

Vergaderjaar 2014–2015

**33 979**

## **Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)**

**Nr. 7**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 10 oktober 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Vermeij

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
De Vos

## Inhoudsopgave

I	<b>Algemeen</b>	2
1.	<b>Doel en aanleiding</b>	7
2.	<b>Achtergrond</b>	9
3.	<b>Nieuw stelsel</b>	14
4.	<b>Effecten van het wetsvoorstel</b>	18
5.	<b>Uitvoering en handhaving</b>	22
6.	<b>Juridisch kader</b>	23
7.	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	23
II	<b>Slot</b>	23

## I. Algemeen

### Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op de eerste plaats hebben deze leden daar nog enkele algemene vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de verantwoorde groei melkveehouderij. Deze leden willen graag een aantal zorgen en vragen inbrengen.

De leden van de SP-fractie hebben met treurnis kennisgenomen van het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij. Ten aanzien van het wetswijzigingsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarom een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het positief dat melkveebedrijven die uitbreiden en het mestoverschot groter maken verplicht worden om maatregelen te nemen. De leden vragen echter of er voldoende geanticipeerd wordt op de dreigende overschrijding van het fosfaatplafond.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met verbazing en grote zorg kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering de melkveehouderij geen stobreed in de weg legt om nog verder te groeien, zich om te vormen tot een nieuwe vorm van bio-industrie en het toch al gigantische mestoverschot nog verder te laten groeien. Zij willen hierover graag vragen voorleggen aan de regering.

### Algemeen

Voor de leden van de VVD-fractie is het van groot belang dat ondernemers kunnen ondernemen en ruimte krijgen om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom vragen deze leden welk plafond in de wet wordt

aangebracht om de groei van de melkveehouderij te remmen. In hoeverre remt dit plafond de ontwikkeling in bijvoorbeeld extensieve gebieden in Nederland?

In hoeverre draagt deze wet in positieve zin bij aan de verplichte mestverwerking conform de beleidsbrief verplichte mestverwerking? Kan de regering ingaan op de huidige stand van zaken met betrekking tot de verplichte mestverwerking? Is er voldoende capaciteit en wat zijn de acties van de regering geweest om voldoende locaties beschikbaar te hebben? Welke acties zal de regering ondernemen om de te zorgen dat vergunningverlening en ruimtelijke procedures op stoom komen te liggen om mestverwerkingscapaciteit te realiseren.

De regering stelt dat de derogatie uit Brussel af zal hangen van het al dan niet ingaan van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015. Kan de regering een uitgebreide toelichting geven op het proces om derogatie te verkrijgen in relatie tot de invoering van dit wetsvoorstel? Kan de regering nader toelichting geven op de inzet van de regering in gesprekken met de Europese Commissie over het verkrijgen van derogatie en de toezeggingen die de regering in deze heeft gedaan? Wat zijn de voorlopige conclusies uit deze gesprekken?

De leden van de VVD-fractie concluderen dat deze wet wederom zorgt voor een toename van lasten voor de melkveehouderij. Wat is de draagkracht van de sector mede in het licht bezien van andere voorstellen die naar de Kamer zijn gestuurd zoals het Ontwerpbesluit emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren welke ook verhoogde lasten voor de sector als gevolg zal hebben?

De leden van de SP-fractie zien niet wat er «verantwoord» is aan de in het voorstel toegestane groei. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven. Waarom is er niet voor gekozen om alleen de echt verantwoorde bedrijven, die grondgebonden zijn, duurzaamheid nastreven en weidegang toepassen, groei mogelijkheden te geven? Deze leden zien dat het grondgebonden karakter van de melkveesector losgelaten wordt, en de deur wagenwijd openstaat voor megastallen met melkkoeien, zonder grond, waarbij de dieren permanent op stal staan. Hoe wil de regering voorkomen dat de melkveesector, die nu nog een vriendelijk imago heeft en een grondgebonden karakter, in een nieuwe tak van intensieve veehouderij verandert, met alle problemen van dien? Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen grondgebonden groei en mestverwerking? Waarom biedt de regering bedrijven de kans om te kiezen voor 100% mestverwerking en dus grondloze groei? Is een ander percentage overwogen? Erkent de regering dat sturen op fosfaat hoeveelheid, in feite alleen achteraf kan gebeuren met het voorliggende voorstel? Wat zal er concreet gebeuren als achteraf blijkt dat in het voorgaande jaar, Nederland door het fosfaat plafond is gegaan? Hoe lang duurt het voordat we er achter zijn? Hoe wordt de productie dan terugschroefd? Welke maatregelen worden dan genomen? Zullen alle melkveehouders dan lijden voor de grote groeiers?

Bedrijven die met een grote sprong gegroeid zijn na 2013, zorgen er volgens de leden van de SP-fractie voor dat dat bedrijven die niet groeien op termijn een deel van hun fosfaatreferentie moeten inleveren aan de veroorzakers van het extra overschot. Graag een reactie. Ziet de regering een onderscheid tussen bedrijven met natuurlijke, organische groei, en expansieve bedrijven met grote sprongsgewijze groei? Gaan de grote groeiers de natuurlijke groeiers belemmeren? Is de regering op enigerlei wijze bereid om grondgebonden groei met weidegang, voorrang te geven boven niet grondgebonden groei?

Wat is de reactie van de regering op de oproep van de noordelijke provincies d.d. 7 oktober jl. en hun onderzoek «verkenning groeikansen grondgebonden melkveehouderij in Noord Nederland»? Kunt u hierbij ingaan op de conclusie dat grondgebonden nog 30% groei mogelijkheid is.

Waar is dan de noodzaak om niet grondgebonden groei mogelijk te maken zoals de regering nu doet? Streeft de regering naar meer grondgebondenheid? Streeft de regering naar behoud van grondgebondenheid? Zo ja, in welk beleid is dit vertaald? De noordelijke provincies zien de noodzaak tot innovaties in mest raffinage/ mestscheiding als vereiste om deze mest voor de akkerbouw beter geschikt te maken. Onderschrijft de regering dit? Wat doet de regering om deze innovaties te stimuleren? Welke definitie hanteert de regering van grondgebondenheid en hoe is deze wetenschappelijk verantwoord? De dierenbescherming geeft aan dat het wat betreft weidegang 2 voor 12 is. Wat is de reactie van de regering hierop? Streeft de regering er naar meer koeien in de wei te krijgen? Zo ja, 1) met welk percentage per jaar? 2) in welke beleidsmaatregel uit zich dit? Wat zijn de actuele cijfers over weidegang, graag in een reeks tot de voorgaande jaren en uitgesplitst naar volledige weidegang en gedeeltelijke weidegang. Hoeveel Grootvee Eenheid (GVE) per hectare is in de mening van de regering volledige weidegang nog mogelijk op een verantwoorde manier? Erkent de regering dat bij grotere stallen de kans op weidegang afneemt en het risico op permanent opstallen groter wordt? Hoe denkt de regering dat de toekomst van weidegang er uit zal zien met het voorliggende wetsvoorstel dat grondloze groei mogelijk maakt? Verwacht zij dat hierdoor weidegang zal toenemen of afnemen? Tot welk percentage mag weidegang teruglopen voordat de regering bereid is om in te grijpen? Hoe gaat de regering voorkomen dat de melkproductie per koe zo ver verhoogd gaat worden dat het dierenwelzijn er onder lijdt? Is de regering bereid een maximum aantal liters per hectare te zetten? Wil de regering reageren op de voorstellen van de heer Wijffels hiertoe?

De leden van de SP-fractie hebben altijd gepleit voor regulering van de veestapel en tegen de afschaffing van de melkquotering. Maar nu de afschaffing van de melkquotering al bijna een feit is, willen deze leden dat de (melk)veehouderij landelijk gereguleerd wordt middels diervergunningen. Bij dergelijke diervergunningen kan de grootte van de veestapel landelijk en per gebied gereguleerd worden. Bovendien kan verduurzaming van bedrijven gestimuleerd worden door de vergunningen goedkoper of gratis en preferentieel uit te geven aan bedrijven die aan duurzaamheidscriteria voldoen, zoals weidegang en grondgebondenheid. De leden van de SP-fractie krijgen hier graag een reactie op. Deze leden vragen hoe groot de kans is dat er straks alsnog dierrechten worden ingevoerd voor de melkveehouderij? Waar zal dit van af hangen? Hoe ziet het besluitvormingstraject hierover eruit, welke tijdslijn wordt er dan gevolgd en hoe snel kan deze beslissing genomen worden? Kunnen eenmaal uitgegeven rechten later nog van voorwaarden worden voorzien? Hoe groot acht de regering de kans dat er alsnog tot dierrechten wordt overgegaan? Als de regering overgaat tot dierrechten voor melkvee, worden deze dan verhandelbaar? Kan de regering uitleggen hoe het zit met de juridische positie en verworven rechten bij het uitgeven van dierrechten/ melkveerechten? Klopt het dat als de rechten eenmaal uitgegeven zijn, deze niet meer kunnen worden afgenomen, maar slechts afgekocht? Zo nee, hoe kunnen deze worden afgenomen? Zo ja, kan de regering aangeven welke bedragen daarmee gemoeid zijn? Hoeveel melkkoeien waren er in het referentiejaar en hoeveel jongvee? Hoeveel zijn er momenteel? Hoeveel zijn er naar inschatting bij het maximale fosfaat plafond? Kan de regering het verschil tussen het aantal melkkoeien in het referentiejaar en het aantal melkkoeien nu voorrekenen, vermenigvuldigd met een reëel inschatting van de prijs van een dierrecht voor melkvee? Wil de regering ditzelfde doen voor het verschil tussen het referentiejaar en de maximale groei onder het fosfaatplafond? Zo nee, wil zij dit laten onderzoeken? Welke bedragen waren er in het verleden mee gemoeid om dierrechten van bijvoorbeeld varkens terug te kopen? Is de regering bereid een onderzoeksinstituut ex ante te laten onderzoeken wat

de kosten, baten, risico's en milieu en dierenwelzijns-verliezen/ winsten zijn van 1) een systeem van dierrechten voor de melkveehouderij 2) een systeem van diervergunningen zoals hierboven beschreven? Welke eerdere rapporten en onderzoeken zijn hierover bekend? Is de regering bereid om in de toekomst dierrechten/ diervergunningen te koppelen aan provinciaal duurzaamheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij of een systeem van grondgebondenheid en weidegang zoals noordelijke provincies voorstaan? Is de regering bereid om de provincies de mogelijkheid te geven om aanvullend aan het voorliggende voorstel, eisen te stellen aan de groei van de melkveehouderij? Welke mogelijkheden zijn hier nu voor? Hoe juridisch houdbaar zijn deze? Welke mogelijkheid is de regering bereid te creëren bij het huidige wetsvoorstel om bijvoorbeeld tegemoet te komen aan het verzoek van de noordelijke provincies om grondgebondenheid en weidegang te behouden, bijvoorbeeld door dit provinciaal te eisen als voorwaarde voor vergunningverlening? In hoeverre hebben uitbreidende melkveehouderij een meldingsplicht dan wel een vergunningsplicht onder het Activiteitenbesluit? Welke vergunningen moeten uitbreidende veehouderijen bij wie aanvragen?

