

Vergaderjaar 2016–2017

**34 295**

## **Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)**

**34 532**

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

**C<sup>1</sup>**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN<sup>2</sup>**

Vastgesteld 14 maart 2017

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft besloten de wetsvoorstellen 34 295 (Wet grondgebonden groei melkveehouderij) en 34 532 (Invoering stelsel van fosfaatrechten) gezamenlijk te behandelen.

Het voorbereidend onderzoek inzake deze twee wetsvoorstellen heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de meststoffenwet.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Invoering stelsel van fosfaatrechten (34 532) en het wetsvoorstel Grondgebonden groei melkveehouderij (34 295). Hoewel deze leden de noodzaak om binnen afzienbare tijd tot afronding van de wetsbehandeling te komen onderkennen, leven er bij deze leden met name over het wetsvoorstel dat ingaat op het stelsel van fosfaatrechten vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen inzake de grondgebonden groei melkveehouderij en de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Zij hebben nog enkele vragen en zorgen ten aanzien van beide voorstellen.

<sup>1</sup> Letter C heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 295.

<sup>2</sup> Samenstelling: Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), (vicevoorzitter), Gerkens (SP), (voorzitter), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Barth (PvdA), Klip-Martin (VVD) en Overbeek (SP).

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen en hebben enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen en hebben enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetsvoorstellen betreffende de grondgebonden groei van de melkveehouderij en betreffende de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om in vervolg op de gestelde vragen<sup>3</sup> inzake het maatregelenpakket fosfaatreductie nog enkele vragen aan de regering voor te leggen. In de gestelde vragen hebben deze leden reeds gewezen op het ingrijpende karakter van de voorliggende wetsvoorstellen en het bijbehorende maatregelenpakket, niet in het minst voor melkveehouders. Tevens hebben zij aangegeven de voorgestelde ingrepen noodzakelijk te achten. Immers, de derogatie mag niet verloren gaan. Het zou mooi zijn als er bij de plenaire behandeling meer zicht zou zijn op daadwerkelijk behoud van de derogatie.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** hebben grote zorgen over de toekomst van de melkveehouderij en de huidige en voorziene gevolgen van de ontwikkelingen binnen deze sector voor dierenwelzijn, boeren, natuur, milieu en de volksgezondheid. Zij constateren dat in 30 jaar mestbeleid geen helder begrensd wettelijk kader is ontwikkeld waarbinnen een verantwoorde melkveehouderij kan bestaan. Van schaalvergroting en zelfregulering zijn dieren, natuur en boeren de dupe geworden. Het wetsvoorstel fosfaatrechtenstelsel heeft tot doel de fosfaatproductie te beperken om aan de derogatie te voldoen. De Wet grondgebieden groei melkveehouderij heeft tot doel de groei van de sector (deels) te reguleren. Dit komt neer op zo min mogelijk productiebeperking om te voldoen aan de derogatievoorwaarden.

Door invoering van deze voorstellen zouden 200.000 koeien geslacht moeten worden om de derogatie te behouden. Indien behoud van de derogatie niet lukt, zullen nog eens 480.000 gezonde dieren afgemaakt moeten worden. Naar verwachting leidt het fosfaatrechtenstelsel tot het faillissement van duizenden boeren. LTO Nederland verwacht dat in 2017 al circa 1.700 melkveehouders zullen stoppen. Dat is maar liefst 10 procent van het totaal. In een «normaal» jaar stopt al 3 tot 5 procent van de boeren. Gezien deze voorziene desastreuze gevolgen van de voorliggende wetsvoorstellen hebben deze leden een aantal vragen aan de regering. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich aan bij de vragen van de leden van de PvdD-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van de Wet Invoering stelsel van fosfaatrechten (34 532) in combinatie met de wet grondgebonden groei melkveehouderij (34 295), en de diverse brieven. Met name over het Maatregelenpakket, hebben deze leden vragen.

## **VVD**

De leden van de **VVD**-fractie beschouwen deze wetswijziging als de enig overgebleven route om evenwicht te scheppen in de productie en het gebruik van dierlijke mest. Dat daartoe de melkveestapel moet worden ingekrompen is onvermijdelijk, dit om hoe dan ook de derogatie veilig te

<sup>3</sup> Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 532, E.

stellen. Deze leden zien wel met lede ogen aan dat hiermee de regeldruk weer sterk wordt vergroot en dat de bureaucratie en de administratieve lasten verder toenemen. Zij vragen daarom of het geen tijd wordt een algehele evaluatie van de huidige milieuregelgeving op te zetten, om te onderzoeken of er geen beter geïntegreerde aanpak mogelijk is. Het ontbreekt thans aan een heldere visie voor de toekomst van de veehouderij in Nederland, één die recht doet aan milieu, voedselveiligheid, dierwelzijn en economisch rendement. Is de regering bereid een dergelijke evaluatie van de veehouderijsectoren te initiëren? Is de regering bereid samen met deze sectoren een visie te ontwikkelen voor een minder gebureaucratiseerde veehouderij en betere ontwikkelingsmogelijkheden voor de bedrijven? De wijziging Meststoffenwet en het sectorale maatregelenpakket fosfaatreductie dragen bij aan het vertrek van melkveehouders uit de sector en aan het versneld toenemen van de bedrijfsomvang, zo merken deze leden op. Deze maatregelen komen bovenop de toch al autonome ontwikkelingen. Deze leden zijn van mening dat het ongewenst is dit proces gelaten te ondergaan of op zijn best reactief te begeleiden. Het is in ieders belang de ontwikkelingen actief en met visie te begeleiden. Is de regering bereid om op basis van voornoemde evaluatie met het parlement in overleg te treden over ontwikkelingsperspectieven voor de Nederlandse veehouderijsectoren?

