosfaat-efficiëntie van de melkproductie te verhogen. Grondgebonden melkveehouderijbedrijven die weidegang toepassen hebben juist weinig mogelijkheden om de fosforgehaltes in het rantsoen te verlagen en de fosfaat-efficiëntie van de melkproductie te verhogen. Grondgebonden bedrijven zouden mogelijk worden benadeeld indien zij bedrijfsspecifieke verantwoording van de excreties moeten toepassen. Dit zou een onwenselijk effect zijn. De leden van de D66-fractie stellen terecht vast dat de genoemde motie daarmee op dit moment nog niet volledig is uitgevoerd. Het ontwikkelen van een norm zal in het vervoltraject door de CDM worden meegenomen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben met zorg de brief van de Minister inzake de stand van zaken met betrekking tot de fosfaatrechten en de bijlagen daarbij gelezen. Deze leden hebben vooral veel vragen over de effecten van het fosfaatrechtenstelsel op de biologische sector maar zullen ook op de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ingaan.*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben zorgen over de uitkomsten van de Kwartaalrapportage fosfaat- en stikstofexcretie door Nederlandse veestapel van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Hierin staat dat er een lichte overschrijding van het stikstofproductieplafond voor de melkveesector is en dit ook zorgt voor een overschrijding van het nationale stikstofproductieplafond. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, zeker ook in relatie tot de uitspraak van de Raad van State over het PAS. Deze leden zijn ervan overtuigd dat wanneer de fosfaatproblematiek op de juiste manier bekeken zou worden ook het stikstofprobleem minder groot zou zijn. Kan de Minister reflecteren op de onderlinge samenhang tussen*

*beide problemen? Welke ideeën heeft zij over hoe zij deze integraal kan oplossen?*

Deze twee problematieken hebben inderdaad een relatie met elkaar. In het kader van de fosfaat- en stikstofproblematiek gaat het onder meer om de geproduceerde hoeveelheid fosfaat en stikstof door de veehouderij. Of simpel gezegd: hetgeen onder de staart vandaan komt. Voor het PAS gaat het om de depositie die deze meststoffen en andere bronnen van stikstofproductie vervolgens veroorzaken. De omvang van deze depositie hangt onder andere af van de stal waarin de dieren staan en de manier waarop mest wordt toegepast op het land. Natuurlijk betekent een vergroting van de mestproductie ook een mogelijke vergroting van de depositie. Via de stelsels van productierechten stuur ik op de omvang van de stikstof- en fosfaatproductie van de veehouderij in Nederland in lijn met de vastgestelde plafonds. Dat zal ik onverkort blijven doen. Ook de andere maatregelen in kader van het mestbeleid gericht op stikstof zet ik door. In het zoeken naar een oplossing voor het wegvallen van het PAS zullen alle opties, ook diegenen die samenhangen met het mestbeleid, worden gezien.

*De leden van de GroenLinks-fractie zijn ervan overtuigd dat veel biologische melkveehouders de koplopers zijn op het gebied van kringlooplandbouw. Helaas wordt juist deze groep hard getroffen door de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Er wordt inmiddels gesproken over tientallen biologische melkveehouders die (gaan) omvallen door dit systeem. Erkent de Minister dat juist biologische en omschakelende melkveehouders onevenredig hard geraakt worden door invoering van het fosfaatrechtenstelsel? Kan de Minister uiteenzetten wat de gevolgen van de invoering van dit stelsel zijn voor de biologische sector? Hoeveel biologische melkveehouders hebben een verzoek om ontheffing ingediend bij RVO? Hoeveel biologische melkveehouders dreigen om te vallen door de invoering van het stelsel en het recente doorhalen van de rechten uit de fosfaatbank? Erkent de Minister dat het doorhalen van de rechten die in de fosfaatbank zaten, en die ten goede zouden komen aan (jonge) voorlopers, biologische boeren extra benadeelt?*

Biologische melkveehouders zijn vrijwel allemaal grondgebonden en daarmee uitgesloten van de doorgevoerde generieke korting bij de toedeling van de fosfaatrechten. Daarnaast stimuleert de fosfaatbank de grondgebonden melkveehouderij. Het feit dat via de fosfaatbank nog geen ontheffingen zijn verleend aan grondgebonden boeren, als gevolg van het te veel aan fosfaatrechten in de markt, betreur ik maar zie ik niet als een extra benadeling, aangezien niet-grondgebonden boeren sowieso niet voor de fosfaatbank in aanmerking komen.

