



rijksuniversiteit
groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

De markt voor fosfaatrechten in 2021

Monitoringrapport

Rijksuniversiteit Groningen

Prof. Dr. Marco Haan

Prof. Dr. Hans Vedder

Management samenvatting

Het onderzoek naar het functioneren van de markt voor fosfaatrechten in 2021 is uitgevoerd zonder gegevens op basis van een enquête. We hebben dit jaar wel gebruik kunnen maken van de postcodegegevens van de partijen die handelden op de markt. Hieruit blijkt dat de markt een nationale omvang heeft en dat de handel dus niet beperkt is tot partijen die in elkaars nabijheid zijn gevestigd. Dit draagt bij aan de liquiditeit van de markt en vormt verder een indicatie dat de markt naar behoren functioneert. Een grotere omvang van de markt zal het immers moeilijker maken om een positie van marktmacht te verwerven en uit te buiten.

Inhoud

Management samenvatting	2
1 Inleiding	4
2 Aanleiding voor de monitoringvraag.....	5
3 De monitoring opdracht	6
4 Resultaten van de monitoring	7
4.1 Liquide markt.....	8
4.2 Transparante markt.....	12
4.3 Voldoende homogeniteit van producten	12
4.4 Toe- en uittredingsmogelijkheden	12
5 Slotbeschouwing	13
Bijlage I - Personalia onderzoekers	14

1 Inleiding

Naar aanleiding van kamervragen is de toezegging gedaan dat de ontwikkeling van de markt voor fosfaatrechten gemonitord zou worden met het oog op het vaststellen van marktmanipulatie. Marco Haan en Hans Vedder, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen als hoogleraar, hebben dit monitoring onderzoek eerder uitgevoerd in het najaar van 2019.¹ Dat rapport is geschreven op basis van de RVO gegevens over de transacties op de fosfaatrechtenmarkt en een enquête uitgezet door Geelen Consultancy. Dit rapport bevat een analyse van het functioneren van de markt voor fosfaatrechten in het jaar 2021. Voor dit jaar waren alleen de data van RVO beschikbaar, waaraan ook postcodegegevens werden gekoppeld. Op die manier was het mogelijk inzicht te verkrijgen over de geografische locatie van de partijen die met elkaar handelen op de fosfaatrechtenmarkt.

Het rapport begint met een weergave van de aanleiding voor de monitoringvraag en een beschrijving van de wijze waarop de monitoring is vormgegeven. Ten slotte geven we onze bevindingen weer in een slotbeschouwing.

¹ Bijlage I bevat het CV van de beide onderzoekers.

2 Aanleiding voor de monitoringvraag

De aanleiding voor de monitoring is gelegen in zorgen in de Tweede Kamer over mogelijke marktmanipulatie op deze jonge markt. Naar aanleiding van deze zorgen is een rapport opgesteld door Ecorys. Hierin wordt geconcludeerd dat er geen fundamentele marktproblemen zijn, maar wel aandachtspunten. Deze aandachtspunten vloeien deels voort uit het gegeven dat de fosfaatrechtenmarkt een jonge markt is die nog volop in ontwikkeling is. Voor het andere deel zijn de aandachtspunten het gevolg van de wijze waarop de markt is vormgegeven in het kader van de doelstelling om de hoeveelheid fosfaat terug te dringen. Ecorys geeft aan dat het verstandig zou zijn om de markt te monitoren op basis van de transactiedata van RVO. Verder zou het nuttig zijn om nadere informatie te verzamelen over de transactieprijs, het gebruik en de kwaliteit van intermediairs.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden en is deels gepubliceerd als het rapport inzake de monitoring van de markt voor fosfaatrechten over 2019. Bij de presentatie van dat rapport is door de minister toegezegd dat zij voornemens was ook in de komende periode de markt te laten monitoren.² Het resultaat van deze monitoringvraag is neergelegd in dit rapport.

² TK 2020-2021, 33 0037, nr. 376, p. 5.