De leden van de VVD-fractie juichen het toe dat de betrokkenen in de melkveesector gezamenlijk een akkoord hebben bereikt dat ertoe zal leiden dat de derogatie veilig wordt gesteld. Dat alle partijen hierdoor pijn leiden is niet te voorkomen. Dat melkveehouderijbedrijven hierdoor in zwaar weer komen valt in vele gevallen eveneens niet te voorkomen. Een generieke knelgevallenregeling kan vaak verlichtend werken, merken deze leden op. Dit neemt niet weg dat er sprake is van een bijzondere groep knelgevallen. Het gaat hierbij om melkveehouders die al in een vroeg stadium, nog voorafgaand aan het verdwijnen van de zuivelquotering en dus ook aan de plotselinge snelle groei van de melkveestapel, een ontwikkelingsplan hebben opgezet voor hun bedrijf en een schaalessprong hebben gekoppeld aan een moderniseringsslag die ook inspeelde op de regelgeving in brede zin. Een groot aantal veehouders is toen gestuit op de complexiteit van de wettelijke procedures, met als gevolg dat men pas in een (te) laat stadium in staat was het aantal melkvee in overeenstemming te brengen met de gepleegde bedrijfsinvesteringen. Kan de regering een overzicht geven van het aantal van deze bedrijven en de specifieke situatie waarin ze terecht zijn gekomen? Is de regering bereid voor deze gevallen, waarin toch duidelijk sprake is van onvoorziene omstandigheden en onvermogen hierop tijdig in te spelen, bijzondere ondersteuningsvoorzieningen te treffen, zo nodig in samenwerking met andere partijen in de sector? De eerste tranche van de opkoopregeling heeft laten zien dat vele melkveehouders bereid zijn het bedrijf te beëindigen. Dit zou extra ruimte kunnen opleveren knelgevallen tegemoet te komen. Is de regering bereid extra financiering te organiseren om een ruimer aantal melkveehouders in staat te stellen aan de opkoopregeling deel te nemen?

## **CDA**

Allereerst is voor de leden van de **CDA**-fractie van belang hoe dit voorstel zich verhoudt tot de onderhandelingen om te komen tot verlenging van de derogatie. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat zonder zicht op derogatie voor de melkveehouders de wet in feite niet effectief of zelfs niet nodig is? Immers, zonder derogatie zal het effect van het beoogde stelsel van fosfaatrechten onvoldoende zijn en daarmee zou de wet feitelijk niet toereikend zijn. Dat is overigens niet wat deze leden beogen. De leden van de CDA-fractie hechten zeer aan derogatie en zijn benieuwd

welke stappen de regering recent heeft gezet om zicht op groen licht van de Europese Commissie te krijgen. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat, mede uit oogpunt van rechtszekerheid en -gelijkheid, alles op alles moet worden gezet om de komende maanden derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn voor de jaren 2018–2021 veilig te stellen? Deze leden hebben overigens geconstateerd dat de Staatssecretaris van Economische Zaken, in reactie op vragen in de Tweede Kamer van de leden van de fracties van de VVD en het CDA, heeft laten weten dat het verlengen van de zogenaamde POR-regeling een risico met zich meebrengt voor de derogatie (Nieuwe Oogst, 7–3 2017). De Regeling Ontheffing productierechten Meststoffenwet (POR) wordt als het aan de Staatssecretaris ligt, niet verlengd, zo merken deze leden op. De regeling was bedoeld als een compensatie voor het handhaven van dierrechten betrokken ondernemers zijn kennelijk niet gehoord. Is in dit geval sprake van consistent en betrouwbaar beleid van overheidswege en wat kunnen de gevolgen zijn als tegen dit voornemen wordt geprocedeerd, zo vragen deze leden. Op basis van welke aanwijzingen of argumenten wordt geconcludeerd dat de POR-regeling derogatie in gevaar kan brengen?

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat een belangrijk deel van de voorgenomen wetgeving het gevolg is van de normen, gekoppeld aan de eerder genoemde Europese nitraatrichtlijn. Hoe oordeelt de regering over de verschillen tussen de lidstaten en acht de regering een andere berekeningssystematiek mogelijk en haalbaar?

Introductie van een stelsel van fosfaatrechten doet deze leden denken aan de introductie van andere rechten en/of quota. Zij stellen vast dat in het voorliggende wetsvoorstel ook de vergelijking en/of koppeling wordt gemaakt. Kan de regering verduidelijken of er, vergeleken met bijvoorbeeld de introductie van de Wet herstructurering varkenshouderij en de discussie over de latente rechten, ook in dit geval sprake is van latente fosfaatrechten? Het vervallen van de zogenaamde latente ruimte en een korting op de rechten hebben bij de herstructurering van de varkenshouderij geleid tot langdurige en geldverslindende gerechtelijke procedures. Tijdens de in de Eerste Kamer georganiseerde deskundigenbijeenkomst op 7 februari 2017<sup>4</sup> werd van juridische zijde aangedragen dat ook de huidige plannen kunnen leiden tot slepende zaken. Hoe oordeelt de regering over mogelijke risico's en wat kunnen de gevolgen zijn? Welke waarborgen geeft de regering dat dit nu niet het geval zal zijn?

