

Vergaderjaar 2016–2017

**34 532**

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten**

**Nr. 19**

### **NOTA VAN WIJZIGING**

Ontvangen 14 oktober 2016

Artikel I van het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onderdeel G wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «vier leden» vervangen door: vijf leden.
2. De zinsnede «voor 1 april 2017» wordt telkens vervangen door: voor een datum die bij ministeriele regeling wordt vastgesteld,.
3. Aan het slot van het onderdeel wordt een lid toegevoegd, luidende:  
7. Onze Minister van Economische Zaken maakt binnen zes maanden na de vaststelling van het op het bedrijf rustende fosfaatrecht de gegevens, bedoeld in paragraaf 5.2.7, onderdeel 104, van de staatssteunrichtsnoeren ten behoeve van milieubescherming en energie (PbEU 2014, C 200) bekend. Deze gegevens blijven voor ten minste tien jaar openbaar beschikbaar.

B

Aan onderdeel J worden drie onderdelen toegevoegd, luidende:

3. In onderdeel c vervalt «of».
4. De punt aan het slot van onderdeel d wordt vervangen door: , of.
5. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:  
e. de kennisgeving voor het overgaan van een fosfaatrecht, of gedeelte daarvan, voor 1 januari 2018 is gedaan.

C

Onderdeel N wordt als volgt gewijzigd:

1. In het voorgestelde artikel 38a wordt voor de tekst de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Aan het voorgestelde artikel 38a wordt een lid toegevoegd, luidende:  
2. Een vrijstelling of ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend gegeven voor milieudoelstellingen die verder gaan dan die welke op grond van de voor de betrokken ondernemingen verplichte Unie-normen zouden zijn bereikt.

## **TOELICHTING**

### **1. Aanleiding**

In artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bepaald dat behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Mede gelet op de uitspraak van het Hof van Justitie over de introductie van uitstootrechten voor NO<sub>x</sub> (HvJ C-279/08) is in de memorie van toelichting aangegeven dat de verwachting was dat bij de introductie van fosfaatrechten van staatssteun sprake zou zijn. Gesprekken met de Europese Commissie hebben dit bevestigd.

Inzet van Nederland was om de introductie van een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee ook verenigbaar te laten verklaren op basis van de «Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020». Uit gesprekken met de Europese Commissie hierover is gebleken dat van verenigbaarheid uitsluitend sprake kan zijn als Nederland het stelsel van fosfaatrechten op onderdelen aanpast om te voldoen aan de voorwaarden uit genoemde richtsnoeren.

### **2. Staatssteun**

Van staatssteun is in het voorliggende geval sprake omdat:

1. met het stelsel van fosfaatrechten rechten of vergunningen worden geïntroduceerd die vanaf de inwerkingtreding schaars zullen zijn;
2. de te introduceren fosfaatrechten vrij verhandelbaar worden en een waarde vertegenwoordigen in het economisch verkeer;
3. de fosfaatrechten gratis worden toegewezen aan ondernemingen die in Nederland op de peildatum van 2 juli 2015 melkvee op hun bedrijf hielden.

Uit de uitspraak over uitstootrechten voor NO<sub>x</sub> waaraan is gerefereerd wordt afgeleid dat de waarde die de rechten vertegenwoordigen door de overheid wordt gecreëerd. De rechten komen toe aan bepaalde ondernemingen die het voordeel niet langs commerciële weg kunnen verkrijgen. Het voordeel is daarmee selectief en in de staatssteunpraktijk wordt snel aangenomen dat een maatregel in potentie de concurrentie kan vervalsen en de handel tussen landen in de interne markt kan beïnvloeden. De Europese Commissie heeft dan ook geconcludeerd dat het bij de introductie van fosfaatrechten om staatssteun gaat.

Nederland heeft bij de Europese Commissie bij de beoordeling of van staatssteun sprake is aandacht gevraagd voor drie bijzondere omstandigheden.