3 De monitoring opdracht en uitvoering

Uitgangspunt voor de monitoring is dat er op dit moment alleen enkele aanwijzingen zijn voor een slecht functionerende markt en dat er geen structurele problemen zijn met de markt, aldus Ecorys. De eerdere monitoring

Het monitoren heeft tot doel de ontwikkeling van de markt nader in beeld te brengen en om daarbij eventuele marktverstoringen laagdrempelig en vroegtijdig te signaleren.

We zullen ons bij de monitoring richten op de algemeen aanvaarde vereisten voor een goed functionerende markt. De belangrijkste vereisten en de daarmee samenhangende indicatoren c.q. monitoringopdrachten zijn hieronder weergegeven.

Vereiste	Indicator(en)	Monitoringopdracht
Liquide markt	De handel is van voldoende volume ten opzichte van het totaal volume en de vraag	Maandelijks in kaart brengen op basis van RVO transactiegegevens van het verhandeld volume en publieke informatie inzake schaarste en/of sterke prijsstijging of informatie uit de markt
Homogeniteit van product	Voorwaarden voor overdracht van fosfaatrechten zijn voldoende vergelijkbaar	In kaart brengen van gebruikelijke voorwaarden en afwijkingen hiervan op basis van informatie uit de markt
Transparantie	Voorwaarden voor overdracht van fosfaatrechten zijn voldoende kenbaar	In kaart brengen van verwachtingen en afwijkingen daarvan op basis van informatie uit de markt
Toetreding tot en uittreding van de markt is mogelijk	Zowel handelaren als intermediaire partijen kunnen uittreden en toetreden	In kaart brengen van inperkingen van de mogelijkheden van toetreding en uittreding op basis van informatie uit de markt

Uit het bovenstaande schema volgen ook de twee belangrijkste informatiebronnen voor de monitoring. Dit zijn de transactiegegevens die bij RVO gemeld moeten worden en publieke informatie inzake de markt. Waar in het eerdere monitoring onderzoek nog de mogelijkheid bestond om individuele signalen door te geven, is dit in de huidige opzet achterwege gebleven. De reden hiervoor is het zeer geringe aantal individuele signalen en het feit dat geen van deze signalen aanleiding vormde voor verder onderzoek.

De transactiedata van RVO en publieke informatie geven een beeld van de ontwikkelingen in de markt als geheel, dus onafhankelijk van specifieke transacties.

Aan de data die RVO beschikbaar heeft gesteld zijn in deze monitoringperiode de postcodes van de verhandelende partijen toegevoegd op ons verzoek. De achtergrond van dit verzoek was om in kaart te kunnen brengen hoe groot de omvang van de markt is in geografische zin. Indien uit de transactiedata zou blijken dat de handel grotendeels plaatsvindt in een geografisch beperkt gebied ('men handelt alleen met partijen uit de buurt'), dan zou dit kunnen wijzen op een kleinere markt met een mogelijk lagere liquiditeit tot gevolg.

4 Resultaten van de monitoring

Een goed functionerende markt is voldoende liquide, transparant, bevat voldoende homogene producten en biedt voldoende mogelijkheden tot toe- en uittreding. Deze indicatoren voor een goed functionerende markt zullen hieronder worden besproken.

4.1 Liquide markt

Voor de prijsontwikkeling en de liquiditeit geldt dat de openbaar beschikbare informatie over de prijzen van de fosfaatrechten geen bijzonderheden of bijzondere prijsschommelingen laat zien. De verhandelde volumes wijzen op een markt die voldoende liquide is, en waar vraag en aanbod elkaar voldoende snel en afgestemd ontmoeten.³ Verder blijkt het verhandelde volume licht te stijgen in de loop van de jaren.⁴

Op basis van ervaringen uit het afgelopen jaar was te verwachten dat de grootste handelsactiviteit zou plaatsvinden in de laatste weken van het jaar.⁵ Uit de publiek beschikbare prijsinformatie blijkt dat in die periode de prijzen maximaal 20% zijn gestegen ten opzichte van de laagste prijs in dat kwartaal.⁶ In de eerste weken van het eerste kwartaal daalt de prijs van fosfaatrechten weer, om binnen enkele weken de gemiddelde prijs van de voorgaande kwartalen te benaderen. De prijsstijging in de maand december is te verwachten gelet op het grote handelsvolume in die periode en de noodzaak voor landbouwers om voldoende fosfaatrechten te kunnen overleggen teneinde beboeting te vermijden. We zullen hieronder nader ingaan op dit gegeven.

