

Vergaderjaar 2018–2019

**33 037**

**Mestbeleid**

**Nr. 355**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2019

Hierbij informeer ik uw Kamer over de stand van zaken met betrekking tot het fosfaatrechtenstelsel. Met deze brief geef ik ook invulling aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een update met betrekking tot de uitvoering van het fosfaatreductieplan en het fosfaatrechtenstelsel (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1150). Met deze brief geef ik tevens invulling aan een aantal toezeggingen en informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de motie Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 304), de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 293) en de gewijzigde motie van het lid De Groot c.s. (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 59). In de bijlagen treft u de CBS kwartaalrapportage voor het eerste kwartaal van 2019, de sectoraanpak voor het terugdringen van de stikstofproductie, het rapport van Ecorys betreffende markttoezicht en het rapport van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) betreffende bedrijfsspecifieke verantwoording.

**CBS Kwartaalrapportage fosfaat- en stikstofexcretie door  
Nederlandse veestapel**

Deze kwartaalrapportage geeft voor de stikstof- en fosfaatexcretie een momentopname gebaseerd op de omvang van de rundveeveestapel op 1 april 2019. Daarnaast geeft de monitor een prognose van de stikstof- en fosfaatexcretie over het kalenderjaar 2018 op basis van het gemiddelde aantal aanwezige dieren. Omdat er sinds de vorige kwartaalrapportage (15 februari 2019, Kamerstuk nr. 33 037, nr. 350) geen nieuwe gegevens over 2018 beschikbaar zijn gekomen is deze identiek aan de prognose in de vorige kwartaalrapportage. De definitieve cijfers over de fosfaat- en stikstofexcretie over 2018 komen voor de zomer beschikbaar. Ik zal derhalve in deze brief niet verder ingaan op deze prognose voor 2018.

De momentopname van het eerste kwartaal 2019 schetst eenzelfde beeld als de kwartaalrapportage over het laatste kwartaal 2018. De fosfaatexcretie zit voor alle sectoren onder het productieplafond en er is een lichte overschrijding van het stikstofproductieplafond voor de melkveesector

wat ook zorgt voor een overschrijding van het nationale stikstofproductieplafond. Ten opzichte van de vorige kwartaalrapportage zijn de fosfaat- en stikstofexcretie door de melkveesector licht gestegen, ondanks een afgenomen aantal gehouden dieren. Dit hangt samen met de tegenvallende maasoogst in 2018. Mais bevat relatief weinig fosfor en eiwit en kan zodoende als onderdeel van het rantsoen de fosfaat- en stikstofexcretie drukken. De fosfaat- en stikstofexcretie door de pluimveesector neemt juist af. Dit komt omdat in deze kwartaalrapportage, mede op verzoek van de sector, voor het eerst rekening wordt gehouden met uitval (sterfte) in de pluimveesector.

#### Fosfaatexcretie per sector

	Plafond	4 <sup>e</sup> kwartaal 2018	1 <sup>e</sup> kwartaal 2019	Prognose 2018
Melkvee	84,9	75,6	76,9	77,4
Varkens	39,7	37,3	37,3	37,3
Pluimvee <sup>1</sup>	27,4	27,2	26,0	27,2
Overig <sup>2</sup>	20,9	18,7	18,9	18,8
Totaal	172,9	159	159	160,7

<sup>1</sup> Exclusief eenden.

<sup>2</sup> Inclusief eenden.

#### Stikstofexcretie per sector

	Plafond	4 <sup>e</sup> kwartaal 2018	1 <sup>e</sup> kwartaal 2019	Prognose 2018
Melkvee	281,8	285,6	288,1	292,8
Varkens	99,1	96,9	96,8	96,9
Pluimvee <sup>1</sup>	60,3	57,6	55,1	57,6
Overig <sup>2</sup>	63,2	57,9	57,6	58,8
Totaal	504,4	498	498	506,1

<sup>1</sup> Exclusief eenden.

<sup>2</sup> Inclusief eenden.

Bij de aanbidding van de vorige kwartaalrapportage heb ik de melkveesector opgeroepen maatregelen te nemen om de stikstofproductie naar beneden te brengen.