Allereerst is gewezen op de omstandigheid dat Nederland productiebegrenzende maatregelen in de melkveehouderij moet introduceren als een direct gevolg van de stijging van de fosfaatproductie in de melkveehouderij die is opgetreden na het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015. In de Nederlandse situatie werd de mestproductie door melkvee indirect begrensd door de beperkingen die volgden uit de Europese melkquotering. De noodzaak om op nationale schaal productiebeperkende maatregelen te nemen is pas gekomen nadat de Europese melkquotering is komen te vervallen.

In de tweede plaats is gewezen op de context waarbinnen de maatregel wordt geïntroduceerd. Veel melkveehouders zullen de introductie van fosfaatrechten niet als voordeel of als steunmaatregel ervaren. Immers, de introductie ervan beperkt ondernemingen in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Na de introductie van fosfaatrechten kan een melkveehouder enkel nog uitbreiden indien hiervoor (naar verwachting kostbare) fosfaatrechten worden verworven. Vooral jonge toekomstgerichte ondernemers zullen aanvoeren dat het kunnen verhandelen van de rechten voor hen een fictie is. De waarde van de toegekende fosfaatrechten kan alleen worden verzilverd wanneer de economische activiteit waarvoor de rechten zijn toegekend wordt beëindigd. Ook voor ondernemingen die plannen hebben om uit te breiden zal de introductie van fosfaatrechten niet zozeer als steun maar veeleer als last worden ervaren. Aanvullend hierbij speelt de omstandigheid dat de generieke korting die zal worden toegepast moeilijk los kan worden gezien van de introductie van fosfaatrechten. De generieke afroaming is een pijnlijke maatregel die op bedrijfsniveau zal resulteren in een afnemende productie of de noodzaak tot aankoop van extra rechten.

De derde omstandigheid die expliciet bij de Europese Commissie onder de aandacht is gebracht betreft de vraag of de voorliggende maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Op 26 mei 2016 – iets meer dan een jaar na het vervallen van de Europese melkquotering – is in het Europees Parlement plenair gedebatteerd over de situatie in de zuivelsector. Parlementariërs hebben daar gewezen op de slechte situatie in de zuivelsector en breed verzocht om maatregelen, al dan niet in de vorm van een EU-breed productieplafond. De introductie van fosfaatrechten kan een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem dat op 26 mei 2016 door het Europees Parlement is erkend. Daarbij zijn de negatieve gevolgen, zoals eerder geschetst, vrijwel uitsluitend voor rekening van ondernemers die reeds in Nederland actief zijn. De maatregel maximeert immers enkel de omvang van de producten die door melkveehouders in Nederland kunnen worden geproduceerd, maakt de mogelijkheden voor schaalvergroting door Nederlandse ondernemingen kostbaarder en verbetert daarmee indirect de concurrentiepositie van melkveehouderijen in andere EU-lidstaten.

De omstandigheden die Nederland heeft aangevoerd waren voor de Europese Commissie echter geen reden om tot een ander oordeel te komen dan dat bij de introductie van fosfaatrechten van staatssteun sprake is.

### **3. Geoorloofde staatssteun**

Staatssteun kan door de Europese Commissie verenigbaar worden verklaard met de interne markt. De richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020 bieden hiervoor ook houvast. Deze richtsnoeren geven voorwaarden waaronder steun in de vorm van regelingen met verhandelbare rechten verenigbaar kunnen worden verklaard met de interne markt (paragraaf 3.10 van de richt-

snoeren). De Europese Commissie heeft echter aangegeven dat zij twee fundamentele belemmeringen ziet om de introductie van fosfaatrechten in de voorgestelde vorm verenigbaar te kunnen verklaren.