De basis voor dit element van de monitoring is gelegen in de RVO transactiedata. Deze data werd in Excel formaat beschikbaar gesteld. Uit de data blijkt onder meer de identiteit (aan de hand van BRS nummers) van de verkopende en kopende partij, de hoeveelheid (benutbaar) vervreemde rechten en het moment en de wijze van overdracht (koop of lease). Deze gegevens zijn geanalyseerd door te zoeken op patronen waarbij kopers of verkopers grote partijen aanbieden en verkopen of regelmatig aanbieden en/of verkopen. Door de excel data te rangschikken op de BRS nummers die meermalen hebben aangekocht en verkocht en deze te combineren blijkt een aantal zaken.

In totaal werd aan de markt deelgenomen door 8736 unieke partijen die in de onderzochte periode in totaal 10264 transacties verrichtten. Het betreft hier 6229 reguliere overdrachten, 271

³ Uit de antwoorden op de enquête blijkt dat men gemiddeld binnen acht weken na het voornemen tot het kopen of verkopen van fosfaatrechten tot overdracht kon overgaan. Bij transacties later in het jaar, wanneer het verhandelde volume hoger is, was de gemiddelde termijn lager.

⁴ Blijkens de Rapportage Nederlands mestbeleid 2021 is in de periode 2018 – 2021 het verhandelde volume gestegen van 5.333.159 naar 5.644.746, 5.786.123 en 5.799.475. Dit verhandelde volume is minder dan 10% van de totale hoeveelheid fosfaatrechten die aanwezig is in de markt.

⁵ Transactiedata van de RVO over 2018 laten een duidelijke piek in het aantal verhandelde rechten zien in december 2018. In december 2019, 2020 en 2021 was ook een duidelijke toename in de handelsactiviteit waarneembaar. Ook de publiek beschikbare informatie in de markt wijst erop dat de meeste handel plaatsvindt in december.

⁶ Het betreft hier 100% leverbare rechten. 0% leverbare rechten zijn minder in prijs gestegen. De prijs van leaserechten fluctueert minder. Hiervoor is gebruik gemaakt van de gegevens van fosfaatrecht.nu, quotum.nu en melkvee.nl.

bedrijfsoverdrachten, 1960 heenleases, en 1804 terugleases.⁷ Enkele partijen springen eruit doordat zij veelvuldig handelen. De verkoper met het grootste aantal transacties heeft in totaal 50 keer verkocht, maar de totale hoeveelheid door deze verkoper verkochte rechten is te klein, minder dan 1% van de totale hoeveelheid rechten, om van invloed te kunnen zijn.

Daarbij zijn er 4914 unieke verkopers en 6448 unieke kopers. Dat betekent dat er 3822 unieke kopers zijn die geen verkooptransacties doen en 2288 unieke verkopers die geen kooptransacties doen. 2626 partijen zijn zowel koper als verkoper. Dit wijst erop dat voldoende partijen deelnemen aan de markt en dat er dus geen sprake is van significante concentratie van vraag of aanbod.

Het is nog steeds zo dat een groot deel van de transacties plaatsvindt in de laatste dagen van het jaar. 3179 transacties, dus 31% van het totale aantal transacties, vonden na de kerst plaats. Daarvan waren 1104 reguliere overdrachten, de rest leasetransacties. Het percentage leasetransacties is in die periode aanmerkelijk hoger dan in de rest van het jaar.