Uit berekeningen zou blijken dat zich na aanvaarding van de wet duizenden zogenaamde knelgevallen melden, merken deze leden op. Kan de regering inzicht geven in het meest recente aantal en de aard van de knelgevallen en welke oplossingen worden voorzien? In haar advies<sup>5</sup> gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in op de zeer beperkte knelgevallenregeling, die nu wordt voorgesteld. Gewezen wordt onder meer op ondernemers die voor de peil- of referentiedatum investeringen hebben gedaan zonder de stallen te hebben bezet. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die hebben vernieuwd, uitgebreid of volledig nieuw hebben gebouwd. Dreigt ook hier niet het risico van veel en vooral langdurige procedures? Ook de Afdeling advisering waarschuwt hier voor. De Staatssecretaris zou in een aantal gevallen gebruik kunnen maken van zijn algemene bevoegdheid om problemen op te lossen. Uit de brief<sup>6</sup> van de Staatssecretaris d.d. 30 januari 2017 wordt het deze leden niet duidelijk of de Staatssecretaris hier voor voelt. Zij vernemen graag of dit inderdaad een optie is. Eveneens vragen zij of aan knelgevallen royaal tegemoet

<sup>4</sup> Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 34 532, nr. 4.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 99.

wordt gekomen indien dit door de gevolgen van het fosfaatplafond komt. De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan. De leden van de CDA-fractie zijn bovendien benieuwd naar de opvatting van de Europese Commissie over de knelgevallen(regeling).

Tijdens het gesprek met deskundigen in de Eerste Kamer werd het deze leden ook duidelijk dat er veel discussie is over de positie van grondgebonden en bijvoorbeeld biologische bedrijven. Kan de regering nogmaals verduidelijken hoe in deze categorieën met de knelgevallen die zich melden, wordt omgegaan? Ook is deze leden nog niet duidelijk wat de taak wordt van de in te stellen commissie waarmee uitvoering wordt gegeven aan amendement-Geurts c.s.<sup>7</sup> De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan. Eén van de taken van deze commissie zou volgens het amendement het uitwerken van een eventuele aanvulling op de knelgevallenregeling moeten worden. De leden van de CDA-fractie vernemen graag wanneer de commissie van start gaat, wie deel uitmaken van de commissie en wat precies de opdracht van de commissie wordt. Ook zijn zij benieuwd wat de bevoegdheden van de commissie worden en of het uit te brengen advies een bindend karakter krijgt. Als dit laatste niet het geval is, vernemen deze leden graag waarom het uit te brengen advies niet bindend wordt.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts een tijdspad te geven van de uitvoering van het amendement Geurts c.s. Streeft de regering er naar, zoals verzocht wordt in de aangenomen motie-Dik-Faber c.s.<sup>8</sup>, dat knelgevallen zich zo spoedig mogelijk kunnen melden en beoordeeld worden, zodat deze gevallen ook een uitzondering kunnen krijgen voor het fosfaatreductieplan 2017?

De leden van de CDA-fractie lezen<sup>9</sup> dat de regering niet heeft geprenotificeerd voor staatssteun voor het wetsvoorstel 34532. Zij vragen de regering of met het gebruik van de prenotificatieprocedure na de brief<sup>10</sup> over de nadere invulling van het stelsel voor melkvee niet in een veel eerder stadium het oordeel van de Europese Commissie gekend had kunnen worden zodat daarop nog geanticipeerd had kunnen worden? Zo ja, waarom is dat bij een dergelijk ingrijpend wetsvoorstel, waarbij het in de ogen van deze leden zeker was dat er vragen leefden bij de Europese Commissie over staatssteun, en er veel tijdsdruk was ontstaan, niet gedaan?

Deze leden vragen de regering om een stand van zaken te geven van het syntheserapport van de evaluatie Meststoffenwet 2016 en wanneer wordt deze naar de Kamer gestuurd?

Ook vragen deze leden de regering of de peildatum in het fosfaatreductieplan 2017 voor niet-melkproducerende bedrijven (zoals zoogkoeien) van 15 december 2016 juridisch houdbaar is aangezien deze met terugwerkende kracht wordt ingesteld en dus niet de peildatum van het wetsvoorstel invoering fosfaatrechten van 2 juli 2015 betreft. Zij vragen de regering te onderbouwen waarom het hier geen onteigening betreft gezien ondernemers met jongvee met terugwerkende kracht moeten voldoen aan een peildatum in het verleden en maar twee weken hebben om daarop te anticiperen, zo constateren deze leden. Zij vragen de regering de bedrijven die door de peildatum van 15 december 2016 disproportioneel worden getroffen, te weten bedrijven die fors minder

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 85.

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-32, nr. 983.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 33 037, nr.190, pagina 14.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 33 979, 33 037, nr. 108.

vrouwelijke dieren hielden op die datum dan gemiddeld gezien over 2016, een oplossing te bieden.

De leden van de CDA fractie vragen de regering of in het fosfaatreductieplan 2017 en in de Wet invoering fosfaatrechten rekening gehouden kan worden met bedrijven die na 2 juli 2015 grond aangekocht hebben en daarmee grondgebonden zijn geworden en dus in de ogen van deze leden niet zouden moeten worden gekort. De leden van de ChristenUnie-fractie sluiten zich bij deze vraag aan.

## **D66**

### Toekomstvisie

De leden van de **D66**-fractie constateren dat de vele regelingen en bijstellingen van regelingen voor de landbouw- en voedselsector de behoefte oproepen aan de ontwikkeling van een integrale visie op de toekomst van Nederland als agrarisch land. Zij merken op dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al in 2014 het rapport «Naar een voedselbeleid» aan de voorganger van de Staatssecretaris heeft aangeboden. Deze leden vernemen graag van de regering of en wanneer een reactie van de regering op dit pleidooi voor de overgang van een landbouwbeleid naar voedselbeleid te verwachten is. Voorts willen zij de Staatssecretaris graag uitnodigen in overleg te gaan met de WRR en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de opzet van een studie ter voorbereiding van een integrale visie op de toekomst van Nederland als agrarisch land, rekening houdend met ook de vraagstukken van duurzaamheid, milieu en landschapskwaliteit.