In de eerste plaats mag staatssteun niet verstrekt worden in die gevallen waarbij sprake is van de overtreding van een EU-norm en ter voorkoming van een inbreukprocedure. Nederland voldeed in 2015 niet aan de voorwaarde die door de Europese Commissie aan de derogatie is verbonden door het mestproductieplafond te overschrijden en zal dat naar verwachting in 2016 ook niet doen. Nederland riskeert daarmee een ingebrekestelling. De Europese Commissie wil staatssteun pas toestaan, zodra Nederland onder het fosfaatproductieplafond produceert.

In de tweede plaats schrijven de richtsnoeren voor dat een regeling waarbij sprake is van staatssteun in de vorm van verhandelbare rechten zodanig moet zijn opgezet dat milieudoelstellingen worden bereikt die verder gaan dan die welke op grond van de EU-norm reeds zijn voorgeschreven. Nederland dient in de ogen van de Europese Commissie met het stelsel van fosfaatrechten een doel na te streven dat verder gaat dan louter het borgen van het productieplafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat, zoals dit door de Europese Commissie als voorwaarde aan de derogatie is verbonden.

#### **4. Nederlandse oplossing voor de staatssteunbelemmeringen**

In het belang van het behoud van de derogatie en de voortzetting daarvan is met de Europese Commissie gezocht naar een oplossing voor de twee fundamentele belemmeringen. De oplossing voor de eerste belemmering is gevonden door het moment waarop het stelsel van fosfaatrechten in werking treedt gelijk te stellen met het moment waarop is geborgd dat Nederland onder het productieplafond produceert. Concreet betekent dit dat bedrijven in 2018 over voldoende fosfaatrechten dienen te beschikken om hun fosfaatproductie met melkvee te verantwoorden. De generieke korting zal met ingang van 1 januari 2018 plaatsvinden en dat is tevens het moment waarop fosfaatrechten voor het eerst kunnen overgaan van het ene bedrijf naar het andere. In onderdeel B van deze nota van wijziging is dit vormgegeven door aan artikel 29, eerste lid, van de Meststoffenwet een onderdeel toe te voegen dat bepaald dat een kennisgeving die voor 1 januari 2018 is gedaan niet wordt geregistreerd. Tevens is ervoor gezorgd dat knelgevallen zich mogelijk nog later, op een bij ministeriële regeling vastgestelde datum, kunnen melden.

Staatssteun wordt geacht te ontstaan op het moment dat de fosfaatrechten verhandeld kunnen worden en daarmee dus een waarde krijgen. Door de verhandelbaarheid uit te stellen tot het moment waarop de generieke korting wordt toegepast wordt ervoor gezorgd dat staatssteun pas ontstaat zodra Nederland weer onder het fosfaatproductieplafond produceert. Hiermee vervalt het eerste fundamentele bezwaar van de Europese Commissie om staatssteun verenigbaar te kunnen verklaren met de interne markt.

De oplossing voor de tweede belemmering maakt reeds onderdeel uit van het wetsvoorstel: de fosfaatbank. Op het moment dat met de generieke korting gegarandeerd is dat de fosfaatproductie weer onder het productieplafond is gebracht zullen de fosfaatrechten die worden afgeroomd bij overdracht vervallen naar de fosfaatbank. Hiermee wordt gegarandeerd dat het stelsel van fosfaatrechten toewerkt naar een situatie die verder gaat dan de voorgeschreven EU-norm, te weten het fosfaatproductieplafond van 172,9 miljoen kilogram. Ten einde de Europese Commissie voldoende comfort te bieden dat Nederland de fosfaatbank daadwerkelijk aanwendt om verder te gaan dan reeds uit hoofde van

Europese milieudoelstellingen is verplicht, wordt deze voorwaarde expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Onderdeel C van deze nota van wijziging strekt tot deze aanscherping. Voor verdere behandeling van het wetsvoorstel is van belang dat de fosfaatbank noodzakelijk is om het stelsel van verhandelbare fosfaatrechten, gegeven de staatssteunkaders, in te kunnen voeren.