Dit is afgelopen maanden in verschillende bestuurlijke overleggen tussen LNV en de sector aan bod geweest. Sectorpartijen bestaande uit NAJK, NMV, LTO Nederland en Netwerk Grondig zijn gezamenlijk tot een voorstel gekomen.

Ik vind het een goede zaak dat de sector haar verantwoordelijkheid neemt. Het voorstel van de sector richt zich op kennis en bewustwording en op algemene voer-management maatregelen die een melkveehouder kan nemen. De sector kiest hierbij voor een brede aanpak, waarbij ook ammoniak en methaan worden meegenomen. Het bedrijfsleven (de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) en de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO)) zal hierbij faciliterend optreden. Meer informatie over de aanpak van de sector is als bijlage bij deze brief gevoegd.

#### Stand van zaken uitvoering fosfaatrechtenstelsel

In het SO Landbouw- en Visserijraad (Kamerstuk 21501–32, nr. 1150) hebben de leden van de CDA-fractie gevraagd om een update met betrekking tot de uitvoering van het fosfaatreductieplan en het fosfaatrechtenstelsel, met name de stand van zaken van de afhandeling van

beschikkingen en knelgevallen, bezwaren, afhandeling verzoeken individueel disproportionele last en opvolging rechterlijke uitspraken. Hierbij geef ik invulling aan dit verzoek.

Vooropgesteld wil ik nogmaals benadrukken dat RVO.nl alles in het werk stelt om de grote hoeveelheid bezwaarschriften zorgvuldig en binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Wettelijk geldt een termijn van 6 weken voor beslissingen op bezwaar, die eenmaal met 6 weken kan worden verlengd. Van de afgehandelde bezwaarschriften die zien op het fosfaatreductieplan is 85% binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Van de afgehandelde bezwaarschriften die zien op het fosfaatrechtenstelsel is 54% binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

#### *Fosfaatreductieplan 2017*

Wat betreft de Regeling fosfaatreductieplan 2017 zijn d.d. 2 mei jl. in totaal 11.397 bezwaren ingediend, hiervan zijn er 10.436 afgehandeld. Er zijn nog 961 bezwaren in behandeling, waarbij beoordeeld moet worden of sprake is van een individuele disproportionele last.

#### *Fosfaatrechtenstelsel*

Op 7 december jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel (Kamerstuk 33 037, nr. 330). Het actuele beeld d.d. 2 mei jl. is dat er 8.565 bezwaren zijn ingediend, hiervan zijn er 6.601 afgehandeld. Er zijn nog 1.964 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.

#### *Knelgevallenregeling*

De aanvragen voor de knelgevallenregeling zijn bijna allemaal door RVO.nl beoordeeld. In totaal hebben 2.804 bedrijven zich direct of via de bezwaarprocedure aangemeld voor de knelgevallenvoorziening. Op dit moment zijn er 633 aanvragen voor de knelgevallenvoorziening geheel of gedeeltelijk toegekend. Er moeten nog 8 aanvragen worden beoordeeld, in deze zaken moeten nog stukken door bezwaarmakers worden aangeleverd.

#### *Het College van Beroep voor het bedrijfsleven*

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft op 9 januari jl. zeven uitspraken gepubliceerd betreffende het fosfaatrechtenstelsel, in het bijzonder over de individuele disproportionele last. Het betrof speerpuntprocedures met als doel om in een vroeg stadium duidelijkheid te verkrijgen onder welke omstandigheden de invoering van het fosfaatrechtenstelsel leidt tot een individuele disproportionele last. Het CBb heeft in zes van de zeven zaken het pleidooi van de Staat gevolgd en de beroepen ongegrond verklaard. In één zaak heeft het CBb het beroep gegrond verklaard en geoordeeld dat sprake is van een individuele disproportionele last. RVO.nl heeft in deze zaak een nieuwe beslissing genomen. De uitspraken van het CBb zie ik als een bevestiging van het door RVO.nl gehanteerde beoordelingskader, waarover ik uw Kamer in mijn brief van 14 september jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 309) heb geïnformeerd. Dit betekent dat dit kader ook bij de beoordeling van de nog aanhangige bezwaren met betrekking tot de vaststelling van het aantal fosfaatrechten, en met betrekking tot het fosfaatreductieplan, zal worden toegepast.