Ook in 2021 waren er partijen die zowel aan- als verkopen. Dit zou kunnen duiden op speculatieve transacties. Opvallend is dat twee partijen, met verschillende BRS-nummers, die beide gevestigd zijn binnen één postcodegebied aanzienlijk meer transacties hebben verricht dan de andere partijen die zowel aan- als verkopen. Het gaat hierbij om 50 verkoop- en 45 aankooptransacties en 34 verkoop- en 34 aankooptransacties. Gelet op het feit dat het gemiddelde aantal transacties in deze groep 8.4 bedraagt en de mediaan 6 bedraagt, is hier sprake van een zeer actieve handelaar, zeker als beide partijen aan elkaar gelieerd zijn. Deze twee partijen handelen onderling niet, maar wel met andere partijen binnen hetzelfde postcodegebied.

Nadere analyse van de transacties van deze twee partijen leert dat bij één van de partijen alle transacties plaatsvonden in de laatste twee dagen van het jaar. Het betreft hierbij zonder uitzondering het verleasen van rechten waar het terugleasen van 0% benutbare rechten tegenover staan.⁸ De andere partij heeft wel enkele (8) transacties gedaan in de loop van het jaar, maar ook hier bestond de grote meerderheid van de transacties uit het verleasen van rechten met teruglease van 0% benutbare rechten in de periode na de kerst.

De praktijk van het verleasen en terugleasen van 0% benutbare rechten lijkt de belangrijkste verklaring voor de transacties van partijen die zowel aan- als verkopen. Wanneer de met de leaseconstructie gemoeide rechten achterwege worden gelaten, dan blijkt dat het aantal transacties minder dan 50% bedraagt van het aantal transacties inclusief de leaseconstructie.⁹ Opvallend is hier dat er wel partijen zijn die zowel aan- als verkopen, maar dat het aantal verkooptransacties aanmerkelijk hoger is dan het aantal aankooptransacties. Deze partijen verkopen dus netto meer rechten dan zij aankopen. Nadere analyse van de transacties van enkele van deze partijen leert dat het hierbij gaat om verkopen gedurende het jaar en aankopen in de laatste dagen van het jaar. Hier lijkt geen sprake van speculatie gelet op de verwachte prijsontwikkeling (die is immers relatief hoger in de laatste periode van het jaar). Bovendien is het aantal met dergelijke transacties gemoeide

⁷ In wezen is bij lease geen sprake van koop of verkoop, zodat het beter zou zijn hier te spreken van vervreemding zodat beter gesproken kan worden van vervreemders en verwervers. Omwille van de leesbaarheid hebben we gekozen voor kopers en verkopers.

⁸ Vermoedelijk gaat het hierbij om een constructie als beschreven op: <https://fosfaatrecht.nu/verleasen-van-fosfaatrechten-3/>.

⁹ Het totaal aantal verkooptransacties inclusief leaseconstructie bedraagt 846. Het aantal aankooptransacties bedraagt 737. Zonder leaseconstructie bedragen deze getallen, respectievelijk, 320 en 176.

rechten gering gelet op de omvang van de markt. Ten slotte geldt dat dergelijke transacties leiden tot een groter volume beschikbare rechten waarmee de liquiditeit van de markt toeneemt.

De analyse van de postcode gegevens leert dat de gemiddelde hemelsbrede afstand tussen de partijen bij alle transacties (exclusief bedrijfsovernames) 66 kilometer is. Dit wijst op het bestaan van een tenminste regio-overstijgende markt in geografische zin. Bovendien zien we hierin geen aanwijzing voor een slecht functionerende markt. Om dit te onderbouwen hebben we deze gemiddelde afstand vergeleken met de gemiddelde afstand tussen de partijen bij fictieve willekeurige transacties op basis van de dataset.