Het is niet mogelijk de verhandelbaarheid van de fosfaatrechten uit te stellen zonder hetzelfde te doen met het verbod om zonder fosfaatrechten te produceren, het voorgestelde artikel 21b van het wetsvoorstel. Immers, indien het verbod wel in werking zou treden met ingang van 1 januari 2017 dan kunnen bedrijven die na 2 juli 2015 zijn gegroeid deze groei niet verantwoorden door extra fosfaatrechten te verwerven. Hoewel altijd is benadrukt dat groei na 2 juli 2015 voor rekening en risico is van bedrijven die deze groei realiseren is tevens aangekondigd dat fosfaatrechten verhandelbaar zullen worden. Afbreuk doen aan de mogelijkheid om groei door de aankoop van fosfaatrechten te rechtvaardigen was tot het uitbrengen van deze nota van wijziging niet voorzienbaar en kan daarom ook niet aan bedrijven worden tegengeworpen die op de handel in fosfaatrechten hebben geanticipeerd. Het is goed voorstelbaar dat bedrijven die na 2 juli 2015 zijn gegroeid hierover reeds afspraken hebben gemaakt met bedrijven die te zijner tijd afstand willen doen van fosfaatrechten. Enkel de verhandelbaarheid uitstellen en bedrijven dwingen de na 2 juli 2015 gerealiseerde groei in 2017 ongedaan te maken zou stuiten op ernstige juridische bezwaren. Bij de beoordeling of sprake is van een rechtmatige inmenging op het eigendomsrecht speelt de voorzienbaarheid van deze inmenging een belangrijke rol. Inwerkingtreding van het verbod om zonder fosfaatrechten te produceren, zonder te voorzien in verhandelbaarheid met ingang van die datum, zou daaraan in dit geval niet voldoen.

## **5. Effecten van de Nederlandse oplossing voor de staatssteunbelemmeringen**

### *Fosfaatproductieplafond*

Met het oorspronkelijke voorstel zou Nederland met ingang van 1 januari 2018 het fosfaatproductieplafond hebben geborgd. Dat wijzigt niet als gevolg van de voorgestelde aanpassingen. In 2017 wordt echter, in tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel, niet voorzien in maatregelen die bijdragen aan de realisatie van het productieplafond. In het oorspronkelijke voorstel zou de fosfaatproductie in 2017 zakken tot het niveau dat met het melkvee dat op 2 juli 2015 werd gehouden. Door de verhandelbaarheid alsmede het verbod op het produceren zonder fosfaatrechten uit te stellen tot 1 januari 2018 zal in 2017 geen reductie van de fosfaatproductie kunnen worden afgedwongen. Gegeven dat op 1 januari 2018 een systeem van fosfaatrechten in werking zal treden, waarin een korting zal zijn verdisconteerd die borgt dat Nederland weer onder het productieplafond zal produceren, is echter waarschijnlijk dat in de loop van 2017 ook zonder een specifiek instrument voor 2017 een daling van de fosfaatproductie door melkvee zal optreden.

### *Afoming bij overdracht in 2017*

In het oorspronkelijk voorstel werd een afoming bij overdracht voorzien. Deze afoming zou in 2017 moeten bijdragen aan het verlagen van de generieke korting. Het uitstellen van de handel in fosfaatrechten tot 1 januari 2018 zorgt ervoor dat er ook geen afoming bij overdracht kan plaatsvinden in 2017. De reductie die moet plaatsvinden per 1 januari 2018 zal daarmee volledig moeten worden gerealiseerd met de generieke

afroming. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft per brief van 8 september 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 141) de Tweede Kamer geïnformeerd over de factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de generieke afroming. Eén van de genoemde factoren betrof de afroming bij overdracht die zou plaatsvinden in 2017. Door deze afroming zou de opgave bij de generieke afroming kleiner worden. Nu er in 2017 geen afroming bij overdracht plaatsvindt zal dit betekenen dat de generieke afroming hoger uit zal vallen. Het is op dit moment niet mogelijk in schatten wat hiervan het precieze effect zou zijn geweest omdat onzeker is hoeveel overdrachten er in 2017 plaats zouden vinden.