Biologische boeren hebben zich in verschillende samenstellingen georganiseerd en verzoeken ingediend tot vrijstelling van het fosfaatrechtenstelsel. Ik heb al eerder aangegeven hier niet in mee te gaan omdat de borging van het fosfaatrechtenstelsel daarmee in gevaar komt. Ik heb geen zicht op het aantal bedrijven dat specifiek als gevolg van de invoering van het fosfaatrechtenstelsel omvalt. Een dergelijk direct verband is moeilijk te onderscheiden van andere zaken waardoor een bedrijf in de problemen komt.

*De leden van de GroenLinks-fractie herinneren de Minister eraan dat op 4 juni 2019 de stichting SOS Bioboeren een breed gedragen verzoek voor ontheffing bij de Minister heeft ingediend. De Minister heeft in een persoonlijk gesprek met deze boeren aangegeven de mogelijkheden te onderzoeken om deze groep voorlopers te ontheffen. Is de Minister voornemens het verzoek met zorg te behandelen en de uitkomsten van dit*

*onderzoek te delen met zowel SOS Bioboeren als de Kamer? Op welke termijn is zij van plan een reactie te geven?*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben daarnaast zorgen over een mogelijk tekort aan biologische mest door het fosfaatrechtenstelsel.*

*Erkent de Minister dat dit tekort aan biologische mest ontstaat en dat dit ook problematisch is voor de biologische akkerbouw? Kan de Minister onderzoeken wat de gevolgen zijn van de fosfaatwetgeving voor het mesttekort binnen de biologische akkerbouw?*

De biologische grondgebonden melkveehouderij is in lijn met mijn visie van de kringlooplandbouw, waar mogelijk zal ik daarom de biologische melkveehouderij stimuleren bijvoorbeeld door middel van de fosfaatbank. Maar ook de biologische melkveehouderij valt onder het fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij, daarom is de biologische melkveehouderij niet uitgezonderd van het fosfaatrechtenstelsel.

De biologische melkveehouderij heeft mij al meerdere keren verzocht om vrijstelling van het fosfaatrechtenstelsel. Over de biologische sector en het fosfaatrechtenstelsel is al meermaals met uw Kamer van gedachten gewisseld.

De situatie omtrent de biologische melkveehouderij is niet gewijzigd. Ik heb het ontheffingsverzoek in behandeling genomen, maar deel de in de vraag opgenomen weergave van het gesprek d.d. 4 juni 2019 niet. Het buiten het stelsel brengen van deze categorie melkveehouders zou betekenen dat de huidige borging van het sectorale fosfaatproductieplafond wordt losgelaten zonder dat gezegd kan worden dat de omstandigheid van een biologische bedrijfsvoering als zodanig een nadeel oplevert voor de toekenning van rechten onder het fosfaatrechtenstelsel. Mede gelet op het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, de staatssteun-goedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel en de (verwachte) derogatiebeschikking kan dat niet aan de orde zijn. Overigens zullen biologische bedrijven vaak grondgebonden zijn, waardoor de initiële generieke korting van 8,3% niet op hen van toepassing is geweest. Dit betekent dat als deze bedrijven sinds 2 juli 2015 niet zijn gegroeid, en geen sprake is van bijzondere omstandigheden, zij beschikken over voldoende fosfaatrechten om hun bedrijfsvoering voort te zetten.

Voor de positionering van de biologische melkveehouderij binnen het fosfaatrechtenstelsel verwijs ik verder naar de aanbiedingsbrief bij het wetsvoorstel van 8 september 2016 (Kamerstuk 33 979, nr. 141). Hierin wordt aangegeven dat de Europese Commissie voor het mestproductieplafond, (in termen van stikstof en fosfaat), geen onderscheid maakt naar biologisch of gangbaar, grondgebonden of niet-grondgebonden of naar de afzet van de geproduceerde mest.