Het CBb heeft op 16 april jl. nog drie uitspraken gepubliceerd betreffende het fosfaatrechtenstelsel, namelijk over de uitvoering van de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee. Het CBb heeft geoordeeld dat de nadere uitleg die de beleidsregel geeft een beperking is van het begrip melkvee zoals dat is opgenomen in de Meststoffenwet (Msw). Volgens het CBb kan ook jongvee ouder dan één jaar, dat niet bestemd is om een kalf te krijgen, melkvee zijn in de zin van de Msw. Mijn inschatting is nu dat de uitspraak van het CBb tot gevolg heeft dat in totaal ca. 300.000 kilogram fosfaatrechten extra moet worden toegekend aan vleesveehouders. Ik ga hier in de volgende paragraaf nader op in. Daarnaast heeft deze uitspraak gevolgen voor de uitvoeringslast van RVO.nl, bijvoorbeeld ten aanzien van de beoordeling van beschikkingen waartegen bezwaar of beroep aanhangig is van bedrijven die jongvee voor de vleesveehouderij hielden op 2 juli 2015. De uitspraak van het CBb betekent ook dat opnieuw onduidelijk is welk jongvee onder het begrip «melkvee» valt zoals opgenomen in de Msw, en daarmee wat de reikwijdte van het fosfaatrechtenstelsel is. Om daarover voor de toekomst duidelijkheid te bieden ben ik voornemens de wet met spoed aan te passen overeenkomstig de beleidsregel.

### **Aanvullende maatregel om de hoeveelheid fosfaatrechten terug te brengen**

Op 15 januari jl. heeft een ambtelijk overleg plaatsgevonden met verschillende onderdelen van de Europese Commissie. Zoals bekend acht de Commissie het van groot belang dat de hoeveelheid fosfaatrechten wordt teruggebracht tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kg. De Europese Commissie is van mening dat door de huidige overschrijding in strijd wordt gehandeld met de staatssteunbeschikking en dringt er sterk op aan dat de hoeveelheid fosfaatrechten nog in 2019 tot onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kg wordt gebracht.

De Nederlandse delegatie heeft in het overleg met de Europese Commissie toegelicht dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de rechten die zijn uitgegeven aan de melkveehouderij en de rechten die zijn uitgegeven voor het jongvee in de vleesveehouderij dat onder het fosfaatrechtenstelsel valt. Het jongvee in de vleesveehouderij dat wel onder het fosfaatrechtenstelsel valt, valt qua productie niet onder het sectorplafond voor de melkveehouderij maar onder de categorie «overig». Het is nodig om ook jongvee in de vleesveehouderij onder het fosfaatrechtenstelsel te laten vallen om te voorkomen dat melkveehouders voor wat betreft hun jongvee het fosfaatrechtenstelsel kunnen omzeilen. Ten tijde van het overleg met de Europese Commissie was de inschatting dat ca. 460.000 kg aan fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij werd benut. De Commissie kon onze lijn volgen om deze fosfaatrechten niet mee te nemen in de opgave om de hoeveelheid fosfaatrechten onder het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat te brengen. Deze ca. 460.000 kg aan fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij zal naar aanleiding van de CBb uitspraak van 16 april jl. omtrent de beleidsregel in ieder geval oplopen tot ca. 760.000 kg. Ik blijf vasthouden aan de lijn dat deze rechten niet vallen onder het sectorplafond voor de melkveehouderij.