In de brief bij het Landbouw Economisch Instituut (LEI)-rapport schrijft de regering «De uitwerking van de maatregel (dierrechten) zal er op gericht zijn te voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond.» Kan zij uitleggen wat hier bedoeld wordt?

De leden van de SP-fractie vragen of er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid is om een meerprijs voor weidemelk algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om weidegang algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om grondgebondenheid algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om standaardcontracten op te stellen of bepaalde leverings- en inkoopvoorwaarden zoals betaaltermijnen algemeen verbindend te verklaren? Wat is naar inschatting van de regering de te verwachte toename van het aantal vervoersbewegingen door het toenemende gesleep met mest? Bent u bereid dit nader te onderzoeken? Waar rekent Cumela mee in de overleggen die u met de regering gevoerd heeft, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van het fosfaatplafond en het voornemen van de regering om dierrechten in te voeren als dat plafond wordt overschreden, de regering te verduidelijken op welke momenten de balans wordt opgemaakt of het fosfaatplafond wordt overschreden. Wordt deze balans alleen opgemaakt aan het einde van het kalenderjaar?

De regering geeft aan de melkveehouderij te willen beperken als de groei en de vermindering van de fosfaatproductie en verwerking onvoldoende in balans zijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten op basis van welke criteria deze balans wordt opgemaakt.

Is de regering zich ervan bewust dat onderhavige wetswijzigingsvoorstel het mogelijk maakt dat een ondernemer die nu al een fosfaatoverschot heeft snel door kan groeien met mestverwerking terwijl een melkveehouder die nog grond en mestplaatsingsruimte op zijn eigen bedrijf of in de nabije omgeving heeft, in zijn geleidelijke groei beperkt kan worden vanwege het fosfaatplafond? De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting van de regering waarom deze toekomstige ontwikkeling anders is en of dit wenselijk is. Begrijpt de regering goed dat verwerkte mest niet bijdraagt aan de totale jaarlijkse fosfaatproductie? De leden van de CDA-fractie vragen als op korte termijn blijkt dat er onvoldoende

instrumenten zijn om de fosfaatgroei van de melkveesector te beperken wat de regering dan gaat ondernemen? Welke stimulans ziet de regering voor ondernemers om grond aan te kopen en voermaatregelen te treffen? Vanuit de praktijk zijn wensen geuit om meer ruimte te bieden voor initiatieven vanuit de sector om te komen tot groeiruimte en het voorkomen van beperkingen voor de melkveesector na 2015. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij bereid is om een onafhankelijke beoordeling van initiatieven te garanderen? Kan de regering aangeven wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de verplichte mestverwerking, zo vragen deze leden? Hoe is de verwerkingscapaciteit verdeeld over de diverse veehouderij sectoren? Diverse provincies nemen zelfstandig maatregelen om de fosfaatproductie in de hand te houden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij hiermee bekend is? Kan de regering een overzicht geven van deze maatregelen voor de melkveehouderij per provincie?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering mogelijkheden ziet om de melkveehouderij op verantwoorde wijze te laten groeien, zonder melkveerechten te introduceren. Zij hebben echter vragen bij de keuzes die de regering maakt om deze verantwoorde groei mogelijk te maken. De sector heeft aangegeven dat zij het grondgebonden karakter van de melkveehouderij wil behouden en versterken. Het bedrijfsleven ziet grondgebondenheid zelfs als een vereiste. Deze leden steunen deze inzet van harte. De Staatssecretaris geeft in haar brief over de ex ante evaluatie bij het wetsvoorstel aan dat zij met de sector, maatschappelijke organisaties en provincies een actiegerichte aanpak wil uitwerken om te stimuleren dat de melkveehouderij in de toekomst nog meer grondgebonden. Tegelijkertijd leidt invoering van het wetsvoorstel, zo blijkt uit de ex ante evaluatie, ertoe dat melkveehouders in grote meerderheid zullen kiezen voor mestverwerking in plaats van grondgebonden groei. Genoemde leden hebben zorgen over de richting die de melkveehouderij door dit wetsvoorstel zal inslaan, waarbij vooral lijkt te worden ingezet op mestverwerking. Zij hebben dan ook een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat waar de maatschappij waarde hecht aan weidegang en het toenemende aantal megastallen in Nederland op steeds meer verzet stuit, de regering met dit wetsvoorstel steeds meer de weg in slaat van de industriële landbouw waar schaalvergroting en productieverhoging centraal staan. Vindt de regering het echt verantwoord om in een land met een nu al gigantisch groot mestoverschot nog meer extra fosfaat te produceren? De voorwaarden die de regering daaraan stelt, namelijk «mits de groei niet drukt op de nationale mestmarkt en geen extra belasting vormt voor het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften» wekken naar mening van deze leden de indruk dat de regering het nijpende fosfaattekort in de wereld niet eens onderkent. Vindt de staatsecretaris het verstandig om nog meer fosfaat in te zetten voor de productie van melk, kaas en toetjes, terwijl de voorspelling is dat er binnen een jaar of 80 geen fossiele fosfaat meer is, een grondstof die onmisbaar is in de voedselproductie? De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft zeer recent een rapport gepubliceerd waarin zij aangeeft dat we van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid moeten. Vindt de regering dat het voorliggende wetsvoorstel een goede invulling is van de aanbevelingen van het WRR? Een andere belangrijke aanbeveling van de WRR is dat er grote milieu en volksgezondheidswinst te boeken is door actief te sturen op een verminderde consumptie van dierlijke eiwitten. Vindt de regering het nog verder laten uitbreiden van de Nederlandse zuivelsector een goed invulling van deze aanbeveling?

Door de Russische boycot moet Europa voor 2,5 miljard kilo melk een andere bestemming vinden. Die 2,5 miljard kilo is 1,6% van de totale melkplas. Anders gezegd, een klein beetje tegenwind en de opslagpakhuizen moeten al weer worden opengezet. De Russische boycot illustreert naar mening van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat we niet meer, maar minder melk moeten produceren. Daar komt nog bij dat het voer voor uitbreiding van de veestapel van buiten Nederland moet komen. De mest moet ook worden afgezet buiten Nederland. Deze factoren vergroten de afhankelijkheid van factoren die de boer niet in de hand heeft. Het is bovendien buitengewoon niet-duurzaam, dit gesleep met voer en mest. Deze leden dringen er bij de regering op aan eindelijk te erkennen dat we met de veehouderij, inclusief de melkveehouderij, in Nederland al ver de grenzen van wat ons land kan hebben, zijn heengegaan. Graag een reactie.

## **Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding**

De leden van de VVD-fractie lezen in de doelstelling dat de risico's van de omvang en productie door het gebruik van meststoffen voor het milieu centraal staan. Kan de regering ook aangeven of andere doelstellingen ook van belang zijn zoals het gebruik van meststoffen in relatie tot verantwoord bodembeheer en bodemgezondheid? Zo ja, waar en hoe worden deze doelstelling geconcretiseerd in de wet of het beleid van de regering? Zo nee, waarom niet?

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat de wet ook zich baseert op de Europese nitraatrichtlijn zoals afgesproken is in Brussel. Deze leden vragen zich af welke stappen de regering heeft gezet om meer ruimte te creëren voor innovatie dat kan leiden tot een vermindering van het mestoverschot? Zoals het verkrijgen van kunstmeststoffen uit dierlijke mest? Welke resultaten of toezeggingen zijn daaruit voortgevloeid?

Kan de regering toelichten in hoeverre uitvoer is gegeven aan de moties van het lid Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 111) en van het lid Lodders c.s. (kamerstuk 21 501-32, nr. 735), en in het bijzonder in relatie tot het wetsvoorstel dat nu voor ligt.

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen. In hoeverre houdt het beleid van de regering rekening met de maatschappelijke wenselijkheid van de koe in de wei, terwijl de koe in de wei tot een hogere nitraatuitstoot in het grondwater leidt?

De regering schrijft dat de fraudedruk afneemt als de mestproductie beheerst wordt. Kan de regering dit verband nader toelichten? Waar heeft de regering dit verband op gebaseerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Het streven van de leden van de D66-fractie is dat de melkveehouderij op een maatschappelijk- en ecologisch verantwoorde wijze kan blijven groeien. De nadruk moet hierbij liggen op grondgebonden groei, waarbij er een natuurlijke balans bestaat tussen het boerenbedrijf en zijn omgeving. Ongebreedelde groei die niet in overeenstemming staat met wat de omgeving aan kan is voor deze leden onverantwoorde en daarmee ongewenste groei. Gesprekken met de sector en de provincies sterken dit beeld en gaven een gedeeld toekomstbeeld voor de melkveehouderij in Nederland. De leden van de D66-fractie ontvingen vanuit de sector vele geluiden dat de door de regering beoogde regelgeving weinig draagvlak had. De sector vindt grondgebondenheid zelfs essentieel voor maatschappelijk gewenste groei. Is de regering bekend met de breed gedragen vraag vanuit de sector om grondgebondenheid te stimuleren? Zo ja, waarom heeft de regering de vraag naar de nadruk op grondgebondenheid niet sterker verwerkt in de nieuwe regels?