*Daarnaast hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog enkele vragen over wat de Minister vindt van de biologische sector als koploper van de kringlooplandbouw. Denkt zij dat er geleerd kan worden van de biologische sector voor de uitvoering van de kringlooplandbouw? Deelt de Minister de mening dat zij ervoor moet waken dat wetgeving negatieve effecten voor deze sector heeft? Is de Minister bereid te onderzoeken of nog meer wetgeving nadelig uitpakt voor de biologische sector? Is zij bereid stappen te nemen om zulke beknellingen op te heffen, zeker in het licht van haar ambities op het gebied van kringlooplandbouw?*

Ik denk dat zowel op biologische als op gangbare bedrijven lessen geleerd kunnen worden die zeer waardevol kunnen zijn bij de transitie naar kringlooplandbouw. Zoals aangegeven is het fosfaatrechtenstelsel ook van toepassing op biologische melkveehouders en wordt in het fosfaatrechtenstelsel al rekening gehouden met grondgebonden melkveehouders, en daarmee ook met de meeste biologische melkveehouders.



*Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie de Minister of zij de gevolgen voor de biologische sector van de recente uitspraak van de Raad van State ten aanzien van het PAS en de vergunningsplicht die hierdoor geldt voor weiden en bemesten onderzoekt. Is zij bereid de Kamer hierover te informeren?*

Op basis van de uitspraak van de Raad van State is er in beginsel een vergunning nodig voor het weiden van vee en het bemesten van gronden. De consequenties van de uitspraak zijn voor de biologische sector gelijk aan die voor andere bedrijven. De invulling van deze vergunningplicht vergt een zorgvuldige inhoudelijke onderbouwing, waaraan de bevoegde instanties de komende periode zullen werken. Voor aanvang van het volgende beweidings- en bemestingsseizoen wordt alles op alles gezet om een aanpak beschikbaar te hebben voor de legalisering van beweiden en bemesten, zoals ik ook heb aangegeven in mijn brief met een nadere reactie naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (Kamerstuk 32 670, nr. 147).

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

*De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister inzake de stand van zaken met betrekking tot de fosfaatrechten. Zij hebben daarover de volgende vragen en opmerkingen.*

*De leden van de PvdA-fractie hebben inmiddels ingestemd met het wetsvoorstel dat diende om het afroompercentage van 10% naar 20% te verhogen. Zij zien in dat met het afroompercentage van 10% onvoldoende fosfaatrechten uit de markt genomen konden worden. Evenwel vragen zij zich af in hoeverre het percentage van 20% gevolgen gaat hebben voor de omvang van de handel in fosfaatrechten. Acht de Minister het mogelijk dat door dit hogere percentage de handel in fosfaatrechten minder aantrekkelijk wordt en dat daardoor weliswaar een relatief groter deel van de verhandelde fosfaatrechten wordt afgeroomd maar dat in absolute getallen niet meer fosfaatrechten worden afgeroomd, temeer daar de Minister een toekomstige verlaging van het percentage in het vooruitzicht heeft gesteld? Zo ja, hoe monitort de Minister dit? Zo nee, waarom acht zij dit niet mogelijk?*

Hoeveel gevolgen het afroomingspercentage van 20% gaat hebben voor de omvang van de handel in fosfaatrechten in de markt moet nog blijken. De verhoging van het afroomingspercentage kan de handel in fosfaatrechten minder aantrekkelijk maken, maar ik verwacht niet dat in 2019 significant minder fosfaatrechten worden verhandeld dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn geweest. Het aanbod van fosfaatrechten zal naar verwachting niet significant afnemen omdat dit aanbod vooral komt van stoppende landbouwers en latente ruimte. Een landbouwer die is gestopt met zijn bedrijfsvoering zal niet alsnog zijn bedrijfsvoering willen voortzetten omdat het afroomingspercentage is verhoogd naar 20%. De redenen om te stoppen blijven immers onverlet. Gezien de waarde van de fosfaatrechten zal een stoppende landbouwer zijn fosfaatrechten niet onbenut willen laten en dus overdragen. De vraag naar fosfaatrechten zal naar verwachting evenmin significant afnemen omdat landbouwers nog in 2019 de mestboekhouding sluitend moeten maken. Hierdoor is het niet mogelijk om het aanschaffen van fosfaatrechten uit te stellen tot het volgende kalenderjaar. In mijn brief aan uw Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. 355) heb ik daarnaast aangekondigd dat een verlaging van het afroomingspercentage naar 10% niet eerder aan de orde zal zijn dan in 2020.