### Fosfaatbank

Een belangrijke rol in het toekomstige stelsel van fosfaatrechten is in de ogen van deze leden weggelegd voor de fosfaatbank. Tot nu toe is het beeld van de fosfaatbank voor deze leden nog erg vaag. Zij vernemen graag van de regering of de fosfaatbank verantwoordelijk is voor de uitgifte en verdeling van alle fosfaatrechten of alleen van de fosfaatrechten die vrijvallen door verkoop of opheffing van het bedrijf. Verloopt ook de vrijgestelde overdracht aan 1e, 2e en 3e-graads bloed- en aanverwanten via de fosfaatbank? Worden de fosfaatrechten voor heel Nederland uniform gedefinieerd of zullen de fosfaatrechten regionaal of provinciaal verdeeld worden, eventueel ook afhankelijk van de met de bodemgesteldheid variërende acceptabele fosfaatwaarden? Deze leden merken op dat er van verschillende kanten op gewezen is dat het stelsel mogelijk ruimte zal laten voor bijvoorbeeld B.V.-of vof-constructies, die tot een ontwijking van de overdrachtsregels zouden kunnen leiden. Is de regering bekend met dit mogelijke risico?

### Aflossingstermijn

Deze leden constateren dat fosfaatrechten geld waard zullen zijn en waarschijnlijk zelfs veel geld. In de in de Eerste Kamer georganiseerde deskundigenbijeenkomst<sup>11</sup> heeft de vertegenwoordiger van de Rabobank aangegeven dat de bank in principe bereid is dat te financieren, maar om speculatie en prijsopdrijving te voorkomen waarschijnlijk aflossing van het geleende bedrag voor de fosfaatrechten binnen een termijn van vijf jaar zal eisen. Wat is het oordeel van de regering over deze eis? Overweegt de regering zodanige regels te stellen aan de handel in fosfaatrechten, dat een stijging van de melkprijs voorkomen kan worden?

<sup>11</sup> Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

#### Definitie grondgebondenheid

Van grondgebondenheid worden in de verschillende stukken veel verschillende definities gegeven, constateren deze leden. Kan de regering in het kader van beide wetten een duidelijk omschreven definitie van grondgebondenheid geven?

#### Keuze voor het fosfaatrechtenstelsel

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst, evenals een aantal deskundigen tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer, op de mogelijkheid om te kiezen voor een stelsel waarbij uitgegaan wordt van het aantal liters per hectare in plaats van het aantal koeien. Bij de keuze voor het fosfaatrechtenstelsel zullen melkveehouders mogelijk meer gaan investeren in het efficiënter maken van de koeien, zo merken deze leden op. Gedacht kan worden aan melkveehouders die inzetten op het houden van koeien die zoveel mogelijk melk produceren. Een grotere melkproductie leidt onvermijdelijk tot een grotere fosfaatuitstoot per koe, constateren deze leden. Heeft de regering met dit gegeven rekening gehouden? Waarom is er gekozen voor het fosfaatrechtenstelsel en niet voor, bijvoorbeeld, een stelsel op basis van het aantal liters per hectare?

#### Commissie knelgevallen

De leden van de D66-fractie merken op dat er voor de behandeling van knelgevallen een commissie zal worden ingesteld. Welke bevoegdheden verkrijgt deze nog in te stellen commissie? Zijn er ten behoeve van deze commissie reeds (geldelijke) middelen ter beschikking gesteld en zo ja, om hoeveel middelen gaat het? Binnen welke kaders komt de commissie tot een afgewogen oordeel? En is er voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen een beslissing van de commissie? Gezien de situatie waarin sommige bedrijven kunnen komen door de fosfaatreductie is het in de ogen van deze leden van groot belang dat de commissie knelgevallen snel tot een uitspraak kan komen. In hoeverre kunnen de bedrijven er op rekenen dat rekening gehouden wordt met een mogelijk acute situatie waarin het bedrijf financieel niet meer verder kan?

#### Mestfraude

Deze leden roepen in herinnering dat er tijdens de deskundigenbijeenkomst werd gesproken over melkveehouders die om te ontkomen aan het fosfaatrechtenplafond illegaal mest lozen dan wel exporteren. Is de regering ermee bekend dat er sprake is van dergelijke mestfraude en zo ja, kan de regering een inschatting geven van de hoeveelheid mest die op enigerlei wijze in de illegaliteit verdwijnt? Indien er sprake is van (aanzienlijke) mestfraude, heeft de regering rekening gehouden met maatregelen om deze mestfraude te voorkomen dan wel te beperken? Bestaat er een risico dat dergelijke mestfraude een gevaar kan vormen voor de toekenning van de derogatie?

#### Fosfaatreductieplan

Deze leden merken op dat op dit moment melkveehouders de mogelijkheid hebben om tegen een bepaald tarief hun koeien te verkopen in het kader van het fosfaatreductieplan. De toekenning van de fosfaatrechten vindt plaats op basis van de referentiedatum van 2 juli 2015. Is er rekening gehouden met het feit dat er geen fosfaatrechten dienen toe te komen aan de verkopende boeren voor de verkochte koeien in het kader van het fosfaatreductieplan?

#### Verval van derogatie

Klopt het dat de regering heeft aangegeven dat de fosfaatrechtenregeling niet zal worden doorgevoerd indien de derogatie vervalt? De leden van de D66-fractie stellen dat de fosfaatuitstoot hoe dan ook naar beneden moet en dat het fosfaatrechtenstelsel hierbij kan helpen. Zij vragen aan de

regering hoe dan toch aan de noodzaak van de fosfaatreductie uitvoering moet worden gegeven.

Wetenschappelijk onderzoek naar mest als productiemiddel

Naast fosfaat bevat mest ook andere, nuttige nutriënten waarmee vaak weinig gebeurt, merken deze leden op. Mest wordt op dit moment te weinig als productiemiddel gezien. Kan de regering aangeven in hoeverre er op dit moment wordt geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek naar de gebruiksmogelijkheden van de goede stoffen uit de mest? Wanneer mest als productiemiddel wordt gebruikt kan dit ook ten goede komen aan het milieu en leiden tot een meer economisch nut van het gebruik van mest. Is de regering van mening dat stimuleren van onderzoek naar het (her)gebruik van mest gewenst is?

Internationale context

Indien het voorgestelde plan van de regering om de fosfaatproductie afdoende te reduceren voor het eind van het jaar 2017 slaagt, in hoeverre heeft de regering er rekening mee gehouden dat andere landen dit gegeven kunnen aangrijpen om hun veestapel en fosfaatproductie uit te breiden vanwege de vrijgekomen fosfaatruimte? Dat zou in de ogen van de leden van de D66-fractie dan leiden tot een benadeling van de concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij. Heeft de regering hierover overleg gevoerd met de Europese Commissie?

### **PVV**

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat onderdeel van de invoering van het fosfaatrechtstelsel het introduceren van het verhandelen van fosfaatrechten is. In hoeverre blokkeert een dergelijke regeling innovatie en de toetreding van nieuwkomers, zo vragen deze leden. Berust de toekenning van de waarde niet op volledig arbitraire uitgangspunten? Hoe verhoudt zich dat met het gegeven dat slechts een aantal ondernemers voorinformatie had? Welke invloed zal het introduceren van de rechten hebben op de invulling van de agrarische sector, met andere woorden, zullen de melkproducerende bedrijven de fosfaatrechten opkopen van niet-melkproducerende bedrijven en welke invloed heeft dat op de diversiteit en daarmee de kwaliteit van de sector en bijvoorbeeld de beleving van het landschap, als bijvoorbeeld zogende kalfjes daaruit verdwijnen?

Deze leden merken op dat recentelijk bij onderzoek naar het ammoniak-beleid de data die het beleid schragen zoek bleken. Nader onderzoek wees tevens uit dat de miljarden verslindende investeringen die boeren is opgedrongen geen aantoonbaar effect hadden op de reductie van ammoniak. Hoe wordt feitelijk en wetenschappelijk vastgesteld wat de gevolgen zijn van fosfaat en hoe verhoudt de aanwezigheid van agrariërs zich tot de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater in vergelijking met kwel en riooloverstort op locaties waar niet of nauwelijks agrariërs gevestigd zijn? De waterkwaliteit wordt o.a. bewaakt door middel van het instellen van fosfaatreductieplafonds. Op welke wijze nog meer en wordt ook feitelijk vastgesteld welke onderdelen welke invloed hebben op de waterkwaliteit? Zijn er op dit dossier ook data verdwenen, zo vragen deze leden.

Deze leden vragen hoeveel agrariërs er gekort worden op hun depositie terwijl ze part nog deel hebben aan de problematiek. Hoe en wanneer zijn zij geïnformeerd over de peildatum van 2 juli 2015?

Kan de regering aangeven in hoeverre zij de vinger aan de pols heeft gehouden om de groei van de melkveestapel te monitoren ondanks dat zij



bijvoorbeeld ook vergunningen verstrekt aan agrariërs om stallen te bouwen? Hoe heeft het zo ver kunnen komen in een markt die totaal gereguleerd is? Is het juist dat er een signaal vanuit de sector is gekomen waarin werd gewezen op de explosieve groei en werd er gepleit voor het begrenzen van de groei van de melkveehouderij? Zo ja, wat heeft de regering met dat signaal gedaan?

Kan de regering aangeven hoeveel ondernemingen in de financiële problemen komen door deze regeling en wat zij voornemens is om daaraan te doen?

De peildatum waarop het niveau van de veestapel is vastgesteld was 2 juli 2015, constateren deze leden. Zij vragen hoe de communicatie naar en binnen de sector verliep. Werden daarbij ook bijvoorbeeld de bioboeren of de vleesveehouderij geïnformeerd? Zo nee, waarom niet? Kan de regering uitsluiten dat een (bestuurlijk)deel van de sector beter geïnformeerd was dan de ander? Werd er op ministerieel of ambtelijk niveau hierover vooraf met de sector overlegd en zo ja, met wie?

Deze leden vragen of het geen tijd wordt dat we mest niet zien als afvalstof maar eerder als waardevolle bouw- en grondstof.

### **PvdA**

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de melkveesector duidelijk aanloopt tegen de absolute grenzen van de groei in Nederland. Inkrimping van de veestapel op korte termijn is dan ook in de ogen van deze leden onvermijdelijk om onder het fosfaatplafond te komen. Gelet op andere milieueisen is daarmee de kous nog niet af. Dit vraagt om een voortgezet debat waarvoor diverse bouwstenen (onder andere de commissie toekomst veehouderij) aanwezig zijn.

De inzet van de regering om met de introductie van het fosfaatrechtenstelsel een sturingsinstrumentarium te krijgen wordt gesteund door deze leden. De Parijse overeenkomst inzake CO<sub>2</sub>-reductie, en o.a. de Kader Richtlijn Water en Programmatische Aanpak Stikstof zullen aanvullende eisen stellen aan de sector, merken deze leden op. Is de regering het met hen eens dat deze internationale en Europese richtlijnen verdere uitwerking behoeven in een integrale visie op duurzame ontwikkeling van de sector?

De bescherming van de positie van grondgebonden bedrijven en specifiek de biologische sector is via amendering en moties in het debat in de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde geweest, constateren de leden van de PvdA-fractie. In de recente brief<sup>12</sup> van de Staatssecretaris van Economische Zaken lezen deze leden dat de regering op korte termijn zal reageren op de in de Tweede Kamer aangenomen moties inzake de grondgebonden bedrijven. Deze leden vragen de regering hierbij tevens haar antwoord in deze aan de leden van de Eerste Kamer te richten, zodat zij betrokken kunnen worden bij de behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen.

Bij behandeling in de Tweede Kamer is door de regering gesteld dat zonder het gewenste effect van het krimpplan, en goedkeuring van de EU van het 6e nitraatactieprogramma ten behoeve van voortzetting van de derogatie voor Nederland er geen fosfaatrechtenstelsel komt per 1 augustus 2018. Maar er blijft naar de mening van de leden van de PvdA-fractie een noodzaak aan productiebegrenzing ten behoeve van het consolideren van het fosfaatplafond voor de melkveehouderij. Op welke

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 33 037, nr. 192, pagina 2.

wijze wil de regering voorzien in een regeling die alsdan voorziet in de gewenste juridische duidelijkheid en instrumenten ter zake van handhaving van de gebruiksnormen?

Toepassing van krachtvoer om de melkproductie te maximaliseren kan ook een averechts effect hebben op de gewenste fosfaatreductie, merken deze leden op. Op welke wijze voorzien de plannen in beteugeling van dit effect? Daarnaast constateren deze leden dat het veevoerspoor in de afgelopen jaren qua resultaten een «volatiel» instrument is gezien de cijfers over de afgelopen jaren.

Kan de regering aangeven op welke wijze de inzet van het veevoerspoor in 2017 gezien wordt als een incidentele, dan wel structurele bijdrage aan de beheersing van het totale mestvolume. Kan zij eveneens aangeven of er sprake is van slecht bestede middelen als deze bijdrage facultatief is en niet-duurzaam/structureel wordt ingezet bij de bedrijven die dit qua managementsysteem goed vinden passen in hun bedrijfsvoering?

Is de regering het met deze leden eens dat dit veevoerspoor voor bedrijven die bijvoorbeeld sterk inzetten op weidegang geen gewenste optie kan zijn? En komen deze bedrijven daardoor, als gevolg van de ministeriële regeling die dwingt tot inzet op het veevoerspoor, in problemen als zij de weidegang willen behouden?

Op welke wijze heeft de mogelijke inzet van de kringloopwijzer als management en handhavingsinstrument een negatieve invloed op de totale milieubalans (o.a. ammoniak, stikstof, biodiversiteit, weidegang) doordat er eenzijdig wordt gefocust op fosfaat, zo vragen deze leden.

## **GroenLinks**

Visie op toekomst melkveehouderij

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de regering naar natuur-inclusieve melkveehouderij streeft. Is de regering het met deze leden eens dat dit betekent; grondgebonden en met een gesloten kringloop? Zo ja, waarom is dit dan niet het uitgangspunt bij het stelsel fosfaatrechten? Waarom worden grondgebonden en biologische melkveehouderij niet volledig ontzien omdat dit juist het soort gewenste bedrijven zijn, vragen deze leden. Waarom regelt de regering niet dat ook al in het pakket voor 2017 deze bedrijven worden ontzien? Is de regering bereid het algemeen verbindend verklaren aan randvoorwaarden te binden, zoals het ontzien van grondgebonden en biologische melkveehouderij?

Gevolgen afschaffen melkquotum

Deze leden merken op dat de regering aangeeft dat reeds in 2013 duidelijk was dat de melkveehouderij fors groeide met het oog op het vervallen van het melkquotum per 1 april 2015. Ook het PBL waarschuwde al in 2010 in het rapport *Welke veestapel in Nederland?* dat rekening moest worden gehouden met een forse toename melkproductie en mest. In 2011 waarschuwde het PBL dat er onvoldoende garanties waren om de toename te voorkomen met het bestaande instrumentarium van de overheid, technische maatregelen en de marktwerking. Diverse organisaties, waaronder het CLM, luidden in 2014 bij het Ministerie van Infrastructuur & Milieu de noodklok, constateren deze leden. Tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer (december 2014) inzake de algemene maatregel van bestuur *Grondgebonden groei melkveehouderij* trokken meerdere leden, waaronder de leden van de GroenLinks-fractie, aan de bel dat het fosfaatplafond al overschreden werd. Kan de regering toelichten waarom zij niet op het moment dat het melkquotum verviel, per 1 april 2015, direct een nieuw reguleringsstelsel invoerde? In de ogen

van deze leden was het direct al wel duidelijk dat het fosfaatplafond overschreden werd. Zij merken hierbij op dat de Staatssecretaris van EZ zelf ook heeft aangegeven dat er reeds in 2013 er een forse groei was. Welke voorbereidingen heeft de regering wel getroffen voor nieuwe regulering? Kan de regering toelichten waarom toenmalig Staatssecretaris Dijkema pas op 2 juli 2015 per brief aangekondigd dat zij ging ingrijpen en dat alle groei daarna voor rekening en risico van de melkveehouder was?

#### Verhandelbare fosfaatrechten

Hebben het Ministerie van Economische Zaken en toenmalig Staatssecretaris Dijkema in Brussel het plan voor een stelsel van verhandelbare fosfaatrechten in de melkveehouderij in 2014 en 2015 getoetst, voordat de Staatssecretaris per brief van 2 juli 2015 een systeem van verhandelbare rechten aankondigde? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering deze leden informeren over de reactie van de Europese Commissie? Heeft «Brussel» toen al het risico van ongeoorloofde staatssteun aangegeven?

Deze leden constateren dat de Staatssecretaris in de Tweede Kamer heeft aangegeven zeer verrast te zijn over het oordeel van de Europese Commissie dat er sprake was van ongeoorloofde staatssteun. Want, zei de Staatssecretaris in de herinnering van deze leden, staatssteun mag niet worden verleend wanneer het gaat om het naleven van de Unienormen. En er is geen sprake van een Unienorm, wanneer die norm geldt voor het niveau van de lidstaat. Zoals het fosfaatplafond, wat geldt voor Nederland als geheel. Deze redenering van de Staatssecretaris verbaast deze leden. Is de regering het met deze leden eens dat het toch wel erg vreemd is wanneer de Europese Commissie stelt dat je als overheid niet individuele boeren met financiële steun mag helpen om te voldoen aan een EU-norm, maar dat in het geval bedrijven die EU-norm massaal overschrijden, en je daarvoor een uitzondering hebt gekregen in de vorm van een veel ruimere collectieve nationale norm, dat financiële steun aan individuele bedrijven om die collectieve ruimere norm te halen, wel door de Europese Commissie zou worden toegestaan? Dit is in de ogen van deze leden bijzonder onlogisch. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

Deze leden vragen waarom de regering vasthoudt aan verhandelbare rechten. Wanneer de regering niet-verhandelbare rechten zou invoeren, was er geen probleem met de Europese Commissie geweest, en had het stelsel fosfaatrechten per 1 januari 2017, of eerder, in werking kunnen treden, merken deze leden op. De Staatssecretaris heeft in december in de Tweede Kamer aangegeven dat hij niet anders wilde én niet anders kon, omdat in de brief van toenmalig Staatssecretaris Dijkema een systeem van verhandelbare rechten werd aangekondigd. Daar mochten de melkveehouders op kunnen rekenen, en omzetten in niet verhandelbare rechten zou in strijd met artikel 1, EVRM zijn. Maar in het geval dat er dringende zwaarwegende redenen zijn voor ingrijpen, en een noodzaak gezien het verbod van de Europese Commissie op verhandelbare rechten, waarom zou dit dan niet geoorloofd zijn? Graag ontvangen deze leden een toelichting hierop.

Kan de regering toelichten op grond van welke argumenten zij indertijd, in de periode voorafgaand aan 2 juli 2015, heeft gekozen voor verhandelbare fosfaatrechten, in plaats van niet-verhandelbare fosfaatrechten?

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat zij hiermee een groot risico loopt? Allereerst op de korte termijn met de derogatie en op de langere termijn doordat tussen de 7 á 8 miljard euro aan fosfaatrechten en dus eigendomsrechten gratis aan de melkveehouders wordt verstrekt. Deze leden merken hierbij op dat bij eventueel noodzakelijk ingrijpen in de toekomst, om natuur en milieu te beschermen

en te voldoen aan Europese richtlijnen zoals de kaderrichtlijn Water, de overheid grote schadeclaims kan verwachten. De heer Bruil van de Rijksuniversiteit Groningen gaf tijdens een deskundigenbijeenkomst<sup>13</sup> in de Eerste Kamer eveneens aan veel juridische procedures te verwachten met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Hoe gaat de regering hier voorbereidingen voor treffen en welke ondersteuning kan zij bieden aan gedupeerden in juridisch opzicht? Meent de regering dat het wetsvoorstel juridisch sluitend is, en kan zij dat onderbouwen?

De Staatssecretaris sprak bij plenaire behandeling in december jl. in de Tweede Kamer van een centraal geleide melkveesector in het geval fosfaatrechten niet verhandelbaar zijn, en stelde dat dit niet paste bij vrij ondernemerschap in de melkveehouderij. Deze redenering verbaast deze leden. Is de regering het met hen eens dat in de melkveesector sprake is van veel regulering, onder meer met het oog op bescherming van natuur, milieu, dierenwelzijn en gezondheid? Waarom zou regulering middels niet verhandelbare fosfaatrechten niet passend zijn in de melkveesector? De Staatssecretaris geeft aan dat in het geval van niet verhandelbare rechten de overheid criteria moet opstellen voor het toedelen van rechten en dat vindt hij ongewenst. Waarom ziet de regering dit niet als een kans om de omschakeling naar een natuur inclusieve melkveehouderij te bevorderen, zo vragen deze leden.

Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een systeem van verhandelbare rechten grote kapitaalkrachtige bedrijven bevoordeelt ten opzichte van kleinere en middelgrote bedrijven en familiebedrijven? Zo nee, waarom niet?

#### Biologische melkveehouders

Deze leden merken op dat in het amendement-Dik-Faber/Koser-Kaya<sup>14</sup> is geregeld dat grondgebonden melkveebedrijven, die latente plaatsingsruimte hebben, ontzien worden en geen generieke korting krijgen. Een deel, ongeveer 10%, van de biologische bedrijven voldoet niet aan de definitie van grondgebonden zoals in het wetsvoorstel. Biologische melkveebedrijven mogen alleen voer-mestcontracten sluiten met andere biologische bedrijven. Het komt voor dat deze bedrijven op grotere afstand liggen, omdat dichtbij geen biologisch bedrijf voorhanden is, constateren deze leden. De biologische regelgeving staat dit toe, en controleert dit strikt. Toch voldoet 10% van de biologische bedrijven om deze reden niet aan de definitie van grondgebondenheid zoals in het voorliggend wetsvoorstel. Is de regering bereid ook de biologische definitie en regelgeving onder de definitie grondgebonden te laten vallen, en daarmee ook deze kleine groep bedrijven te ontzien van generieke korting? Zo nee, waarom niet?