De leden van de ChristenUnie-fractie missen in de memorie van toelichting een heldere doelstelling die met het wetsvoorstel wordt beoogd. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan. Het lijkt er op dat er meerdere doelstellingen zijn. Zo lijkt het erop dat het wetsvoorstel ook als doelstelling heeft om de fraudedruk te verminderen. In de concrete uitwerking van het wetsvoorstel gaat de regering hier echter niet op in. Deze leden vragen de regering waarom zij er niet voor heeft gekozen om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de visie op grondgebondenheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om, gezien de brede steun die er in de sector is voor grondgebondenheid, concrete doelstellingen met betrekking tot grondgebondenheid vast te leggen? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe hoog de nationale fosfaatproductie in 2013 was en naar verwachting in 2014 zal zijn? Wat zijn de gevolgen als de melkveehouderij het eigen plafond van 84,9 miljoen kg overschrijdt? Is er momenteel sprake van over- dan wel onderschrijding van de sectorplafonds in de varkens- en pluimveesector.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het wetsvoorstel wordt ingevoerd om de effecten van het afschaffen van de Europese melkquota op te vangen. Dit vormt naar mening van deze leden een mooie aanleiding om de melkveehouderij in Nederland om te vormen tot een grondgebonden sector, die uitgaat van het beschikbare grondoppervlak voor de productie van het veevoer en de afzet van de mest zodat kringlopen daadwerkelijk gesloten. Een sector waar de kalfjes kunnen opgroeien bij hun moeder, in plaats van al na enkele dagen weggehaald te worden. Een melkveehouderij waar koeien kunnen weiden wanneer ze willen, en waar productieverhoging niet leidt tot steeds kortere levensduur en steeds meer gebruik van antibiotica, maar waar dierenwelzijn- en gezondheid centraal staan. Een sector bovendien, die een goede prijs verdient voor een goed product. Dit wetsvoorstel doet echter het tegenovergestelde. Het opent de deur voor de melkveehouderij om zich te transformeren tot een bioindustrie die vergelijkbaar is met de varkens- en kippenhouderij. De kenmerken daarvan zijn: de dieren blijven permanent binnen, het voer komt niet van eigen land, en de mest gaat niet op eigen land. Van een ecologische kringloop is geen sprake meer, van een extreme belasting van dier, milieu en omwonende burgers des te meer. Dit proces is in sommige melkveegebieden (Friesland, Brabant, Groningen) al behoorlijk onderweg. Op de grotere bedrijven bestaat het menu van koeien nog maar voor ongeveer de helft uit gras. De andere helft bestaat uit voor een groot deel uit soja, mais en palmpit, waarvan de productie aan de andere kant van de wereld een zware wissel trekt op het klimaat en de biodiversiteit. Diezelfde grotere bedrijven kunnen de mest niet op eigen land kwijt, maar sluiten contracten met akkerbouwers in de buurt. Zo zijn ze op papier nog grondgebonden, maar in de praktijk natuurlijk allang niet meer. Dat geldt ook voor «grondgebonden» melkveehouderijen, die op (grote) afstand van het bedrijf grond heeft aangekocht om op te nemen in de mestboekhouding. Deze grond wordt wel gebruikt om mest op kwijt te kunnen, maar niet om de koeien weidegang te bieden. Kan de regering aangeven hoeveel van de melkveehouders grond heeft aangekocht om mest op af te zetten, waar de koeien met geen mogelijkheid kunnen weiden? Zo nee, waarom niet, en op welke wijze wil de regering dan volhouden dat dit wetsvoorstel grondgebondenheid en weidegang stimuleert?

Volgens de regering moet deze wet groei van de melkveehouderij mogelijk maken «binnen de milieurandvoorwaarden». De leden van de Partij voor de Dieren-fractie horen graag de precieze definitie van deze «milieurandvoorwaarden» die de regering hanteert. Klopt het dat hiermee alleen maar wordt gerefereerd aan het absolute fosfaatplafond – namelijk het fosfaatproductieniveau van 2002? En dat in deze milieurandvoorwaarden dus op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met andere



milieudoelen, zoals de doelen van de Kaderrichtlijn water, de luchtkwaliteitsdoelen, en doelen op het gebied van biodiversiteit? Kan de regering aangeven wat nu eigenlijk het doel is van een verhoogde zuivelproductie?

## **Hoofdstuk 2 Achtergrond**

### *2.1 Kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het kabinet als voorwaarde stelt dat groei van de melkveehouderijsector niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt. Het middel om dit te voorkomen is de melkveefosfaatreferentie. Maar als bedrijven nu hun melkveefosfaatreferentie overschrijden ontstaat er toch een overschot. Deze leden vragen de regering of dit klopt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader toe kan lichten waarom gekozen is om uitbreiding van de melkveehouderij toe te staan wanneer de fosfaatproductie niet geheel op eigen grond kan worden geplaatst, maar verwerkt dient te worden. Deze leden vragen daarnaast of de regering een reactie kan geven op het feit dat boeren de mogelijkheid zullen krijgen om uit te breiden indien zij hun melkveefosfaatoverschot laten verwerken, wat volgens de ex ante evaluatie zal leiden tot een toename van 4 miljoen kg fosfaat die volgens het LEI<sup>1</sup> verwerkt dient te worden per jaar terwijl het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (WUR) hebben aangetoond dat er mogelijk een tekort is in de verwerkingscapaciteit voor de vanaf 2015 verwachte hoeveelheid jaarlijks te verwerken mest<sup>2</sup>. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast hoe zij gaat voorkomen dat, ondanks een toename van het mestoverschot, er geen extra druk ontstaat op de mestmarkt. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om de regeling aan te passen en alleen uitbreiding toe te staan wanneer er voldoende grond onder het bedrijf ligt om extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te plaatsen.

De leden van de D66-fractie vragen naast de ex ante evaluatie van het mestbeleid naar het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) onderzoek «Verkenning opties grondgebondenheid melkveehouderij». Kan de regering ervoor zorgen dat dit onderzoek nog bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel betrokken wordt?

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie concludeerden PBL en WUR in december 2013 dat er geen zekerheid is dat er tijdig genoeg mest kan worden verwerkt. Deze leden vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de mestverwerkingscapaciteit. Kan de regering hier inzicht in geven, en daarbij ook ingaan op de gevolgen van de aanscherping van de gebruiksnormen in het kader van de derogatie en de stand van zaken rond vergunningverlening?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013 dat de druk op de mestmarkt niet mag toenemen. Hoe beziet de regering de verwachting dat de grote meerderheid van de melkveehouders bij groei zal kiezen voor mestverwerking in relatie tot deze doelstelling?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het algemeen de verwachting is dat de melkveehouderij richting 2020 met ongeveer 20% zal groeien. Het is deze leden niet duidelijk in hoeverre in de ex ante evaluatie door het Landbouweconomisch Instituut (LEI) ook van deze groei wordt uitgegaan en wat dit betekent voor de mestproductie in

<sup>1</sup> Kamerstuknummer 2014D35235

<sup>2</sup> Kamerstuknummer 33 037-80

verhouding tot het (sectorale) fosfaatplafond. Deze leden krijgen vanuit de primaire sector signalen dat meer ondernemers aansturen op uitbreiding van de veestapel dan in rapporten gesuggereerd wordt. In 2013 was de fosfaatproductie in de melkveehouderij al met 5 miljoen kilogram toegenomen naar ruim 81 miljoen kilogram. Hoe schat de regering de groei van de melkveehouderij en de ontwikkeling van de fosfaatproductie in?

## *2.2 De melkveehouderij*

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 6 van de memorie van toelichting dat de zuivelsector zelf private maatregelen neemt om binnen de milieuraandvoorwaarden te blijven. Kan de regering nader toelichten welke maatregelen de zuivelsector neemt? Op deze zelfde pagina lezen deze leden dat de zuivelsector een voorkeur heeft voor een grondgebonden opzet van het bedrijf. Indien een ondernemer hiervoor kiest op welke maximale afstand mag de grond bij het bedrijf vandaan liggen? Wat zijn volgens berekeningen van de regering de gevolgen voor de grondprijs als gekozen wordt voor grondgebondenheid? Zijn er nog andere effecten te verwachten en kan de regering deze nader toelichten?

De leden van de PvdA-fractie hechten er aan dat koeien in de wei staan<sup>3</sup>. Ondanks het Convenant Weidegang is het aantal koeien in de wei de afgelopen jaren afgenomen. Dit wetsvoorstel zal hier volgens het LEI geen verandering in brengen. Deze leden vragen de regering om toe te lichten of en hoe zij deze trend gaan doorbreken met de voorgestelde actiegerichte aanpak en welke maatregelen hier deel van uitmaken? Wat betreft de leden van de PvdA-fractie zou dit goed kunnen in combinatie met de grondgebondenheid die ook de zuivelsector als een vereiste ziet voor een duurzame en geaccepteerde melkveehouderij.

Het streven van de leden van de D66-fractie is dat de melkveehouderij op een maatschappelijk- en ecologisch verantwoorde wijze kan blijven groeien. De nadruk moet hierbij liggen op grondgebonden groei, waarbij er een natuurlijke balans bestaat tussen het boerenbedrijf en zijn omgeving. Ongebreedelde groei die niet in overeenstemming staat met wat de omgeving aan kan is voor deze leden onverantwoorde en daarmee ongewenste groei. Gesprekken met de sector en de provincies sterken dit beeld en gaven een gedeeld toekomstbeeld voor de melkveehouderij in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de totale fosfaatproductie bij melkveebedrijven in 2012 71,7 miljoen kilogram bedroeg. Is dit inclusief de jongveebedrijven, zo vragen deze leden? Zij vragen de regering hoe groot de totale fosfaatproductie van melkvee (dus niet melkveebedrijven) was in 2013, inclusief alle categorieën dieren waarop het wetsvoorstel van toepassing is.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen op p.6 van de memorie van toelichting dat de zuivelsector grondgebondenheid als een vereiste ziet voor een duurzame en maatschappelijk geaccepteerde melkveehouderij. Deelt de regering deze opvatting, zo vragen deze leden. Genoemde leden vragen hoe de actiegerichte aanpak om grondgebondenheid te bevorderen zich verhoudt tot het wetsvoorstel, waarin grondgebondenheid niet perse bevorderd wordt. Hoe ziet de regering haar eigen rol bij het bevorderen van grondgebondenheid, is zij bereid om hierbij het voortouw te nemen, zo vragen deze leden.