## **6. Transparantie**

De staatssteun zal verenigbaar moeten worden verklaard onder de staatssteunrichtsnoeren ten behoeve van milieubescherming en energie 2014–2020. Om de notificatie onder deze richtsnoeren met goed gevolg te kunnen doorlopen dient de maatregel in overeenstemming te worden gebracht met de voorwaarden die in de richtsnoeren worden gesteld. Als gevolg daarvan wordt aan het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om te kunnen voldoen aan de eisen die aan de transparantie van de steun worden gesteld. In punt 104 van de richtsnoeren is bepaald dat de lidstaten op een website de identiteit, de vorm en het bedrag van de steun voor elke begunstigde bekend moeten maken. Ook dient te worden vermeld of de toewijzing geschiedt aan een kleine of middelgrote of grote onderneming, dient de provincie waarin het bedrijf gevestigd is te worden vermeld alsmede de voornaamste sector waarin de begunstigde actief is. De voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Meststoffenwet geeft de wettelijke basis om openbaar te maken aan welke melkveehouder welk aantal fosfaatrechten is verleend. Fosfaatrechten worden niet alleen aan rechtspersonen maar ook aan natuurlijke personen toegekend. Een wettelijke basis voor de openbaarmaking van deze gegevens van natuurlijke personen is in het licht van de Wet bescherming persoonsgegevens een vereiste. De gegevens zullen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland op haar website worden geplaatst. Het gaat hierbij alleen om de initiële toedeling van fosfaatrechten. Indien fosfaatrechten nadien worden verhandeld is geen sprake van staatsteun. De verhandeling van fosfaatrechten zal daarom niet op de website worden bijgehouden.

## **7. Procedure staatssteunregels**

Staatssteun moet genotificeerd worden. Deze procedure duurt minimaal twee maanden. Indien Nederland zou betogen dat van staatssteun geen sprake is of de uitkomst van de notificatie niet afwacht kan de Europese Commissie Nederland dwingen om de steunmaatregel te schorsen. Ook kan de Europese Commissie Nederland dwingen het verstrekte voordeel met rente terug te vorderen van de steunontvangers (de melkveebedrijven). Gegeven het aantal betrokkenen en de omvang van de steun wordt het risico op het verstrekken van ongeoorloofde steun ontoelaatbaar en onverantwoord geacht. Het is met het oog op dit risico dat ervoor is gekozen het wetsvoorstel met deze nota van wijziging zodanig aan te passen dat hierover geen verschillen van inzicht met de Europese Commissie bestaan.

## **8. Derogatie onder de Nitraatrichtlijn**

Onder punt vijf is reeds toegelicht dat als gevolg van de aanpassing in 2017 geen dwingend instrument zal zorgen voor een daling van de fosfaatproductie van de melkveehouderij. In het oorspronkelijke plan zou de fosfaatproductie in dat jaar dalen tot het niveau van 2 juli 2015. De

staatssteunregels verhinderen echter dat plan tot uitvoer te brengen. De Europese Commissie eist echter onverminderd van Nederland dat het op zo kort mogelijke termijn een daling realiseert van de fosfaatproductie, ook in 2017. Tot het moment dat Nederland dat overtuigend kan aantonen blijft een ingebrekestelling vanwege de overtreding van de derogatiebeschikking reëel. Het overleg hierover met de Europese Commissie zal uiteraard worden voortgezet. De Europese Commissie benadrukt dat het essentieel is dat Nederland een overtuigend pakket presenteert waarmee de fosfaatproductie in 2017 wordt gereduceerd. De inzet van de Europese Commissie is dat eind 2017 zeker moet worden gesteld dat Nederland weer aan de verplichtingen voldoet. Er zal nadrukkelijk een beroep worden gedaan op de betrokken sectorpartijen om een overtuigende daling van de fosfaatproductie in 2017 te realiseren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam