

W11.19.0114/IV

Voorstel van wet houdende enkele technische wijzigingen van de Meststoffenwet

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de hoeveelheid fosfaatrechten te reduceren en dat het daartoe wenselijk is de afroming bij overgang van een fosfaatrecht tijdelijk te verhogen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 32a, eerste lid, wordt '90 procent' vervangen door '80 procent'.

B

Na artikel 75 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 75a

Artikel 32a, eerste lid, zoals dat luidde onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige artikel, blijft van toepassing op de overgang van een fosfaatrecht, of gedeelte daarvan, waarvan voor dat tijdstip een kennisgeving als bedoeld in artikel 27, eerste lid, heeft plaatsgevonden.

C

Na artikel 77a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 77b

Met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt in artikel 32a, eerste lid, '80 procent' vervangen door '90 procent'.

Artikel II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Voorstel van wet houdende enkele technische wijzigingen van de Meststoffenwet

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 Doel en inhoud

1.1 Aanleiding

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

Op 1 januari 2018 is het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee in werking getreden. Doel van dit stelsel is te borgen dat de mestproductie in de melkveehouderij, in termen van stikstof en fosfaat, het desbetreffende sectorale plafond niet overstijgt. Met de borging van de sectorale plafonds voor fosfaat en stikstof, draagt het fosfaatrechtenstelsel er ook aan bij dat de fosfaat- en stikstofproductieplafonds voor de Nederlandse veehouderij als geheel niet worden overschreden. Deze nationale plafonds zijn door de Europese Commissie als voorwaarde verbonden aan de derogatiebeschikking die het voor landbouwers mogelijk maakt om, onder voorwaarden, meer dierlijke mest aan te wenden dan de norm van 170 kilogram stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn (Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van de Commissie van 31 mei 2018 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2014, L 148) (PbEU 2018, C 3222)). Daarnaast zijn de sectorale plafonds onderdeel van het Nederlandse zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2018-2021) en is een wetsvoorstel ter uitvoering van het zesde actieprogramma in voorbereiding om deze plafonds op te nemen in de Meststoffenwet (hierna: de wet). Tot slot is zowel het sectorplafond als het nationale plafond voor de fosfaatproductie in de melkveehouderij vastgelegd in de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie betreffende het fosfaatrechtenstelsel (Besluit van de Europese Commissie van 19 december 2017 (SA.46349 (2017/N)) (PbEU 2018, C 236)).

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

1.2 Context

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

De totale hoeveelheid fosfaatrechten die op grond van artikel 23 van de wet is uitgegeven overschrijdt het sectorplafond voor de melkveehouderij. Medio februari 2019 bedroeg de totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt circa 85,8 miljoen kilogram fosfaat. Daarnaast worden incidenteel nog fosfaatrechten uitgegeven naar aanleiding van nog lopende procedures. De totale hoeveelheid fosfaatrechten in de markt bepaalt de maximale fosfaatproductie door melkvee in een kalenderjaar. Indirect wordt ook de maximale stikstofproductie hiermee begrensd. Om te borgen

dat de productie van fosfaat en stikstof door melkvee het desbetreffende sectorale plafond niet zal overschrijden, moet de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is worden teruggebracht tot onder het sectorale fosfaatplafond. Het stelsel kent twee maatregelen om de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is te reduceren. Allereerst is er de afroming bij de overgang van fosfaatrechten naar een andere landbouwer. Van de hoeveelheid fosfaatrechten die overgaat naar een andere landbouwer wordt 10% afgeroomd, afgezien van enkele in de wet genoemde uitzonderingen. De afgeroomde kilogrammen fosfaat kunnen worden gebruikt om via de fosfaatbank ontheffing van het fosfaatrechtenstelsel te verlenen aan jonge, grondgebonden landbouwers. Ten tweede bestaat de mogelijkheid tot het invoeren van een generieke korting. Indien dat noodzakelijk is voor de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, kan bij algemene maatregel van bestuur door middel van een generieke korting de hoeveelheid fosfaatrechten van alle niet-grondgebonden melkveebedrijven worden verlaagd.

In 2018 heeft het kabinet besloten de fosfaatbank vooralsnog niet open te stellen (Kamerstukken II 2018/19, 33037, nr. 330), zodat de afroming bij overgang van fosfaatrechten ertoe leidt dat de totale hoeveelheid fosfaatrechten - inclusief ontheffingen van het fosfaatrechtenstelsel - afneemt. Daarmee wordt de fosfaatproductie die maximaal mogelijk is op grond van de totale hoeveelheid fosfaatrechten - inclusief ontheffingen - omlaag gebracht. Door het uitgeven van ontheffingen via de fosfaatbank wordt de grondgebonden melkveehouderij gestimuleerd, in het bijzonder wanneer deze wordt uitgeoefend door jonge landbouwers. Hierdoor wordt via de fosfaatbank bijgedragen aan milieu- en maatschappelijke doelen en het realiseren van de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Dit betreft aanvullende doelen, waaraan het fosfaatrechtenstelsel kan bijdragen mits de primaire doelstelling van het beperken van de fosfaat- en stikstofproductie afdoende wordt gerealiseerd. Zolang de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt het plafond overschrijdt, kan geen sprake zijn van het uitgeven van ontheffingen via de fosfaatbank.