---

<sup>3</sup> Kamerstuknummer 28 385-28

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering in een recente Kamerbrief (2014D35234) aangeeft dat zij, indien de sector onvoldoende maatregelen neemt en het fosfaatplafond overschreden wordt, overweegt om dierrechten in te voeren. Deze leden vinden dit een verkeerde route. In een dierrechtensysteem wordt in principe geen rekening gehouden met de mate van grondgebondenheid van een bedrijf en wordt de melkproductie van koeien gestimuleerd. Deelt de regering de mening van deze leden dat beide ongewenst zijn? De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat als het even kan een oplossing gevonden moet worden zonder dat een vorm van dierrechten ingevoerd wordt. Deelt de regering die mening? Als er dan al een vorm van dierrechten ingevoerd zou moeten worden, dan moet dat zo specifiek mogelijk gericht worden op het daadwerkelijke probleem. In hoeverre wordt een alternatief in de vorm van bijvoorbeeld fosfaatproductierechten, al dan niet voor bedrijven met een overschot, in dat licht onderzocht op haar voor- en nadelen? Hoe gaat de regering om met het risico dat melkveehouders gaan anticiperen op de invoering van dier- en/of productierechten en de komende jaren (extra) uitbreiden om hun referentieniveau te verhogen?

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen over de ontwikkeling van de mestverwerkingscapaciteit. Is de regering bekend met de inventarisatie van de mestverwerkingscapaciteit door LTO en Cumela? In hoeverre is de aanwezige mestverwerkingscapaciteit voldoende om de verwachte groei in productie van melkveefosfaat te kunnen verwerken? Het is voor deze leden onduidelijk hoe de regering aankijkt tegen de grondgebondenheid van de melkveehouderij. Enerzijds geeft de regering aan dat zij grondgebondenheid positief waardeert en wil stimuleren. Anderzijds biedt het voorliggende wetsvoorstel aan bedrijven voldoende gelegenheid om uit te breiden zonder extra grond onder het bedrijf te brengen. Is de conclusie juist dat de regering het werk maken van grondgebondenheid aan de sector overlaat?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken een groot verschil in de groeivoorspellingen van de melkveehouderij tussen onder andere de ex ante evaluatie van het mestbeleid uit 2013, de ex ante evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel uit juli 2014, en de werkelijke groei van de melkveestapel. Het wetsvoorstel baseerde zich op de groeivoorspelling dat er in 2020, in een scenario mét melkveerechten 1,47 miljoen melkkoeien zouden zijn, en met een scenario zonder melkveerechten 1,6 miljoen melkkoeien. De regering vond het verschil tussen beide scenario's te klein om de melkveerechten inderdaad in te voeren. Op 1 april van dit jaar waren er echter al 1,57 melkkoeien volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Volgens experts betekent dat dat de 1,6 miljoen koeien die voor 2020 voorspeld waren, nu al werkelijkheid zijn geworden<sup>4</sup>. Kan de regering deze cijfers bevestigen? Wat vindt zij ervan dat de voor 2020 voorspelde dieraantallen al vijf en een half jaar eerder zijn bereikt? En wat zegt dit over de groeivoorspellingen waar het beleid op wordt gestoeld? De groeivoorspellingen dateren uit eind 2012, begin 2013 (koersvast richting 2020). In 2013 heeft de melkveehouderij het quotum met ongeveer 6% overschreden, en het lopende jaar vrijwel zeker nog eens met 6%. Dat maakt samen 12%. Betekent dit dat er tot 2020 nog 8% gegroeid zal worden. Of dat er vanaf 2015 nog eens 20% bij komt. Dat maakt dan samen geen 20%, maar 32%. Wat betekent dat laatste dan voor de berekeningen van de WUR. Waarom is er alleen gerekend aan een groei model van 20%, en niet van 30%, of 50%?

Deelt de regering de mening van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat het reëel is, zeker gezien de hoge melkprijs en de voortgaande onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met de Verenigde Staten waar juist (en waarschijnlijk als enige dierlijke sector) de melkveehouderij

<sup>4</sup> Column van Cees van Bruchem, Boerderij, 3 oktober 2014, p.17

van zal profiteren, het op zijn minst voor de hand ligt om de huidige groeicijfers door te trekken naar de toekomst? Kan de regering bevestigen dat dit een groei van de melkveestapel naar ten minste 1,8 miljoen melkkoeien in 2020 betekent? In Nederland wordt 70% van de melk geproduceerd door 30% van de bedrijven (productschap zuivel). Het zijn juist deze toch al grotere bedrijven die nieuwe stallen hebben gezet. Het gaat daarbij meestal om minimaal verdubbeling van de productiecapaciteit. De kans is dus reëel dat er veel meer melk en dus veel meer mest op ons afkomt dat nu wordt aangenomen. Kan de regering dat bevestigen? Over hoeveel extra kilogram mest hebben we het dan; ten opzichte van de situatie van nu, en ten opzichte van de voorspelde situatie waar dit wetsvoorstel van uit ging? Over hoeveel extra fosfaat hebben we het dan, als we uitgaan van 1,8 miljoen koeien? Kan de regering bevestigen dat 1,8 miljoen koeien ten opzichte van 2012 een groei van 15 à 20 miljoen kilo fosfaat, ruim 10 miljoen kilo ammoniak en ruim 50 miljoen kilo van het broeikasgas methaan betekenen? Zo nee, wat zijn dan de juiste aantallen? En zo ja, durft de regering dat echt nog steeds verantwoord te noemen? De leden van de Partij voor de Dieren-fractie ontvangen graag een reflectie van het kabinet op deze actuele cijfers van de melkveestapel en de groeivoorspellingen, in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel. De ex ante evaluatie van het mestbeleid, waar dit wetsvoorstel op gebaseerd is, is nu al ingehaald door de actualiteit. Deze evaluatie gaf de regering naar eigen zeggen «vertrouwen dat in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd, omdat verwacht wordt dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie per dier en door de effecten van het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie. Daarom kiest het kabinet nu niet voor invoering van dierrechten voor melkvee.» Nu blijkt dat niet alleen de groei van de sector fors werd onderschat in de ex ante evaluatie, maar dat ook het zogenaamde voerspoor eigenlijk geen vruchten heeft afgeworpen. Deze zomer bleek in de melkveehouderij een stijging van de fosfaatproductie. Het voerspoor dat zou moeten leiden tot een fosfaatreductie werkt dus niet, terwijl het fosfaat in het voer juist toe neemt<sup>5</sup>. De beloofde stilstand in de fosfaatproductie wordt dan ook bij lange na niet gehaald, kan de regering dat bevestigen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de uitgangspunten waarop het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd, kennelijk niet kloppen. Dit kan volgens deze leden maar tot een conclusie leiden: de regering moet nu melkveerechten invoeren en op deze wijze per direct een stop op uitbreidingen instellen, in ieder geval totdat het fosfaatprobleem is opgelost. Voor de melkveehouderij hoeft dat geen schade op te leveren, ze hebben immers al meer dan de helft van de verwachte groei gerealiseerd. Graag een reactie.

### *2.3 Stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke mogelijkheden zij ziet om de extra mestproductie die gepaard gaat met de groei van de melkproductie voor 100% te laten verwerken, mede gezien het feit dat er een mogelijk tekort aan capaciteit hiervoor is vanaf 2015 (zie sectie 2.1). Deze leden vragen de regering daarnaast ook in hoeverre de verwerkte mestproductie op een manier, die niet belastend voor het milieu is, gebruikt kan worden in Nederland.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij een stelsel van productierechten heeft overwogen als alternatief voor deze regeling en zo ja, waarom het besluit niet op dit alternatief is gevallen, en zo nee, waarom niet? Deze leden vragen ook of de regering nader toe kan lichten

<sup>5</sup> Nieuwe Oogst, 11 juni 2014

waarom volgens de regering grondgebondenheid voor sommige boeren geen mogelijkheid «in de zin van management» is?

De leden van de PvdA-fractie vinden het verstandig dat de regering productiebeperkende maatregelen overweegt als het nationale fosfaatplafond wordt overschreden. Deze leden zijn echter bezorgd dat het sturen op een fosfaatplafond leidt tot een situatie waarin het fosfaatplafond wordt gevuld door boeren die hun koeien op stal houden. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering daarom om toe te lichten hoe het sturen op fosfaat zich verhoudt tot de wens om koeien in de wei te houden?

De regering is van mening dat de groei in lijn moet zijn met duurzaamheidsdoelen voor de sector die betrekking hebben op weidegang, diergezondheid en dierenwelzijn, klimaat en energie, milieu en biodiversiteit. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om op al deze punten duidelijke verbeterdoelen vast te stellen.

Deze leden zijn benieuwd of het verminderen van de fosfaatemissie middels het voerspoor kan worden bereikt zonder het dierenwelzijn aan te tasten.

De leden van de PvdA-fractie zijn net als de regering van mening dat de deadline van 1 januari 2015 voor inwerkingstelling van dit voorstel dient te worden gehaald en zijn benieuwd hoeveel derogatie Nederland zal verliezen als de deadline niet wordt gehaald.

De leden van de D66-fractie constateren met teleurstelling dat in dit wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd wordt om voor 100% verwerking te kiezen bij groei. Daarbij is sturen op de fosfaat hoeveelheid achteraf pas mogelijk, wanneer het fosfaat plafond al is doorbroken. Anticiperen daarop is moeilijk. Hoe ziet de regering dit als verantwoorde groei?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om groei altijd mogelijk te maken, ook als bedrijven geen grond beschikbaar hebben. Is de regering van mening dat het niet passend zijn van grondgebondenheid in de zin van management op zichzelf voldoende reden is om niet-grondgebonden groei mogelijk te maken?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Nederlandse MelkveehoudersVakbond (NMV), gelet op de dreigende overschrijding van het fosfaatplafond en de wens om grondgebondenheid te stimuleren, inmiddels gepleit heeft voor aanscherping van het wetsvoorstel. Deze leden hebben begrepen dat de Land- en Tuinbouworganisatie en de Nederlandse Zuivelorganisatie inmiddels ook voorstander zijn van aanscherping van het wetsvoorstel. De NMV wil voorkomen dat bij overschrijding van het fosfaatplafond generieke maatregelen, zoals bijvoorbeeld een fosfaatheffing, worden genomen die zowel uitbreidende als niet-uitbreidende bedrijven treffen. De leden van de SGP-fractie delen deze zorg. Zij vinden dat bedrijven die niet of niet zonder extra grond uitbreiden buiten schot moeten blijven. De NMV stelt voor om bedrijven met een overschot groter dan 80 kilogram fosfaat per hectare te verplichten minimaal 50% van de extra mest op eigen grond af te zetten. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering tegen dit voorstel aankijkt. Is de regering het met deze leden eens dat voorkomen moet worden dat door mogelijke overschrijding van het fosfaatplafond over enkele jaren generieke maatregelen genomen worden waarvan ook niet-uitbreidende bedrijven de dupe worden?

### **Hoofdstuk 3 Nieuw stelsel**

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering ook heeft overwogen om het nationale fosfaatplafond en het sectorale fosfaatplafond voor de melkveehouderij in het wetsvoorstel op te nemen. Zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat er een nieuw sturingsinstrument wordt geïntroduceerd: de melkveefosfaatreferentie 2013. De fosfaatproductie in het jaar 2013 wordt als uitgangspunt genomen. Maar in dat jaar is nu juist de melkproductie, en naar moet worden aangenomen dus ook de fosfaatproductie, met 6% gestegen, kan de regering dat bevestigen? Daarmee krijgen de melkveehouders dus 6% fosfaat extra cadeau, en kunnen dus 6% extra groeien. De verwachte groei van de melkproductie tot 2020 begint niet pas in 2015, zoals wordt gesteld, maar is al in 2013 en de jaren daarvoor begonnen. Vanaf 2007 jaarlijks met 2%. Deze leden menen dan ook dat uit het oogpunt van het milieu het beter en eerlijker is om 2012 als referentie jaar te nemen en niet 2013. Waarom heeft de regering daar niet voor gekozen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen grote vraagtekens bij de effectiviteit van de boete van 11 euro per kilo fosfaat. Een koe produceert ongeveer 40 kilo fosfaat per jaar; een koe boven de fosfaatreferentie betekent dus een boete van 440 euro. Maar deze 440 euro kan worden uitgesmeerd over de hele kudde. Bij een veestapel van 300 koeien komt de boete neer op iets meer dan 1 euro per koe. Een boer kan bij dit soort boetes veel boven de referentie gaan zitten voordat het echt financieel pijn doet, kan de regering dat bevestigen?

De regering spreekt steeds over de «flinke» verdien capaciteit van de melkveehouderij. Kan de regering dit toelichten, in termen van aandeel in het bruto nationaal product, uitgesplitst naar toelevering, primaire melkveehouderij en verwerking, exclusief de bijdrage verwerking van geïmporteerde zuivel een exclusief aandeel geïmporteerd veevoer? Voor een reëel beeld moeten natuurlijk ook de kosten worden meegerekend: inkomenssteun, kapot gereden wegen zonder wegenbelasting te betalen, waterschapslasten die onevenredig zijn verdeeld tussen boeren en burgers, de belasting van het klimaat en de belasting van natuurgebieden door de melkveestapel, en alle andere relevante kosten die de melkveesector op de maatschappij afwentelt. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien graag een uitgebreid antwoord op deze vragen tegemoet. Mocht de regering niet over de gevraagde cijfers beschikken, is zij dan bereid om daar op korte termijn onderzoek naar te laten uitvoeren? Deze leden vinden het van belang dat de kosten van baten van de melkveehouderij samen in ogenschouw genomen kunnen worden. Graag een reactie hierop van de regering.

#### *3.1 Reikwijdte stelsel*

De leden van de VVD-fractie vragen in het licht van de reikwijdte aan de regering of er verder uitzonderingen voor deze wet worden gemaakt. Bijvoorbeeld voor de biologische productie? Zo ja, waarom en om welke uitzonderingen gaat het dan? Deze leden lezen dat volgens de regering een derde slot op de deur naast dierrechten en verplichte mestverwerking tot onnodige regelstapelning zal leiden. Kan de regering aangeven waarom een tweede slot – en dus het dubbelen van regels – wel noodzakelijk is? Wanneer en onder welke omstandigheden verdwijnt voor de andere sectoren het tweede slot?

### 3.1.1 Melkvee

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering lijkt te kiezen voor de strikte uitvoer van de nitraatrichtlijn. Ook het voorliggend wetsvoorstel moet bijdrage leveren aan de realisatie van deze doelen terwijl een meerderheid van de Kamer wil onderzoeken of doelen uit deze rigide richtlijn niet via andere wijze behaald kunnen worden<sup>6</sup>. Graag een reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe groot de fosfaatproductie in 2013 (of anders in 2012) was op de 2.500–3.000 jongveebedrijven waar geen melk- of kalfkoeien worden gehouden.

### 3.1.4 Melkveefosfaatreferentie

De leden van de VVD-fractie vragen of er naast het proberen te beperken van fosfaatproductie door een fosfaatplafond in te stellen ook andere mogelijkheden gezocht worden of zijn om het fosfaatplafond naar beneden te brengen? Zoals bijvoorbeeld de kringloopwijzer, het exporteren van mest naar gebieden waar geen mestoverschot is, het concept kunstmest uit dierlijke mest, enzovoort. Wat zijn maatregelen die de regering hierin ondernomen heeft? Welke gesprekken vinden er op het niveau van de Europese Unie plaats om dit te bewerkstelligen? Wat zijn de uitkomsten of signalen uit deze gesprekken? En indien dit niet het geval is, wat is de motivatie van de regering om dit niet te doen?

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen om de fosfaatreferentie slechts in eerste lijn overdraagbaar te maken. Deze leden zijn zeker niet op voorhand voor verhandelbaarheid van fosfaatreferenties, maar vragen of ruimere mogelijkheden in sommige gevallen gerechtvaardigd zouden zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken of op basis van artikel 21a de referentie wordt vastgesteld voor de landbouwer of voor het bedrijf. Kan de regering toelichten hoe de melkveefosfaatreferentie zal worden geregistreerd bij RVO, zo vragen deze leden? Gebeurt dit op basis van het KvK-nummer van het bedrijf?

In het referentiejaar 2013 is gewerkt met forfaitaire normen en in de toekomst zal er met de kringloopwijzer gewerkt worden. Houdt dit in dat bij gelijke fosfaatproductie in de toekomst het overschot op bepaalde bedrijven stijgt, zo vragen deze leden. Hoe behandelt de regering bedrijven die natuurgrond als grasland hebben opgegeven? Hoe behandelt ze bedrijven op zand of löss gronden ten opzichte die van de klei, omdat deze een normverhoging op het grasland hebben gekregen? De leden van de CDA-fractie voorzien dat de basis voor het leggen van de melkveefosfaatreferentie leidt tot diverse knelgevallen. Deze leden leggen de regering een aantal casussen voor en verzoeken om een inhoudelijke reactie.

Casus 1:

Melkveehouder A heeft in 2013 zijn stallen en deel van het bijbehorende land verkocht aan Akkerbouwer B die de melkveehouderij ook in gebruik neemt. Melkveehouder A heeft elders een bestaande melkveehouderij gekocht. In deze casus is geen sprake van nieuwbouw en de mest kan binnen het akkerbouwbedrijf en het aangekochte land geplaatst worden. Moet Akkerbouwer B verplicht alle mest verwerken, ondanks dat ze zelf voldoende plaatsingsruimte hebben?

Casus 2:

Een startende ondernemer C heeft in januari 2013 een melk veebedrijf overgenomen. Na overname is gestart met de bouw van een nieuwe

<sup>6</sup> De aangenomen motie van het Ladders cs. Kamerstuk 21 501-32, nummer 735.

ligboxenstal, met een capaciteit van 68 melkkoeien, volgens de specificaties van de Maatlat Duurzame Veehouderij. Op 26 augustus 2013 is de productie opgestart. En op 4 november bestaat de veestapel uit 65 stuks melkvee. Het grasland (20 hectare) is in volle omvang het gehele jaar geëxploiteerd, inclusief rundvee bemesting van derden, vanaf het begin van het jaar 2013. Deze familie heeft geen vol kalenderjaar kunnen melken maar slecht een klein gedeelte. Welke melkveefosfaatreferentie gaat de startende ondernemer C krijgen? Is de regering bereid om voor dit soort situaties een passende oplossingen te zoeken? Zo ja, waar bestaat deze oplossing dan uit?

Casus 3:

Vader D heeft een kleinschalig veehouderijbedrijf met zoogkoeien, stieren en sinds 2013 ook melkvee. Totaal ca. 135 stuks vee. Zoon E wil graag boeren en het bedrijf overnemen en er zijn bestaan in opbouwen. Omdat mogelijk te maken gaan ze uitbreiden in de melkveehouderij en met het vleesvee (lees vooral zoogkoeien afbouwen). Ze melken nu 25 koeien (in 2013 nog 18 koeien) en willen vanaf april 2015 graag groeien naar ca. 80–90 stuks. Welke melkveefosfaatreferentie gaat zoon E krijgen? Telt de mestproductie van de zoogkoeien ook mee in de referentie?

Is de regering bereid om voor dit soort situaties een passende oplossingen te zoeken? Zo ja, waar bestaat deze oplossing dan uit?

Casus 4:

Melkveebedrijf F is geen overschotbedrijf qua fosfaat maar een tekortbedrijf.

In 2013 hebben ze om hun ruwvoerpositie te versterken en stikstof uit dierlijke mest te kunnen plaatsen voor één jaar ruim 3 hectare bij gehuurd. Hierdoor hebben ze in 2013 ruim zeven procent fosfaatruimte overgehouden. Daarbovenop hebben ze in 2013 ruim 21 procent van hun fosfaat afgezet naar boeren en particulieren. Bij elkaar opgeteld hadden ze over 2013 dus nog ruimte voor 28 procent groei in dieren op basis van fosfaat. Wat adviseert de regering melkveebedrijf F om te doen?

De leden van de D66-fractie constateren dat als bedrijven nu hun fosfaatreferentie overschrijden er toch een fosfaatoverschot ontstaat. Bij de keuze voor mestverwerking leiden fosfaatoverschotten hoe dan ook tot grotere druk op de mestmarkt, waar nu al te weinig verwerkingscapaciteit is. Hoe gaat de regering borgen dat er geen extra druk ontstaat?

De leden van de D66-fractie merken op dat de twee opties om het melkveefosfaatoverschot te reduceren gelijk lijken te zijn aan elkaar. De ondernemer heeft zelf de keuze welke strategie ingezet wordt. Klopt het dat er geen voorwaarden verbonden zijn aan de keuze om te groeien met mestverwerking en dat grondgebonden groei hiermee niet gestimuleerd wordt? Deelt de regering de mening van deze leden dat grondgebondenheid voorkeur heeft, onder andere in verband met het dierenwelzijn en milieu? Zo geeft onderzoek van Wageningen UR en Accon AVM aan dat in Noord-Nederland ruimte is om met grondgebonden groei de melkproductie met 30% te laten groeien. Is de regering voornemens om grondgebonden groei te stimuleren en zo ja, op welke wijze?

De leden van de D66-fractie merken op dat in 2013 de melkveefosfaatreferentie gepeild wordt. Komt hier nog een volgend peilpunt op? Zo ja, wanneer zal dit zijn en hoe zal voorkomen worden dat hier misbruik van wordt gemaakt?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader in te gaan op de gevolgen van de nieuwe, lagere excretienormen op de melkveefosfaatreferentie en daarmee op de groeimogelijkheden voor de melkveehouderij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of melkveehouders de gelegenheid krijgen om bezwaar aan te tekenen tegen de beschikking



waar in het aantal stuks melkvee wordt vastgesteld en daarbij gebruik te maken van aanvullend bewijs.

### *3.2 Productieverbod en uitzonderingsgronden*

De leden van de D66-fractie merken op dat in de regelgeving en memorie van toelichting niet ingegaan wordt op het tegengaan van fraude met mestverwerking. Eerder dit jaar kaartte de Staatssecretaris aan actie te ondernemen tegen mestfraude. Heeft de regering bij het opstellen van dit wetsvoorstel rekening gehouden met mestfraude? Hoe ziet het wetgevend kader eruit om fraude met mestverwerking terug te dringen?

Deze leden merken op dat er nog maar op beperkte mate mogelijkheid bestaat tot industriële mestverwerking voor rundermest. De kosten zijn hiervoor te hoog om het tot rendabele verwerkbaar product te maken. Hoe denkt de regering dit overschot in mestverwerking op te kunnen vangen? Is hierbij subsidie gemoeid om dit mogelijk te maken?

De leden van de D66-fractie lezen dat industriële mestverwerking het enig alternatief is naast verwerking in de eigen grond. Heeft de regering berekeningen gemaakt of de sector de verwachte 30% groei kan verwerken in deze instellingen? Zijn er met de sector harde, afrekenbare en controleerbare afspraken gemaakt voor het creëren van verwerkingscentrales die de groei op kunnen vangen?

#### *3.2.2 Uitzonderingsgronden (art. 21, tweede lid)*

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om de uitzondering, waarin wordt gesteld dat het algemene uitbreidingsverbod niet van toepassing is indien de landbouwer kan aantonen dat hij 100% van de het melkveefosfaatoverschot van het betreffende kalenderjaar heeft laten verwerken, te heroverwegen. Deze leden verzoeken de regering deze passage te schrappen en alleen uitbreiding van de productie toe te staan indien de fosfaatproductie minder dan 250 kilogram per jaar is, er in het betreffende jaar geen bedrijfsoverschot geproduceerd is of indien er in het betreffende jaar geen melkveefosfaatoverschot geproduceerd is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel om grenzen te stellen aan de optie van 100% mestverwerking om zo meer te doen om grondgebondenheid te stimuleren. Welke beperkingen zijn volgens de regering in dit geval nodig om te zorgen dat de verhouding tussen melkvee en grond niet scheef groeit?

### *3.3 Verantwoording*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest dat bij bedrijfsbeëindiging de fosfaatreferentie verdwijnt? Hoe gaat de regering om met de waardevermindering van deze bedrijven?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat na 2013 opgerichte bedrijven een referentie van nul hebben en daarom hun hele melkveefosfaatoverschot moeten laten verwerken. Deze leden vragen of hierbij wel sprake is van een eerlijke behandeling van deze bedrijven. Zij vragen de regering om hoeveel bedrijven het gaat die in dit jaar (2014) nieuw zijn opgericht. Wat zijn hierbij de gevolgen voor bedrijven die volledig grondgebonden zouden zijn?

### *3.4 Bedrijfsoverdracht*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe groot de melkveefosfaatreferenties van alle melkveebedrijven in Nederland samen op dit moment zijn. Daarnaast vragen deze leden of de

regering de (concept)cijfers van het CBS en de LEI waarin staat hoe groot de melkveefosfaatproductie van Nederland op dit moment is bekend kan maken. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ook om aan te geven op welke termijn de regering verwacht dat alle referenties verdwenen zijn, gezien het feit dat zij aangeeft dat de voorraad aan referenties langzaam verdwijnt. Daarnaast vragen deze leden de regering om (concept)cijfers bekend te maken betreffende de (verwachte) groei van de veestapel: zowel voor koeien, varkens als kippen.

De leden van de CDA-fractie vragen of, wanneer sprake is van een samenvoeging of overname van een bedrijf, anders dan in de bloed- of aanverwantschap in de eerste graad, de melkveefosfaatreferentie dan vervalt. Wanneer een bedrijf verplaatst van locatie, maar niet verandert in de zin van bedrijfsnummer of landbouwers, kan de melkveefosfaatreferentie dan worden meegenomen naar de nieuwe locatie? Deze leden vragen de regering of een landbouwer bezwaar kan maken tegen de vastgestelde melkveefosfaatreferentie op basis van onvoorziene omstandigheden zoals (gedwongen) bedrijfsverplaatsing, ruilverkaveling, ziekte of overlijden. Kan de regering aangeven waarom er gekozen is voor alleen overdracht van melkveefosfaatreferentie bij bloed- of aanverwantschap in de eerste graad, zo vragen deze leden? Heeft de regering advies van de landsadvocaat gevraagd met betrekking tot bedrijfsoverdracht aan derden?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering in beeld gebracht heeft wat het niet kunnen overdragen van de referentie bekend voor de waarde ontwikkeling van melkveebedrijven. Wat heeft de niet overdraagbaarheid van de referentie voor gevolgen voor de kredietmogelijkheden van melkveebedrijven?

De leden van de D66-fractie merken op dat overdracht van de melkveefosfaatreferentie enkel mogelijk is door erfopvolging. Deelt de regering de mening van deze leden dat overdracht enkel door erfopvolging niet meer van deze tijd is? Zij vragen de regering waarom niet gekozen is voor melkveefosfaatreferentie overdracht naar elke opvolger; ongeacht of dit persoon bloedverwant is of niet.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om de melkveefosfaatreferentie alleen overdraagbaar te maken bij bedrijfsopvolging door een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat. Deze leden vragen waarom de regering dit niet ook mogelijk wil maken voor andere vormen van bedrijfs-overname, bijvoorbeeld door werknemers.

## **Hoofdstuk 4 Effecten van het wetsvoorstel**

### *4.2 Bedrijfseffecten*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering voorstelt om een extra prikkel voor bedrijven te introduceren. Het gaat in dat geval om beperkte mestoverschot dus waarom kiest de regering dan voor een extra slot en niet voor een overleg met de sector om deze problemen pragmatisch op te lossen? Bijvoorbeeld in eerste instantie voor een convenant met de sector zodat een wettelijk kader niet nodig is?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het lastig is om een prognose te geven betreffende hoeveel bedrijven vanaf 2015 een melkveefosfaatoverschot zullen moeten laten verwerken. Deze leden zien echter ook in dat het van groot belang is een indicatie hiervan te hebben, om de exacte gevolgen te kunnen bekijken. Zij vragen de regering daarom hoe er een besluit kan worden genomen dat mogelijk leidt tot toename van het

melkveefosfaatoverschot, zonder dat exact duidelijk is hoe groot die toename zal zijn en of deze volledig verwerkt kan worden (zie ook sectie 2.1). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast om aan te geven of er een plafond is voor dit melkveefosfaatoverschot. Deze leden van mening dat het plafond van 84,9 miljoen kg behaald dient te worden zonder mestverwerking. Indien dit niet gehaald wordt zijn de leden van de fractie van de PvdA van mening dat dierrechten ingevoerd moeten worden. Zij vragen de regering hoe dit in de wet terug gaat komen? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast wat de effecten zouden zijn van het instellen van de volgende fosfaatplafons per bedrijf per hectare:

- Max 100 kg per hectare
- Max 150 kg per hectare
- Maximale groei van 100 kg per hectare bovenop de plaatsingsruimte
- Als alle bedrijven nog 1 x 100 kg per hectare mogen groeien

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering gaat doen als blijkt dat fosfaatplafond wordt overschreden en daarmee de derogatie in gevaar komt. Is de regering bereid om in dat geval fosfaatproductierechten op bedrijfsniveau te introduceren, zo vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel een prikkel zou vormen om meer te doen aan de voermaatregelen. Is het niet aantrekkelijker voor melkveehouders om volledig in zetten op mestverwerking, zo vragen deze leden.

#### *4.5 Bedrijfseconomische effecten*

De leden van de VVD-fractie vragen wat de bedrijfseconomische effecten zijn van dit voorstel die zullen leiden tot een mindere groei qua omvang van de melkveehouderij? Welke verwachtingen heeft de regering hierover? En welke effecten heeft dat op de Nederlandse exportpositie? Kan de regering een toelichting geven waarom voor economisch effect op de exportpositie geen aandacht is in de memorie van toelichting?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij op de hoogte is van het feit dat het gebruik van een Vervangende Verwerkingsovereenkomst (VVO) door melkveehouders mogelijk tot een groei in niet-grondgebonden melkveehouderij leidt, aangezien mestverwerking volgens het LEI de economisch meest aantrekkelijke optie is<sup>7</sup>. Deze leden vragen de regering daarnaast of zij van mening is dat dit ongewenst is en zo ja, of en hoe zij deze mogelijkheden willen beperken, en zo nee, waarom niet? Het blijkt daarnaast dat door het wetsvoorstel de productiekosten bij uitbreiding relatief duurder worden voor de intensievere bedrijven. Het inkomenseffect is volgens de LEI echter beperkt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de beperkende invloed die dit heeft op de uitbreiding van de intensieve veehouderij voldoende is wat betreft de regering, en zo ja, waarom, en zo nee, welke stappen de regering gaat nemen om dit verder te beperken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er sprake is van extra mestverwerkingsovereenkomsten. Is het niet mogelijk, zo vragen deze leden, om bestaande verwerkingsovereenkomsten aan te passen/uit te breiden?