*Acht de Minister het mogelijk dat indien met het huidige percentage onvoldoende fosfaatrechten worden afgeroomd, een percentage van nog hoger dan 20% moet worden vastgesteld? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Kan doorberekend worden wat de te verwachten effecten (in volumes afroming en op de prijzen) zijn als het percentage wordt verhoogd naar 30%, 40% of 50%?*

Zoals ik uw Kamer al heb laten weten (Kamerstuk 33 037, nr. 355) zal ik overwegen het afromingspercentage in het najaar van 2019 verder te verhogen indien blijkt dat het afromingspercentage van 20% onvoldoende zoden aan de dijk zet. Het doorrekenen van een verdere verhoging van het afromingspercentage acht ik niet zinvol omdat ook hierbij slechts gebruik kan worden gemaakt van aannames. Ik monitor de daadwerkelijke effecten van de huidige verhoging van het afromingspercentage en zal daar vervolgens op anticiperen.

*De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het fosfaatrechtenstelsel zoals dat nu vormgegeven is onrechtvaardig uitpakt: stoppende verkopende ondernemers kunnen hoge bedragen binnenhalen terwijl startende en uitbreidende ondernemers gebukt gaan onder de hoge verwervingskosten. Kan de Minister hierop ingaan?*

Het doel van het fosfaatrechtenstelsel is de beheersing van de productie van dierlijke mest van melkvee. Het profijt dat stoppende boeren kunnen hebben is een consequentie van het fosfaatrechtenstelsel met verhandelbare rechten.

In het kader van de knelgevallenregeling (artikel 72 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) wordt rekening gehouden met startende ondernemers, ik verwijs hiervoor naar (Kamerstuk 33 037, nrs. 285 en nrs. 308).

*Mocht blijken dat ondanks het hogere afroompercentage het aantal fosfaatrechten nog steeds niet substantieel vermindert, hoe gaat de Minister dan nog voorkomen dat er een generieke korting wordt opgelegd? Acht de Minister in dit geval een ander systeem dan fosfaatrechten wenselijk om alsnog het beoogde doel van minder fosfaatrechten te behalen? Zo ja, aan welke mogelijkheden valt daarbij te denken? Zo nee, waarom niet?*

*De leden van de PvdA-fractie beseffen dat de in 2018 afgeroomde fosfaatrechten vervallen zijn verklaard. De Minister schetst dat wanneer de hoeveelheid fosfaatrechten afdoende is teruggebracht dat «dan de weg vrij is om maatregelen te nemen die bijdragen aan het toekomstperspectief van de sector» (p. 5 van de brief van de Minister). Welke maatregelen staan de Minister voor ogen?*

Het verhogen van het afromingspercentage bij de overdracht van fosfaatrechten helpt bij het reduceren van het aantal fosfaatrechten waardoor een nieuwe generieke korting kan worden voorkomen. Ik verwacht met deze maatregel het aantal fosfaatrechten uiterlijk 1 januari 2020 onder het sectorale plafond voor de melkveehouderij te hebben gebracht. Afgezien van de generieke korting kan het verminderen van het aantal fosfaatrechten in de markt niet door middel van een ander systeem worden behaald. Daarnaast acht ik rust in de sector van groot belang, zodat ik maatregelen kan nemen die bijdragen aan het toekomstperspectief van de sector. Dit betreft maatregelen in de context van het fosfaatrechtenstelsel die perspectief geven aan de landbouwer en ruimte bieden voor ondernemerschap. Zo kunnen de rechten die worden afgeroomd nadat het aantal fosfaatrechten is teruggebracht tot onder het plafond, worden benut via de fosfaatbank. Ook is het dan mogelijk om de excretieforfaits te actualiseren zonder dat dit leidt tot een overschrijding



van het fosfaat- en/of stikstofplafond (motie van de leden Lodders en Geurts, Kamerstuk 35 208, nr. 12). Bij de actualisering zal ik tevens kijken naar het zogenaamde «knikje» aan de bovenkant van de tabel (toezegging tijdens het AO van 16 november 2017 aan het lid De Groot van D66, Kamerstuk 33 037, nr. 233) en naar de ondergrens van de tabel in relatie tot zeldzame runderrassen (motie van de leden De Groot en Dik-Faber, Kamerstuk 35 208, nr. 13). Ook onderzoek ik of ik – indien het aantal rechten onder het plafond is – een aantal aanpassingen kan doorvoeren ten aanzien van het leasen van fosfaat- en dierrechten. Ik kijk dan bijvoorbeeld naar de mogelijkheden om voor een beperkt deel van de rechten die een veehouder bezit, verlease zonder afroming mogelijk te maken (motie van de leden Geurts en Lodders, Kamerstuk 33 037, nr. 317).

*De leden van de PvdA-fractie zouden in het verband van het toekomstperspectief van de sector bijzondere aandacht willen vragen voor de biologische melkveehouderij. Hoewel die sector niet bijdraagt aan de fosfaatproblematiek vallen ook zij immers onder het fosfaatrechtensysteem. De Minister heeft in haar brief (p.7) al aangekondigd dat zij laat onderzoeken hoe het fosfaatrechtensysteem kringlooplandbouw kan stimuleren. Op welke termijn kan de Kamer de resultaten van dit onderzoek tegemoet zien?*

Recent is het advies van de CDM inzake de bedrijfsspecifieke verantwoording fosfaatrechten aan uw Kamer gestuurd. Ik heb toegezegd dat ik als onderdeel van de verdere uitwerking van dit advies zal laten onderzoeken of het mogelijk is met het fosfaatrechtensysteem kringlooplandbouw te stimuleren. De opzet van dit traject wordt deze zomer samen met de CDM en sectorvertegenwoordiging nader uitgewerkt. De nadere analyse zal de rest van dit jaar in beslag nemen en naar verwachting ook het eerste deel van 2020.

*Kent de Minister de huidige situatie waarin biologische melkveehouders zich bevinden? Is het haar bekend dat er bio-boeren zijn die op de datum van aankondiging van het stelsel in 2015, de peildatum, hun bedrijf nog niet op het niveau hadden waar zij wel op geïnvesteerd hebben? En dat zij derhalve rechten moesten kopen die voor de biologische sector bijna niet terug te verdienen zijn? Hoe kan worden voorkomen dat juist deze boeren, die een bijdrage leveren aan de gewenste kringlooplandbouw, noodgedwongen hun bedrijf moeten staken? Daarbij komt, zo menen de leden van de PvdA-fractie, dat juist deze biologische melkveehouders door het doorhalen van de rechten uit de fosfaatbank getroffen zijn. Zij hadden immers hun hoop erop gevestigd dat zij tenminste een deel van die rechten zouden gaan krijgen. Erkent de Minister dit probleem? Zo ja, wat gaat zij daaraan doen? Zo nee, waarom niet? Acht de Minister het mogelijk om op het gebied van fosfaat, en waar nodig andere dossiers, een tweesporenbeleid toe te passen om te voorkomen dat de biologische sector, als voorlopers op het gebied van kringlooplandbouw, de dupe worden van generiek beleid? Acht u het mogelijk om aan afgeroomde rechten die opnieuw worden uitgegeven voorwaarden te verbinden, bijvoorbeeld dat ze alleen worden uitgegeven aan ondernemers die de principes van kringlooplandbouw volgen?*

Ik verwijs hierbij naar het antwoord op een soortgelijke vraag van leden van de GroenLinks-fractie. Ik betreur het dat het nog niet mogelijk is geweest de fosfaatbank open te stellen. Het is mijn inzet om door middel van het verhogen van het afromingspercentage het aantal rechten versneld onder het productieplafond te brengen waarna er ruimte ontstaat om de fosfaatbank te openen. De rechten die worden afgeroomd – nadat het totaal aantal rechten voor de melkveehouderij onder het plafond is

gekomen – kunnen dan worden uitgegeven aan (jonge) grondgebonden boeren in de vorm van ontheffingen.  
Ik acht het stimuleren van grondgebonden boeren in lijn met mijn visie van de kringlooplandbouw. Daarnaast ontziet het fosfaatrechtenstelsel zoals gezegd grondgebonden boeren reeds door hen te vrijwaren van een generieke korting.

*De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ook de belangen van de biologische sector meegenomen moeten worden in het beleid met betrekking tot fosfaatreductie. Kan de Minister aangeven op welke manier, en in welke overleggen, de belangen van de biologische sector mee worden genomen in haar uitvoeringsagenda kringlooplandbouw?*

Binnen het fosfaatrechtenstelsel is geen uitzondering voor de biologische sector gemaakt. Dit vanwege het feit dat ook de fosfaatproductie vanuit de biologische sector meetelt onder het fosfaatplafond. Wel is bij de toekenning de opgelegde korting van 8,3% niet toegekend aan grondgebonden bedrijven en worden rechten die, nadat het aantal rechten in de markt is teruggebracht tot onder het plafond, in de fosfaatbank terecht komen via ontheffingen aan (jonge) grondgebonden boeren toegekend. Mijn realisatieplan is bedoeld voor de gehele agrarische sector, zowel biologische bedrijven als niet biologische bedrijven. Het gaat om een beweging in den brede om in te zetten op kringlooplandbouw. Vertegenwoordigers uit en kenners van de biologische sector zijn zowel in de aanloop naar de visie als in de voorbereiding op het realisatieplan aanwezig geweest bij voorbereidende bijeenkomsten en de biologische sector is ook aanwezig in de klankbordgroep die ik heb ingesteld om te reflecteren op de vertaling van de visie naar de praktijk.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie**

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Minister over de stand van zaken met betrekking tot het fosfaatrechtenstelsel. Deze leden zien het fosfaatrechtenstelsel en de aanpassingen die hieraan moeten worden gedaan omdat het nog altijd niet blijkt te voldoen, als het zoveelste voorbeeld van trucjes die verzonnen worden om de uitwassen van een onhoudbaar systeem te beteugelen.*

*Gelet op alle doelen waar we voor staan op het gebied van natuur, milieu, klimaat, biodiversiteit en dierenwelzijn, is het krampachtig vast proberen te houden aan het huidige aantal dieren in de Nederlandse veehouderij volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie zeer onverstandig en kortzichtig, alsook oneerlijk naar veehouders die daardoor nog altijd geen duidelijkheid hebben over hun toekomst. Door de problemen niet integraal te benaderen, maar telkens (te) scherp te sturen op het halen van één bepaald doel, ontstaat er een groot risico dat doelen op andere gebieden niet alleen niet worden behaald, maar zelfs worden tegengewerkt. Het telkens maar verder opvoeren van de melkproductie per koe is daar een voorbeeld van, net als het verder ophokken van dieren in emissiearme stalsystemen, waardoor hun natuurlijke gedrag en natuurlijke behoeften nog verder onmogelijk worden gemaakt. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen op uitspraken van onderzoeker Theun Vellinga van Wageningen University & Research (WUR) die constateert dat bij het verminderen van emissies tot nu toe alles is gericht op het verbeteren van efficiëntie, met als gevolg dat de melkproductie per koe is opgevoerd en in plaats van weidegang de koeien in dichte stallen worden*

*gehouden<sup>2</sup>. Hij berekende een scenario door waarbij iedere melkveestal en mestopslag luchtdicht is gemaakt en waarschuwt hierbij voor de kritiek die dit vanuit de maatschappij zal opleveren. Erkent de Minister dat het kiezen voor deze technologische oplossingsrichtingen als gevolg zal hebben dat de maatschappelijke kritiek alleen maar zal toenemen? Graag ontvangen deze een reflectie daarop van de Minister.*