1.3 Doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat een generieke korting moet worden opgelegd om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en de daarmee samenhangende derogatie en het zesde actieprogramma, en aan de voorwaarden van de goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie voor het fosfaatrechtenstelsel. Het toepassen van een generieke korting houdt in dat het fosfaatrecht van alle niet-grondgebonden landbouwers wordt verlaagd. Dit betekent dat op een groot deel van de bedrijven het aantal stuks melkvee zal moeten worden teruggebracht, met alle gevolgen van dien voor het toekomstperspectief van het bedrijf en de inkomsten van de landbouwer. Het kabinet kiest er daarom voor de hoeveelheid fosfaatrechten die in omloop is terug te brengen door middel van de afroming bij overgang van fosfaatrechten.

Om te voorkomen dat de fosfaat- of stikstofproductie het sectorplafond in 2019 of daarna zal overschrijden en dat een generieke korting moet worden opgelegd, wil het kabinet de hoeveelheid fosfaatrechten zo spoedig mogelijk, en nog in 2019, terugbrengen tot onder het sectorplafond voor de melkveehouderij. In 2018 is circa 0,4 miljoen kilogram fosfaatrechten afgeroomd. Omdat 2018 het startjaar van het fosfaatrechtenstelsel was, is onzeker of in 2019 een vergelijkbare hoeveelheid fosfaatrechten verhandeld zal worden als in 2018. Daarbij komt dat de ervaring met zowel het fosfaatrechtenstelsel als de andere stelsels van productierechten (de varkens- en pluimveerechten) leert dat de meeste handel in productierechten, en dus de meeste afroming, pas aan het einde van het jaar plaatsvindt.

Gelet op de onzekerheid over de afroming die in de loop van 2019 kan worden gerealiseerd, verhoogt het onderhavige wetsvoorstel het afromingspercentage van 10% naar 20% teneinde de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt versneld terug te brengen tot onder het sectorplafond. De verhoging van het afromingspercentage kan van invloed zijn op de marktprijs van fosfaatrechten. Dit effect kan de handel in fosfaatrechten minder aantrekkelijk maken, maar zal naar verwachting niet leiden tot een significante vermindering van de hoeveelheid fosfaatrechten die wordt verhandeld. Hoewel sommige landbouwers er wellicht voor zullen kiezen om geplande uitbreiding van de veestapel uit te stellen, zullen anderen naar verwachting juist eerder in het kalenderjaar 2019 overgaan tot de aanschaf van fosfaatrechten. Bovendien houdt een deel van de vraag naar

fosfaatrechten verband met het op peil kunnen houden van de veestapel op een bedrijf in 2019. Voor dat gedeelte van de markt is uitstel van het verwerven van rechten geen optie en is aannemelijk dat de verhoging van het afromingspercentage nauwelijks van invloed is op de vraag naar fosfaatrechten. Ervan uitgaande dat de hoeveelheid fosfaatrechten die wordt verhandeld in 2019 als gevolg van dit wetsvoorstel niet significant lager zal zijn dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn geweest, wordt aangenomen dat de verhoging van het afromingspercentage tot een aanmerkelijke extra afname van de hoeveelheid fosfaatrechten in de markt leidt. Het effect dat de verhoging van het afromingspercentage kan hebben op de marktprijs van fosfaatrechten kan gevolgen hebben voor de vermogenspositie van degene van wiens bedrijf het fosfaatrecht afkomstig is en degene naar wiens bedrijf het fosfaatrecht overgaat. Deze financiële consequenties zullen in de markt worden bepaald. In tegenstelling tot de gevolgen van een generieke korting, doen de gevolgen van een verhoging van het afromingspercentage zich alleen voor als een landbouwer bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel over onvoldoende fosfaatrechten beschikt om de gewenste hoeveelheid melkvee te houden, of als een landbouwer ervoor kiest het aantal stuks melkvee dat wordt gehouden uit te breiden. Bedrijven die niet zijn gegroeid ten opzichte van de hoeveelheid melkvee die zij hielden op 2 juli 2015, of die in 2018 de voor die groei benodigde hoeveelheid fosfaatrechten hebben aangekocht, en niet verder uitbreiden worden niet geraakt door de maatregel. Gelet op het doel van de maatregel en de grote bezwaren die kleven aan een generieke korting, acht het kabinet de voorgestelde verhoging van de afroming proportioneel.