---

<sup>7</sup> Kamerstuknummer 2014D35235

#### 4.6 Milieueffecten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de toename van het melkveefosfaatoverschot welke verwerkt dient te worden niet tot een beter milieubeleid zal leiden. Deze leden vragen de regering om toe te lichten waarom zij van mening zijn dat de mogelijkheid tot verwerking van het melkveefosfaatoverschot niet zal leiden tot een sterke groei in de melkveehouderijsector, wat vervolgens de druk op het milieu zal vergroten, mede gezien het feit dat de verwerkingscapaciteit mogelijk niet voldoende is vanaf 2015, zoals aangetoond door het PBL en Wageningen-UR (zie sectie 2.1).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er in de ex ante evaluatie geen aandacht is besteed aan de milieueffecten, o.a. van mestverwerking, van het wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn niet onder de indruk van de minimale invulling van de regering van het kopje «milieueffecten» in de memorie van toelichting. De regering stelt dat «de milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel [] daarmee veelal indirect van aard [zijn]». Dat zien deze leden toch echt anders. De milieueffecten van de invoering van dit stelsel bestaan uit alle milieueffecten die de stijging van de melk- en daarmee mestproductie in Nederland met zich meebrengt, die dankzij dit voorliggende wetsvoorstel mogelijk is.

Dat wil zeggen dat de extra schade die natuur en milieu ondervinden van de groei van de melkveestapel ten opzichte van het laatste jaar dat er geen superheffing geheven werd over Nederland, op het conto komen van dit wetsvoorstel, zo vinden deze leden. Zij ontvangen dan ook graag een overzicht van deze extra schade voor milieu en natuur. Hoeveel stikstof wordt er dit jaar en de komende jaren extra uitgestoten door de melkveehouderijsector, ten opzichte van 2012? Hoeveel stijgt de ammoniakdepositie in Nederland daardoor? Welk effect heeft de stijging van de melk- en daarmee mestproductie op de water- en luchtkwaliteit? Hoeveel geld kosten de extra beheerinspanningen die nodig zullen zijn in de natuurgebieden als gevolg van de extra stikstofdepositie die de groei van de melkveehouderij met zich meebrengt? Hoeveel geld kost de extra inspanning die geleverd moet worden om het water te zuiveren? Kan de regering aangeven hoeveel «ontwikkelingsruimte» in de concept-beheerplannen van de Programmatische Aanpak Stikstof gereserveerd is voor de groei van de melkveehouderij die dit wetsvoorstel mogelijk maakt?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen ook graag weten hoe dit wetsvoorstel zich volgens de regering verhoudt tot de constatering van het PBL in de Balans voor de Leefomgeving 2014 dat «Het [] ook onzeker [is] of de in EU-verband afgesproken milieudoelen voor ammoniak en nitraat voor 2020 (en later, voor onder andere de NEC-richtlijn en de Kaderrichtlijn Water van de EU) haalbaar zijn met alleen technologie en zonder ingrepen in de structuur en omvang van de landbouwsector.» Deelt de regering de mening dat het maken van regelgeving voor de melkveesector bij uitstek geschikt zou kunnen zijn om de aanbeveling van het PBL op te volgen om in te grijpen in de structuur en de omvang van een belangrijk deel van de landbouwsector? Waarom doet de regering dat niet, en op welke wijze is zij alsnog voornemens om invulling te geven aan deze aanbeveling van het PBL?

Kan de regering aan de leden van de Partij voor de Dieren-fractie toelichten op welke wijze dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor de belangrijke uitdagingen voor de landbouw die het PBL in de Balans signaleert, namelijk het beter sluiten van de nutriëntenkringlopen, het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het verbeteren van dierenwelzijn en het verhogen van de biodiversiteit in het landelijk

gebied? Het PBL constateert tevens dat «de trage ontwikkeling van nieuwe mestverwerkingsinstallaties, de aanzienlijke aanscherping van de mestuitrijnormen vanaf 2014 én de onzekerheid over de ontwikkeling van fosfaatgehalten in krachtvoer [] het uiterst onzeker [maken] of er vanaf 2015 voldoende capaciteit voor mestverwerking beschikbaar zal zijn. Dit is in de eerste plaats een risico voor de veehouders, die hun mest dan niet binnen de geldende regels kwijt kunnen en om die reden hun veestapel niet mogen uitbreiden. In de tweede plaats is het een risico voor de leefomgeving.» Het PBL waarschuwt dat de «ervaring leert dat zo'n spanning tussen landbouw- en milieubelangen kan leiden tot versoepeling van de milieunormen of slechtere naleving van de voorschriften, en dus tot verdere vertraging van het gewenste herstel van de milieuocondities voor natuurgebieden». Is de regering bereid om nu de harde toezegging te doen dat de milieunormen niet versoepeld zullen worden, nu de regering aan veehouders allerlei verplichtingen oplegt waar ze zeer waarschijnlijk niet aan kunnen voldoen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie ontvangen van de regering graag een uitputtend overzicht van de convenanten, afspraken en deals die er met de (verschillende onderdelen van de) sector zijn gesloten, de actuele voortgang op al deze afspraken en de verwachting van de regering dat de afgesproken doelen inderdaad binnen de daarvoor gestelde termijn gehaald gaan worden. Kan de regering bevestigen dat de kans groot is dat de afgesproken doelen op het gebied van fosfaat, weidegang, ammoniak en de uitstoot van broeikasgassen niet behaald worden? Deze leden zien namelijk dat het overgrote deel van de convenanten geen enkel effect heeft.

De regering wil weidegang niet wettelijk verplichten, en zegt dat de sector dit zelf prima kan regelen. Maar kan de regering bevestigen dat alle initiatieven op het gebied van weidegang niet hebben kunnen verhinderen dat de weidegang in de loop der jaren flink achteruit is gegaan? Deelt de regering dat dit komt omdat de zuivelsector collectief het belang wel inziet van behoud van weidegang, maar melkveeouders individueel nog gauw besluiten hun melkveestapel uit te breiden nu het nog kan? Op welke wijze moet een convenant of een andere vrijwillige afspraak op brancheniveau het gedrag van een individu daadwerkelijk reguleren, zo vragen deze leden aan de regering.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie achten de kans zeer aanzienlijk dat het niet behalen van de gestelde doelen ook zal gelden voor de deal van de regering met de melkveesector dat de Europese Commissie overeengekomen fosfaatplafond van 2002 niet zal worden overschreden. Gelooft de regering daadwerkelijk dat de sector überhaupt in staat zal zijn om dit, zonder dwingende wetgeving, voor elkaar te krijgen? En zo ja, hoe verhoudt zich dat tot uitspraken van de LTO dat «op korte termijn er onvoldoende instrumenten zijn om de fosfaatgroei van de melkveesector te beperken»<sup>8</sup>? Uit de mineralenbalans (land en tuinbouw-cijfers, tabel 28F) blijkt dat er jaarlijks grote hoeveelheden stikstof en fosfor in de grond achterblijven. Voor fosfor ging het in 2012 om 12 miljoen kilo. Hoe verhoudt dit gegeven zich tot het vastgestelde fosfaat-productieplafond? Er wordt dus jaarlijks tussen de 10 en 15 miljoen kilo onvervangbare fosfor in de Nederlandse bodem gedumpt. Hoort daar volgens de mestwet niet een boete bij van 11 kilo per kilo teveel gestrooide fosfaat? Op welke wijze is de regering voornemens deze boetes te innen?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien dat er steeds meer koeien permanent worden gestald, in steeds groter wordende megastallen. Deze ontwikkeling baart deze leden grote zorgen, deelt de regering deze zorgen? Kan de regering een uitputtend overzicht geven van de dierenwelzijns- en diergezondheidsverschillen tussen melkvee dat

<sup>8</sup> Nieuwe Oogst, 3 oktober 2014.

toegang heeft tot weidegang, en melkvee dat permanent wordt gestald? Heeft de regering deze verschillen wel in ogenschouw genomen bij het schrijven van het voorliggende wetsvoorstel?

Een ander aspect van de groei van de melkveehouderij dat volgens deze leden over het hoofd wordt gezien is de forse toename van transportbewegingen op de doorgaans smalle weggetjes op het platteland. Er gaat meer voer naar de boerderij toe en meer melk en vooral mest van de boerderij af met steeds zwaarder materiaal. Nu al zijn veel wegen op het platteland zwaar beschadigd. En of de gemeente (lees de burger) de opknapkosten maar even wil betalen. Verder is deze toename van (zwaar) transport niet bevorderlijk voor de verkeersveiligheid. Kan de regering bevestigen dat dit aspect zeer milieuvervuilend is, en dat het voor omwonenden voor zeer veel overlast zorgt? Kan de regering inschatten voor hoeveel extra vervoersbewegingen dit wetsvoorstel zorgt, nu er nog meer mest verwerkt zal worden?

## **Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het enorme mestoverschot in het verleden al heeft geleid tot zeer ernstige en grootschalige fraude met mest. Deze leden achten de kans groot dat het voorliggende wetsvoorstel de fraude met mest alleen nog maar aanjaagt. Uit de evaluatie blijkt dat melkveehouders de extra verwerkingsplicht die het gevolg is van de uitbreiding van de productie niet zullen realiseren door de eigen rundveemest te laten verwerken, maar door deze via Vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's) over te dragen aan de varkenshouderij. Met het afsluiten van VVO's vloeit er naar verwachting jaarlijks circa € 14 miljoen van de rundveehouderij naar de varkenshouderij. De financiële prikkels om hiermee te frauderen zijn dus heel groot, kan de regering dat bevestigen? Had zij bij het opstellen van het wetsvoorstel voorzien dat de meeste melkveehouders hun mest via deze VVO's zouden afzetten? Zo nee, is deze uitkomst geen aanleiding om het wetsvoorstel te herzien om deze fraudeprikkel er uit te halen? Kan de regering aangeven waarom er geen schot is aangebracht tussen de mest vanuit de varkenshouderij en de melkveehouderij (in tegenstelling tot mest uit de pluimveehouderij)? Deelt de regering de mening dat dat, gezien de uitkomsten van de evaluatie, wel wenselijk was geweest? Zo nee, waarom niet?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de mestverwerkingscapaciteit op dit moment niet eens voldoende is om aan de verwerkingsverplichtingen van de andere dierlijke sectoren te voldoen. Laat staan dat hij voldoende is, of voldoende zal zijn, om de bijkomende mest van uitbreidende melkveebedrijven te verwerken. Wat gaat de regering doen wanneer deze nog steeds niet op peil is in 2015? En in 2016, wanneer er nog meer mest verwerkt moet worden? Wanneer gaat de regering over tot het opleggen van een direct verbod op uitbreiding veestapel?