Bij een goed functionerende transparante landelijke markt voor fosfaatrechten is het te verwachten dat de mate waarin partijen met elkaar handelen onafhankelijk is van hun fysieke locatie. Transacties kunnen plaatsvinden tussen partijen in dezelfde gemeente, maar net zo goed tussen partijen die vele honderden kilometers van elkaar gevestigd zijn. Bij een markt die minder goed functioneert, en waar vraag en aanbod minder transparant zijn, ligt het voor de hand dat partijen binnen hun lokale netwerk op zoek gaan naar handelspartners.

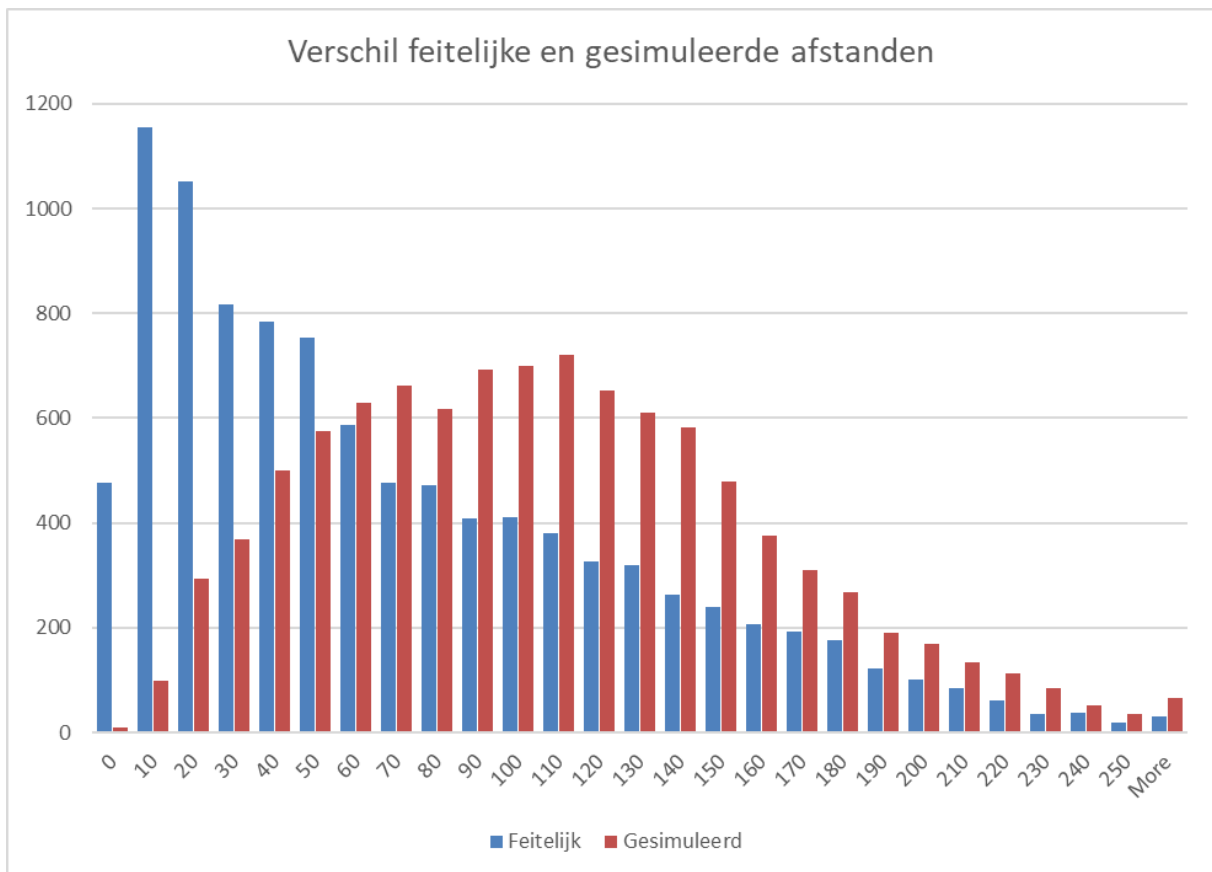
Wanneer we van alle transacties¹⁰ de afstand nemen tussen koper en verkoper,¹¹ dan komen we op een gemiddelde afstand van 66 kilometer.

Om te beoordelen hoe groot deze gemiddelde afstand zou zijn bij een volstrekt willekeurige matching tussen kopers en verkopers doen we het volgende. Allereerst trekken we willekeurig 1 verkoper uit alle 9994 niet-unieke verkopers in de dataset. Vervolgens trekken we willekeurig 1 aankoper uit alle 9994 aankopers in de de dataset, en bepalen we de afstand tussen deze verkoper en aankoper. Deze procedure herhalen we 9993 keer. De gemiddelde afstand in deze 9994 fictieve transacties is de gemiddelde afstand wanneer aankopers en verkopers op een anonieme markt volstrekt willekeurig met elkaar gematcht zouden worden. Deze gemiddelde afstand bedraagt 99 kilometer. Dat is meer dan de 66 kilometer die we vonden bij de feitelijke transacties, maar niet in die mate dat er reden is tot zorg over het functioneren van deze markt.

Hieronder staan deze resultaten grafisch weergegeven.

¹⁰ Transacties gerelateerd aan bedrijfsovernames zijn hier buiten beschouwing gelaten.

¹¹ Deze afstanden zijn bij benadering: we kijken naar hemelsbrede afstanden tussen de middelpunten van de viercijferige postcodegebieden van koper en verkoper.



De bovenstaande figuur geeft een histogram van de feitelijke (blauw) en gesimuleerde (rood) afstanden. Er vinden dus meer transacties plaats op afstanden van minder dan 50 kilometer dan op basis van toeval mag worden verwacht. Een bescheiden aantal van die transacties vindt plaats op een afstand van 0 kilometer (dat wil zeggen: in hetzelfde viercijferig postcodegebied), maar het grootste gedeelte op afstanden van meer dan 20 kilometer hemelsbreed. Bovendien vindt een aanzienlijk aantal transacties plaats op afstanden van meer dan 100 kilometer.

Op basis hiervan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de markt voor fosfaatrechten uitstekend functioneert, met name op regionaal niveau. Veel transacties vinden plaats op afstanden die wat lager zijn dan op basis van toeval mag worden verwacht, maar op aanzienlijk grotere afstanden dan wanneer partijen alleen zouden moeten putten uit hun lokale contacten. Bovendien is er een fors aantal transacties dat het regionale niveau overschrijdt

Het geheel van de bovenstaande gegevens suggereert dat er op de markt voor fosfaatrechten wel wordt gespeculeerd, in die zin dat er partijen zijn wiens handelsactiviteit op de markt niet strikt noodzakelijk lijkt voor de uitoefening van het landbouwbedrijf. Het is niet duidelijk of deze activiteit ook van invloed is op de prijsvorming. Deze handelsactiviteit lijkt gebaseerd op wat hierboven is aangeduid als de leaseconstructie.

De afroming van verhandelde fosfaatrechten zal de markt minder liquide maken, aangezien hiermee elke overdracht van fosfaatrechten leidt tot een afname van de voor de handel beschikbare

hoeveelheid.¹² Bovendien vertegenwoordigd de afroming een kostenpost die de handel in fosfaatrechten relatief onaantrekkelijk maakt. Dit zal vermoedelijk een dempend effect hebben op de prikkel om te speculeren.¹³

4.2 Transparante markt

De fosfaatrechtenmarkt is naar zijn aard intransparant. Dat wil zeggen dat de markt is georganiseerd als een samenstel van bilaterale overeenkomsten, waarbij de prijs, als belangrijkste voorwaarde voor de handel, alleen tussen de handelende partijen bekend is. Echter, meerdere publiek toegankelijke sites publiceren een marktprijs voor verhandelde fosfaatrechten en deze worden als betrouwbaar ervaren. Via deze sites, die fungeren als onderling concurrerende handelsplatforms, is de prijs van fosfaatrechten wel degelijk bekend. De markt is wat dat betreft transparant geworden door het optreden van de markt zelf.

Ook over de afgelopen periode zijn er geen aanwijzingen dat de markt onvoldoende transparant is in die zin dat deelnemers aan de markt hun verwachtingen over een transactie achteraf hebben moeten bijstellen. Het betreft hierbij zowel verwachtingen betreffende de fosfaatrechten als de dienstverlening door eventuele bemiddelaars.

De onder 4.1 verrichte analyse met betrekking tot de gemiddelde afstand waarover men met elkaar handelt staft de conclusie dat partijen de markt als voldoende transparant ervaren om ook te handelen over afstanden waarbij niet redelijkerwijs kan worden aangenomen dat men persoonlijk bekend is met elkaar en elkaars aanbod.

4.3 Voldoende homogeniteit van producten

De homogeniteit van de verhandelde producten zijn niet specifiek onderzocht. De fosfaatrechten zijn voldoende homogeen in die zin dat slechts een beperkt aantal vormen van fosfaatrechten verhandeld kan worden en dat de voorwaarden voor deze soorten fosfaatrechten helder en onderling duidelijk afgebakend zijn. Wel lijkt dat er soms enige onduidelijkheid bestaat over de werking van het afromingspercentage.¹⁴

4.4 Toe- en uittredingsmogelijkheden

De mogelijkheden van toe- of uittreding zijn niet specifiek onderzocht. We verwachten hier geen problemen. Iedere landbouwer kan zich registreren bij RVO en op die manier toetreden tot de markt en fosfaatrechten aanbieden. Evenzeer kan men uittreden door geen rechten aan te bieden.

¹² Dat de afgeroomde rechten in een fosfaatbank terecht komen, doet hier niet aan af. Van deze rechten is immers niet gegarandeerd dat ze beschikbaar komen voor de handel.

¹³ Zie evenwel de bevinding in paragraaf 4.4 dat er in de laatste dagen van het jaar speculatieve handel lijkt te hebben plaatsgevonden op basis van het prijsverschil tussen 100% en 0% benutbare fosfaatrechten.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de extra toelichting op: <https://fosfaatrecht.nu/wel-afroming-bij-leasen/>.

5 Slotbeschouwing

Op basis van de bovenstaande gegevens komen wij tot de conclusie dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden voor een, binnen de gegeven beperkingen zoals de verplichte afroaming, slecht functionerende markt voor fosfaatrechten. Evenmin hebben wij aanwijzingen gevonden voor marktmisbruik. Dat de markt een geografische omvang heeft die duidelijk boven-regionaal is, en binnen de regio goed functioneert, is een verdere indicator voor een goed functionerende markt.

Bijlage I - Personalia onderzoekers

Hans Vedder – Hoogleraar Recht der Economische Ordening, Raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof Leeuwarden. Kennis ten aanzien van het mededingingsrecht van Nederland en de EU en het bredere economisch recht. Ruime ervaring met het doen van juridisch en rechtseconomisch onderzoek en het begeleiden van (promotie)onderzoek.

Hans Vedder (1974) studeerde Nederlands recht in Groningen en promoveerde in 2003 aan de Universiteit van Amsterdam. Na een aanstelling als Universitair (hoofd)docent werd hij in 2009 aangesteld als hoogleraar economisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Marco Haan – Hoogleraar Industriële Organisatie. Kennis van mededingingseconomie, toegepaste speltheorie, milieueconomie en het organiseren van markten. Publicaties in vooraanstaande tijdschriften als Economic Journal, Journal of Economic Geography, Journal of Industrial Economics, Journal of Environmental Economics and Management en International Journal of Industrial Organization. Ruime ervaring met het doen van economisch onderzoek en het begeleiden van (promotie)onderzoek.

Marco Haan (1969) studeerde Economie en Econometrie in Groningen en promoveerde in 1998 aan de Universiteit van Maastricht. Na een aanstelling als Universitair (hoofd)docent werd hij in 2016 aangesteld aan hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.