Ook wanneer de fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij buiten beschouwing worden gelaten, zit de hoeveelheid fosfaatrechten boven het sectorale plafond voor de melkveehouderij van 84,9 miljoen. Op dit moment is ca. 85,3 miljoen kg fosfaatrechten toegekend aan de melkveehouderij. Dit aantal kan enerzijds nog verder oplopen door bezwaar- en beroepsprocedures, en anderzijds afnemen door de afroming bij overdracht van fosfaatrechten. Het is essentieel om de Commissie in

juni, wanneer Nederland conform de staatssteunbeschikking een rapportage bij de Commissie moet indienen, te kunnen laten zien dat het aantal fosfaatrechten in de melkveehouderij is gereduceerd en dat Nederland daarmee voldoet aan de hieromtrent gestelde eisen.

Ik heb eerder met uw Kamer besproken dat ik een generieke korting absoluut wil vermijden als instrument om de hoeveelheid fosfaatrechten te verminderen. In plaats daarvan heb ik er in overleg met uw Kamer voor gekozen om de fosfaatbank voorlopig niet open te stellen en de afgeroomde rechten door te halen. Conform de motie van de leden Lodders en Geurts (Kamerstuk 33 037, nr. 315) wordt de fosfaatbank niet eerder opengesteld dan na de afwikkeling van alle bezwaren in het kader van het fosfaatrechtenstelsel. In 2018 is in totaal voor ca. 420.000 kg aan fosfaatrechten afgeroomd. Deze rechten komen te vervallen. Het is niet goed te voorspellen hoeveel rechten in 2019 zullen worden verhandeld en dus afgeroomd, aangezien het een jonge markt betreft. Wel was vorig jaar te zien dat de meeste handel, en dus ook de meeste afroming, aan het einde van het jaar plaatsvindt. Dat is echter te laat om nog bij te sturen, mocht de afroming onvoldoende zijn om onder het sectorplafond te komen. Daarom ben ik voornemens om het afromingspercentage tijdelijk te verhogen van 10% naar 20%. De verhoging van het afromingspercentage vergt een wetswijziging. Deze wetswijziging wordt heden naar uw Kamer verstuurd. Mijn streven is dat deze wetswijziging zo snel mogelijk in werking kan treden. Daarom verzoek ik uw Kamer om deze zo spoedig mogelijk in behandeling te nemen. Indien blijkt dat het afromingspercentage van 20% onvoldoende zoden aan de dijk zet zal ik overwegen het afromingspercentage in het najaar van 2019 verder te verhogen. De rechten die reeds zijn afgeroomd alsmede de rechten die nog worden afgeroomd zullen komen te vervallen. Wanneer het aantal rechten in de melkveehouderij onder het sectorplafond is gebracht, wordt de fosfaatbank gevuld met de rechten die vanaf dat moment worden afgeroomd. Dan zal ook het afromingspercentage weer worden teruggebracht naar het huidige percentage van 10%. Dit zal in ieder geval niet eerder zijn dan in 2020.

Ik realiseer mij dat dit een ingrijpende maatregel is, maar het betreft een noodzakelijke maatregel om een generieke korting te voorkomen. Dat is van groot belang voor de sector. De maatregel is bedoeld om het aantal rechten dat is toegekend aan de melkveesector zo spoedig mogelijk onder het productieplafond te brengen en staat daarmee los van de bovengenoemde CBb-uitspraak, die betrekking heeft op fosfaatrechten voor jongvee in de vleesveehouderij. Daarbij is het ook van belang om in ogenschouw te nemen dat wanneer de hoeveelheid fosfaatrechten afdoende is teruggebracht en de stikstofproductie voldoende onder het plafond is teruggebracht, de weg vrij is om maatregelen te nemen die bijdragen aan het toekomstperspectief van de sector. Er zijn dan maatregelen in de context van het fosfaatrechtenstelsel mogelijk die perspectief geven aan de landbouwer en ruimte bieden voor ondernemerschap. Zo kunnen de rechten die vanaf dat moment worden afgeroomd, worden benut via de fosfaatbank. Ook is het mogelijk om de excretieforfaits te actualiseren zonder dat dit leidt tot een overschrijding van het fosfaat- en/of stikstofplafond. Ik tref nu dan ook alvast de voorbereidingen voor een eventuele actualisering van de forfaiten per 1 januari 2020. 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. 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 Lodders en Geurts, Kamerstuk 33 037, nr. 317).