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

2 Europese aspecten

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

Benadrukt wordt dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten. Fosfaatrechten zijn net als varkensrechten productierechten die de productie van dierlijke mest begrenzen. De Hoge Raad heeft bepaald dat varkensrechten niet als zodanig een vorm van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EP EVRM) zijn en dat ontneming van die rechten geen eigendomsontneming is. Daarbij zijn niet de productierechten zelf het aanknopingspunt voor de eigendomsbescherming, maar het met die productierechten uitgeoefende bedrijf. Wel kan sprake zijn van regulering van eigendom (NJ 2002, 469). De verhoging van het afomingspercentage die dit wetsvoorstel beoogt, betreft dan ook geen ontneming van eigendom, maar uitsluitend (nadere) regulering van eigendom. Daarvoor geldt ingevolge artikel 1 EP EVRM dat een eerlijke afweging moet worden gemaakt tussen doel en middel en dat eventuele individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven moeten worden gecompenseerd. De afweging tussen doel en middel die is gemaakt bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is beschreven in paragraaf 1.3 van deze memorie van toelichting. Naar het oordeel van het kabinet worden de verhoging van het afomingspercentage, en de mogelijke gevolgen hiervan voor de vermogenspositie van betrokken landbouwers, gerechtvaardigd door het belang van de sector als geheel dat wordt gediend met het voorkomen van een generieke korting en behoud van de derogatie. Minder ingrijpende maatregelen, zoals volstaan met het niet openstellen van de fosfaatbank bij het huidige afomingspercentage, geven onvoldoende zekerheid dat een generieke korting kan worden afgewend. Het kabinet verwacht niet dat het effect van dit wetsvoorstel op de marktprijs van fosfaatrechten tot individuele en excessieve lasten voor de betrokken bedrijven zal leiden.

3 Regeldruk

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

4 Uitvoering en handhaving

De afoming bij overgang van een fosfaatrecht naar een andere landbouwer wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). RVO.nl geeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aan dat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoering en handhaving nihil zijn. De wijziging van het afomingspercentage heeft geen structurele gevolgen voor de uitvoeringslasten. Eenmalig zal een aanpassing in de ICT gedaan moeten worden en is inzet nodig om formulieren aan te passen en communicatie te verzorgen. Van belang voor de uitvoering is dat het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht waardoor de datum waarop een volledige en door beide partijen ondertekende kennisgeving van overgang van een fosfaatrecht is ontvangen door RVO.nl, bepalend is voor de hoogte van het afomingspercentage. Dit voorkomt dat bij kennisgevingen gedaan kort voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel discussie ontstaat over de snelheid waarmee RVO.nl de registratie doorvoert. Voor de handhaving van het fosfaatrechtenstelsel door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) wordt uitgegaan van het fosfaatrecht dat blijkt uit de registratie van RVO.nl op een bedrijf rust. Het afomingspercentage dat bij die registratie is toegepast is niet van invloed op de handhaafbaarheid van het stelsel. De NVWA heeft dan ook afgezien van het doen van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets.

5 Overgangsrecht

De afoming bij overgang van het fosfaatrecht naar een andere landbouwer vindt plaats op het moment van registratie van de kennisgeving van die overgang door de minister. De vergroting van het fosfaatrecht van de landbouwer naar wiens bedrijf het fosfaatrecht moet overgaan, wordt beperkt tot 80% van de kilogrammen fosfaat waarvoor een kennisgeving van overgang wordt gedaan overeenkomstig artikel 27, eerste lid, van de wet. Om te voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot een verhoging van het afomingspercentage bij de overgang van een fosfaatrecht waarvan reeds een kennisgeving is gedaan, wordt aan dit wetsvoorstel eerbiedigende werking toegekend. In

artikel 75a van de wet wordt bepaald dat, indien reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang is ontvangen door de minister, het afromingspercentage van 10% van toepassing blijft. Daarbij geldt dat sprake moet zijn van een definitieve, volledig ingevulde kennisgeving die door beide partijen is ondertekend. Het is overigens niet mogelijk om na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een kennisgeving van overgang van fosfaatrechten met terugwerkende kracht te laten registreren teneinde toepassing van het verhoogde afromingspercentage te voorkomen.

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

6 Inwerkingtreding en werkingsduur

Dit wetsvoorstel treedt in werking op de dag na de datum van publicatie in het Staatsblad. Beoogd wordt het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, teneinde de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 onder het sectorplafond te brengen. Vanwege het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel zal worden afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,