Onlangs heb ik uw Kamer het realisatieplan van mijn visie op landbouw, natuur en voedsel toegestuurd. Bij de omslag naar Kringlooplandbouw is onder andere het terugdringen van emissies van belang. In mijn realisatieplan geef ik vanuit mijn brede visie op de landbouw verschillende manieren aan hoe ik hier op in wil zetten. Daarbij benadruk ik, evenals vragensteller, dat oplossingen een integraal karakter moeten hebben: de oplossing voor één opgave (bijvoorbeeld reductie emissie) mag niet ten koste gaan van een ander doel (bijvoorbeeld dierenwelzijn). Afhankelijk van de specifieke situatie op een bedrijf of in een gebied zal steeds maatwerk nodig zijn. Voor het ene bedrijf, bijvoorbeeld een bedrijf met open stallen, zal een aanpak bij de bron (het voer) voor de hand liggen, terwijl voor andere bedrijven technologische oplossingen kunnen helpen bij het omschakelen richting kringlooplandbouw. Ik zie de landbouwsector als een diverse sector waar op verschillende manieren wordt bijgedragen aan het sluiten van de kringloop.

*De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat de boeren een beleid verdienen waarbij ze weten waar ze aan toe zijn. Dat betekent dat de veestapel een stuk kleiner moet om binnen alle grenzen op het gebied van natuur, milieu, klimaat, biodiversiteit en dierenwelzijn te blijven. Dit betekent dat we niet meer voortdurend op de grenzen moeten blijven balanceren, gevolgd door pijnlijke maatregelen voor dier en boer als we hier voor de zoveelste keer overheen gaan.*

*De leden citeren hierbij nog maar eens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli): «De raad acht het echter waarschijnlijk dat de veestapel op termijn kleiner zal moeten worden om de klimaatdoelen te kunnen bereiken en de lasten evenwichtig over de verschillende sectoren te spreiden. Het is belangrijk om in het voedselbeleid nu al te anticiperen op de noodzakelijke veranderingen en de veehouderij een helder perspectief te bieden. De economische schade voor individuele boeren zal dan kleiner zijn en de maatschappelijke kosten zullen lager uitvallen.»<sup>3</sup>*

*De Minister bevestigde tijdens het wetgevingsoverleg ten behoeve van de Wijziging van de Meststoffenwet in verband met tijdelijke verhoging van het afomingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht op 29 mei 2019 dat het afomingspercentage van 20% nogal willekeurig is gekozen. Ook met deze «noodmaatregel», die met spoed door de Tweede en Eerste Kamer werd geloodst, is er nog geen enkele garantie dat Nederland aan het eind van dit jaar onder het stikstofplafond komt. Er is dan ook geen garantie dat met deze maatregel wordt voorkomen dat aan het eind van het jaar wederom een groot aantal koeien vroegtijdig naar de slacht zal worden afgevoerd. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen om een plan B.*

*Welke voorbereidingen treft de Minister nog meer om te voorkomen dat het stikstofplafond aan het eind van het jaar nog altijd wordt overschreden?*

<sup>2</sup> <https://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2019/6/Theun-Vellinga-welk-probleem-los-je-op-met-krimp-438187E/>.

<sup>3</sup> Raad voor de Leefomgeving, Duurzaam en gezond, 2018.

Bij de behandeling van de wetswijziging in verband met de tijdelijke verhoging van het afromingspercentage bij overgang van een fosfaatrecht heb ik aangegeven dat bij onvoldoende afroming de optie bestaat om het percentage verder te verhogen. Het enige andere alternatief is een generieke korting. Mijn streven is echter die te voorkomen, onder andere omdat die optie tot het vroegtijdig afvoeren van dieren kan leiden.

*Eerder, toen na het loslaten van het melkquotum de melkproductie en daarmee de fosfaatproductie door het dak schoten doordat de sector hierin werd vrijgelaten en een stelsel moest worden opgetuigd om het mestoverschot weer in te perken, kreeg de Kamer telkens te horen dat dit stelsel het enige mogelijke was. Dat dit niet juist was en dat er wel degelijk andere mogelijkheden zijn, bevestigde de Minister onlangs op vragen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie. Is de Minister bereid om een scenario uit te werken voor een stelsel van graasdierenheden waarbij de hoeveelheid grond wordt gekoppeld aan het aantal dieren en de productie per dier wordt begrensd?*

Ik ben momenteel bezig met het traject herbezinning mestbeleid. In dit traject heb ik de afgelopen maanden vele ideeën opgehaald over hoe een toekomstig mestbeleid vormgegeven kan worden. Momenteel werk ik verschillende denkrichtingen uit op basis van de verkregen input.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie**