### **Onderzoek naar markttoezicht**

Met de motie Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 304) heeft uw Kamer verzocht om een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijkheden tot markttoezicht op het verhandelen van fosfaatrechten, waarbij een eerlijke en transparante handel het uitgangspunt is. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, heb ik het onafhankelijke onderzoeksbureau Ecorys hiervoor de opdracht gegeven. Ecorys heeft het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt in beeld gebracht en concludeert dat de markt nog niet optimaal functioneert, maar dat dit voor een belangrijk deel te wijten is aan het feit dat het gaat om een nieuwe, zich nog ontwikkelende markt. De onderzoekers concluderen dat zij geen fundamentele marktproblemen hebben waargenomen waarvoor nu interventie is vereist en zij achten invoering van (additioneel) markttoezicht prematuur. Wel zijn er aandachtspunten. Ecorys verwacht dat voor een groot deel van de geconstateerde aandachtspunten verbeteringen optreden naarmate de sector meer ervaring opgedaan heeft met het stelsel en de criteria duidelijker zijn geworden en marktoplossingen zich verder ontwikkelen. 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. Deze aanbeveling neem ik over. Een hoogleraar Mededingingsrecht zal het functioneren van de fosfaatrechtenmarkt monitoren en halfjaarlijks aan mij rapporteren. Indien nodig kan deze hoogleraar adviseren over aanvullende maatregelen. Daarnaast kunnen eventuele misstanden worden gemeld bij deze hoogleraar, welke vervolgens door hem zullen worden geduid. Verder zal een enquête bureau een enquête ontwikkelen die wordt afgenomen na de registratie van overdrachten van fosfaatrechten, om zo meer inzicht te krijgen in bijvoorbeeld de prijsvorming, het gebruik van handelsplatforms en het ervaren van eventuele oneerlijke handelspraktijken of -constructies. De resultaten worden gerapporteerd aan de voornoemde hoogleraar, die deze kan betrekken bij zijn analyse van de markt.

### **Onderzoek naar bedrijfsspecifieke verantwoording**

Met de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 293) heeft uw Kamer verzocht om te onderzoeken op welke wijze bedrijfsspecifieke verantwoording van de fosfaatexcretie in het kader van het fosfaatrechtenstelsel kan worden ingevoerd, zodanig dat de handhaafbaarheid en de betrouwbaarheid van de gegevens geborgd zijn, met het streven om zo spoedig mogelijk een pilot van start te laten gaan. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, heb ik de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) hierover advies gevraagd. De CDM heeft vier opties voor bedrijfsspecifieke berekening van fosfaatexcretie ten behoeve van de verantwoording van fosfaatrechten beschreven. Deze opties verschillen sterk in de mate waarin rekening wordt gehouden met bedrijfsspecifieke kenmerken en de controle en verifieerbaarheid van de berekende fosfaatexcreties en dus in de handhaafbaarheid van de methode.

In een later stadium heeft uw Kamer met de motie De Groot c.s. (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 59) tevens verzocht om in het kader van dit traject te onderzoeken hoe een norm gesteld kan worden voor kringloopefficiëntie op bedrijfsniveau. In het advies van de CDM ligt de focus op de bedrijfsspecifieke verantwoording van de fosfaatproductie en wordt daarnaast kort ingegaan op de mogelijkheden om kringloopefficiëntie op

bedrijfsniveau te meten. In het advies stelt de CDM vast dat bij bedrijfs-specifieke 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 CDM stelt voor om de voor- en nadelen van de vier opties (en mogelijke varianten van die opties) nader te duiden en zoveel mogelijk te kwantificeren. Ik volg dit advies op en zal de CDM daarbij vragen om niet sec naar de fosfaatproductie te kijken, maar ook naar aanwending, verwerking en afvoer van meststoffen en te onderzoeken hoe het fosfaatrechtenstelsel kringlooplandbouw kan stimuleren. Na deze analyse verwacht ik tevens meer inzicht te hebben in de effecten op grondgebondenheid en de handhaafbaarheid en zal ik besluiten over het vervolg van dit traject.

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