### *5.2 Handhaving*

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de handhaving binnen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) vorm gegeven wordt. Hoeveel uitbreiding qua fte is met deze wet en de handhavingstaken gemoeid? Kan de regering hier een nadere toelichting op geven?

De leden van de fractie van PvdA vragen aan de regering welke sancties genomen kunnen worden indien een melkveehouder zich niet aan de opgestelde wetgeving houdt?

### 5.3 Kosten uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader uiteen kan zetten op basis van welke uitgangspunten de voorlopige schatting van de kosten uitvoering en handhaving is gemaakt. Graag een toelichting. Welke bron of informatie is hiervoor geraadpleegd? Kan de Kamer nader ingelicht worden over de kosten wanneer ook de lagere wetgeving een feit is? Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering hoe de kosten van de NVWA voor de jaren 2015 en verder in rekening worden gebracht?

## Hoofdstuk 6 Juridisch kader

### 6.1.2 Aanvullende maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn

De leden van de PvdA-fractie constateren: onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving<sup>9</sup> toont aan dat de laatste vijf tot tien jaar de uitstoot van stikstof, fosfor en ammoniak veel minder snel daalt dan daarvoor. Het CBL verwacht een groei van 20% in het aantal koeien de komende jaren, wat tot extra mest leidt. Deze leden vragen de regering om aan te geven hoe zij ervoor willen zorgen dat de milieudoelen niet in het gedrang komen? Zij vragen de regering om toe te lichten of de maatregelen die voorgesteld worden voldoende zijn om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, nu, maar ook zeker in de toekomst?

### 6.1.3 Het vrij verkeer van goederen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat een van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie het tot stand brengen van interne markt is. Het vrij verkeer speelt daarbij ook een belangrijke rol. Op pagina 20 van de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie voorts dat de beoogde maatregel een belemmering kan zijn op de invoer. Beargumenteerd wordt dat de maatregel wel van toepassing kan zijn omdat deze in het belang is van het milieu. Kan de regering nader toelichten wanneer het belang van het milieu zwaarder weegt dan andere Europese afspraken? En in hoeverre is bij de totstandkoming van dit evenwicht breed geconsulteerd bij andere beleidsterreinen?

## Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I Onderdeel A

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de omvang is van natuurterreinen die bij bedrijven in gebruik zijn en hoeveel fosfaat daarop gebracht mag worden.

### II. Slot

Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie nog vragen over het vervolg van het wetstraject. In het wetsvoorstel wordt geschreven dat de lagere wetgeving nog nader ingevuld zal worden. Kan de regering aangeven wanneer de lagere wetgeving beschikbaar is? Op welke onderdelen zal lagere regelgeving precies ingevuld worden? Is dit nog voor de plenaire behandeling in de Kamer?

Op welke wijze zijn andere beleidsterreinen betrokken bij dit wetsvoorstel? En in het bijzonder de Nederlandse Economische (concurrentie)positie, de gezondheid en welzijn van het dier, dierwelzijn?

<sup>9</sup> Kamerstuknummer 2014D31466

Of is het wetsvoorstel louter beredeneerd vanuit milieuaspecten? Zo nee, hoe is getracht de balans te vinden tussen de belangen van de verschillende beleidsterreinen?

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering of zij kennis hebben genomen van het onderzoek van de drie noordelijke provincies dat de productie van melk met 30% kan toenemen zonder dat mestoverschot verwerkt moet worden? Welke mening is de regering toegedaan over het onderzoek en is de regering bereid om ruimte te geven aan dergelijke regelingen waar provinciale overheden en de sector elkaar kunnen vinden – bijvoorbeeld in de vorm een convenant – en zo economie en milieu in balans kunnen houden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de achtergrondrapportage pas na de behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar komt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren: de voorliggende wet bereikt de door de regering gestelde doelen niet, en zet een werkelijk duurzame melkveehouderij nog verder op een achterstand. Deze leden wijzen er op dat enige manier om de verdere teloorgang van weidegang te stoppen is om weidegang wettelijk verplicht te stellen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen graag de regering uitdagen mee te gaan in de volgende denkoefening: op welke wijze kunnen we weidegang en een echt grondgebonden karakter van de melkveesector wettelijk verankeren, om daarmee niet alleen de milieudruk van deze sector flink in te perken maar ook het dierenwelzijn te bevorderen? Welke wijzigingen in de wetgeving zijn daarvoor nodig, en hoeveel tijd zou het kosten om deze wetswijziging daadwerkelijk in gang te zetten? Graag een reactie.

Daarbij geven deze leden ook graag de suggestie mee om, met een maximum aan de productie per hectare ook een einde te maken aan de zorgwekkende stijging van melkproductie per koe, die zoals de regering heel goed weet, ernstig ten koste gaat van dierenwelzijn en diergezondheid. Zij zien deze potentiële wetswijzigingen graag tegemoet. De regering heeft aangegeven geen ongebreidelde groei van de melkveehouderij te willen als in 2015 het melkquotum verdwijnt, en heeft daarom het voorliggende wetsvoorstel ingediend.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel, uitgevoerd door het LEI en de Wageningen Universiteit, dat dit doel van deze wet niet gehaald zal worden.

Het wetsvoorstel zet nagenoeg geen rem op de groei van de melkveehouderij, is de harde conclusie van de evaluatie van het wetsvoorstel. Waar de ex ante evaluatie van het mestbeleid de regering naar eigen zeggen nog «vertrouwen [gaf] dat in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd, omdat verwacht wordt dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie per dier en door de effecten van het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie» blijkt uit deze evaluatie van het wetsvoorstel dat de fosfaatproductie met grote cijfers groeit. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren kunnen zich goed voorstellen dat de regering zelf ook van de uitkomsten van de evaluatie geschrokken is. Graag een reactie daarop van de regering.

In 2020 zal er dankzij de groei die dit wetsvoorstel toelaat 4 miljoen kilo extra fosfaat te verwerken zijn. Om hoeveel kilo's mest gaat dat, en hoeveel extra kilo stikstof zit daar ook in? Hoeveel extra mestverwerkingscapaciteit is er volgens de regering per jaar nodig om deze miljoenen kilo's mest te verwerken? Uit de evaluatie blijkt ook dat deze wet het grondgebonden karakter van de melkveehouderij nog verder uitholt. Ook deze uitkomst van de wet is in tegenspraak met wat de regering steeds heeft beweerd, namelijk dat de wet een grondgebonden melkveehouderij juist zou bevorderen. De evaluatie wijst uit dat, in plaats van extra grond



te kopen om de aanvullend geproduceerde mest op af te zetten, de meeste melkveehouders kiezen voor het afzetten van hun mest via een VVO aan varkenshouders, waardoor de grondprijs juist zal dalen. Graag een reactie hierop, want deze mist in de begeleidende brief. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen hierbij ook naar de afspraken die de regering met de Europese Commissie heeft gemaakt over het behoud van permanent grasland, in het kader van de – al zij het ernstig magere – vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het grasland-areaal gaat onder invloed van deze wet meer dalen dan is toegestaan, zo menen deze leden. Deelt de regering deze zorg? Zo ja, op welke wijze wil zij dit grasland alsnog gaan behouden, nu deze wet ervoor zorgt dat melkveehouders inzetten op verwerking van mest in plaats van het afzetten op eigen grond? Zo nee, op welke wetenschappelijke basis heeft de regering voor dit vertrouwen?

In het kort, wijst de evaluatie uit dat de regering de plank flink heeft misgeslagen met dit wetsvoorstel. Ten eerste wordt het beoogde doel, namelijk het tegenhouden van een ongebreidelde groei van de melkveehouderij, niet gehaald. Ten tweede blijken de uitgangspunten van deze wet, namelijk een stilstand in de fosfaatproductie van een groeiende melkveehouderij onjuist zijn en een beperkte groei van het aantal melkkoeien, onjuist. En ten derde blijkt deze wet het permanent opstallen van melkvee te bevorderen, terwijl de regering ervan uitging dat de wet boeren met weidegang zou bevorderen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het opmerkelijk dat de regering niet al zelf de conclusie heeft getrokken dat dit wetsvoorstel kennelijk in vergaande mate aangepast moet worden om te doen wat het beloofde, namelijk het tegengaan van ongebreidelde groei van de melkveehouderij en het bevorderen van weidegang. Waarom wil de regering dit wetsvoorstel, dat geen enkel ander effect sorteert dan een verdere groei van de veestapel en het mestoverschot en het wegstoppen van miljoenen koeien in megastallen, per se doorzetten? Wie heeft hier profijt van? En waarom moet de maatschappij opdraaien voor de economische winst van een aantal mega-melkveehouders? Wanneer kan de Kamer een gewijzigd wetsvoorstel tegemoet zien, waarin de belangen van de maatschappij wél zijn geborgd?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben ook over de evaluatie zelf nog een groot aantal vragen. Eerder in dit verslag hebben deze leden er al op gewezen dat de door het PBL en het LEI gehanteerde groeiprojecties in de ex ante evaluatie van het mestbeleid nu al ingehaald zijn door de werkelijkheid. In deze evaluatie wordt niet duidelijk op welke groeiprojecties dit rapport is gebaseerd. Deze leden ontvangen dan ook graag de uitgebreide verantwoording van de door het LEI en de WUR gehanteerde methoden, welke volgens de begeleidende brief in oktober beschikbaar zouden zijn. Graag een reactie, wanneer kan de Kamer deze verantwoording tegemoet zien?