*De leden van de SGP-fractie hebben een vraag met betrekking tot jongvee van vleesvee waarvoor fosfaatrechten aangehouden moeten worden. Is er nog jongvee dat volgens de CBS-gegevens bedoeld is voor vleesproductie of om zoogkoe te worden (en dat dus niet meetelt voor het melkveefosfaatplafond), dat wel onder het fosfaatrechtenstelsel valt, maar niet uitgezonderd wordt van de reductieopgave voor de staatssteunbeschikking, bijvoorbeeld jongvee op gemengde bedrijven? De aanleiding voor deze vraag is dat deze leden de 1,3 miljoen kilogram fosfaatproductie die het CBS toeschrijft aan jongvee van vleesvee en zoogkoeien (referentiedatum 1 april 2019) niet kunnen rijmen met de optelsom van 0,46 miljoen kilogram fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij die Nederland wil uitzonderen van de genoemde reductieopgave en de 0,4 miljoen kilogram ingetrokken en «vrijgestelde» rechten.*

De genoemde 1,3 miljoen kilogram fosfaatproductie is de berekende fosfaatproductie (aantal dieren \* forfaitaire excretienorm) van al het vrouwelijk jongvee in de vleesveehouderij. Fosfaatrechten zijn in de vleesveehouderij alleen nodig voor vrouwelijk jongvee dat bestemd is om een kalf te krijgen. Voor jongvee dat niet bestemd is om een kalf te krijgen zijn geen fosfaatrechten nodig, maar zij tellen wel mee voor de berekende fosfaatproductie van de vleesveehouderij. Daarnaast is er sprake van jongvee dat gehouden wordt op bedrijven die meedoen aan de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij, in totaal betreft dit ca. 2.150 bedrijven. Een gedeelte van deze bedrijven heeft fosfaatrechten ingeleverd (ca. 140.000 kg fosfaat), de rest had initieel nog geen fosfaatrechten toegekend gekregen. Omdat deze bedrijven meedoen aan de vrijstellingsregeling hebben zij geen fosfaatrechten nodig, maar ook zij tellen wel mee voor de berekende fosfaatproductie van de vleesveehouderij.

*De Minister kijkt naar de mogelijkheden om voor een beperkt deel van de rechten die een veehouder bezit, verlease zonder afroming mogelijk te maken. De leden van de SGP-fractie horen graag welk tijdpad de Minister voor ogen heeft. Bereidt de Minister al een wetsvoorstel voor, zodat verlease zonder afroming ingevoerd kan worden zodra dat mogelijk is?*

Zie hiervoor ook het antwoord op een soortgelijke vraag van de CDA-fractie.

Indien het aantal rechten onder het plafond is en duidelijk is of er mogelijkheden zijn om verlease zonder afroming mogelijk te maken, zal ik een wijziging daarvoor meenemen in de aanpassing van de Meststoffenwet in lijn met de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee. Deze wijziging bereid ik nu al voor.

*Sectorpartijen gaan werk maken van het terugdringen van de stikstofproductie door onder meer voer- en managementmaatregelen. Dit kan tevens een bijdrage leveren aan het terugdringen van de ammoniakemissie. Kan de Minister de sector ondersteunen bij het nemen van deze maatregelen, zo vragen de leden van de SGP-fractie. En zo ja, hoe?*

In de overeenkomst generieke maatregelen, die onderdeel vormde van het PAS, was afgesproken dat ammoniakreductie middels voer- en managementmaatregelen op vrijwillige basis wordt gerealiseerd. Hiervoor is gekozen omdat geschikte voer- en management maatregelen en de reductiepotentie bij elke boer verschillend zijn.

In de kamerbrief van 11 juni jl. (Kamerstuk 32 670, nr. 147) met een nadere reactie naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State is door de Minister aangegeven dat er wordt doorgedaan met bron- en herstelmaatregelen en er bovendien zal worden gezocht naar extra bronmaatregelen in de diverse sectoren. Deze zomer wordt hieraan gewerkt.

Daarnaast wordt bekeken hoe de uitvoering van de Visie op kringloop-landbouw en de uitvoering van het klimaatakkoord bijdragen aan ammoniakreductie middels (een omslag in) voer- en management maatregelen.