De Staatssecretaris zegt een voorstander te zijn van biologische landbouw. Meent de regering dat het omschakelen van gangbare naar biologische melkveehouderij een stap in de richting is van meer duurzaamheid? En hoe zit het met de eis van de Europese Commissie dat er alleen verhandelbare fosfaatrechten mogen worden ingevoerd indien het erom gaat verdergaande milieudoelstellingen te behalen? Is het vergroten van het biologische aandeel in de melkveehouderij dus één van die verdergaande milieudoelstellingen? Toenmalig Staatssecretaris Dijksterhuis stelde in haar brief van 2 juli 2015 dat ««uitgangspunt voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij is dat groei van de melkveehouderij uitsluitend kan plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn.» De biologische boeren houden zich qua bemesting toch al per definitie aan de algemene

<sup>13</sup> Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 31.

voorwaarden van de Nitraatrichtlijn, zo vragen deze leden. Als alle melkveehouders zich aan de biologische regelgeving zouden houden, dan was de fosfaatproductie toch veel lager, merken deze leden op. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

Ook de biologische bedrijven die na 2 juli 2015 daadwerkelijk significant zijn gegroeid hebben nu een probleem. Deze groei is te verklaren vanuit de sterk gegroeide vraag naar biologische melk. Deze groep van ongeveer 10% van de biologische bedrijven betreft zowel uitbreidende bedrijven, als starters, die nu geen levensvatbaar bedrijf meer dreigen te hebben. Banken dreigen de stekker uit deze bedrijven te trekken: wat gaat de regering doen om deze bedrijven tegemoet te komen?

De Staatssecretaris gaf bij het recent Algemeen Overleg in de Tweede Kamer een aantal keer aan dat alle boeren, dus ook biologische boeren, wisten dat de brief van 2 juli 2015 van Dijksma betekende dat elke groei na die datum niet meer mogelijk zou zijn. De Tweede Kamer heeft in april 2016 bij motie-Smaling c.s.<sup>15</sup> uitgesproken dat de biologische bedrijven niet gekort zouden moeten worden, ook niet voor de groei die zij eventueel na de datum van 2 juli zouden hebben gehad. Uiteraard willen biologische boeren solidariteit tonen om de Nederlandse derogatie te redden, maar is de regering van mening dat met dit politieke signaal deze biologische bedrijven mochten rekenen op de mogelijkheid tot groei binnen de grenzen van de biologische melkveehouderij? Waarom houdt de regering ook na deze motie van april 2016 zo strak vast aan de redenering dat bij brief van 2 juli 2015 is gesteld dat «alle groei na 2 juli 2015» voor rekening en risico van de desbetreffende melkveehouder kwam, ook als het gaat om biologische melkveehouders? Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

Deze leden vernemen graag hoe het standpunt van de regering over de betekenis van de peildatum 2 juli 2015 zich verhoudt tot de brief van Staatssecretaris Dijksma, waarin zij 2014 als referentiejaar voor het toekennen van fosfaatrechten stelt. In deze brief geeft de toenmalig Staatssecretaris ook aan dat bij toekenning rekening zal worden gehouden met wijzigingen tussen 2014 en 2 juli 2015, dat hierbij naar gemiddelde veestapel en melkproductie zal worden gekeken, en dat met grote schommelingen in aantallen dieren met melkproductie die samenhangen met de bedrijfsvoering zal worden gekeken? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

#### Knelgevallenregeling

De knelgevallenregeling voor 2018 zal verruimd worden, merken deze leden op. Zij verzoeken de regering deze leden te informeren over hoe die verruiming eruit zal zien. Zal deze verruiming ook voor 2017 gaan gelden? Zo nee, waarom niet? De aanvragen voor de knelgevallenregeling in de eerste tranche overschrijden ruim het beschikbare budget. Welke conclusies trekt de regering hieruit?

#### Pakket 2017

Voor 2017 is een pakket maatregelen met de sector afgesproken. Dit pakket behelst maatregelen rond het voerspoor. Tot dusverre hebben maatregelen voerspoor weinig effect gehad, merken de leden van de GroenLinks-fractie op. Waar baseert de regering het vertrouwen op dat het voerspoor dit keer welk effectief zal zijn? Een ander onderdeel is het Fosfaatreductieplan van Zuivel NL. Hoe is verzekerd dat dit plan het beoogde resultaat zal behalen? En hoe wordt het doel van de stoppersregeling/krimpregeling geborgd? Kan de regering garanderen dat

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 33 979, nr. 110.

het fosfaatplafond in 2017 niet meer overschreden wordt met dit pakket? Is zij het eens met deze leden dat vrijwillige, niet wettelijk geborgde afspraken, een wankel basis zijn voor het realiseren van voldoende fosfaatreductie? Acht de regering dit wenselijk, gezien de grote consequenties van het opnieuw overschrijden van het fosfaatplafond, namelijk het vervallen van de derogatie? Welke maatregelen heeft de regering achter de hand, mocht overschrijding in 2017 weer dreigen? Hoe is de regering in staat tijdig in te grijpen? Op welke wijze zal de regering de effecten monitoren?

In het pakket 2017 zullen ook de grondgebonden en biologische bedrijven gekort worden, merken deze leden op. Dit kan tot de onwenselijke en vreemde situatie leiden dat zij in 2017 dieren zullen moeten verkopen, eventueel zelfs moeten laten slachten, die zij in 2018 wel mogen houden. Hoe kijkt de regering tegen deze paradox aan? Welke maatregelen is de regering van plan te nemen om deze, in de ogen van deze leden onwenselijke, situaties tegen te gaan?

Geiten- en schapenhouderij

Waarom ontziet de regering de geiten- en schapenhouderij volledig, ook wanneer deze industriële omvang heeft aangenomen, terwijl zij tegelijkertijd weigert om enige ruimte te bieden voor biologische melkveebedrijven die volledig voldoen aan de normen en geen derogatie nodig hebben?

Mestverwerking

De regering houdt in de plannen rekening met mestverwerking, waarbij een deel van de fosfaat verwerkt en uit Nederland geëxporteerd wordt. Zijn deze aannames goedgekeurd door de Europese Commissie? Zijn de mestverwerkingsplannen door Brussel erkend als onderdeel van het fosfaatstelsel?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer was de heer Buisman kritisch op mestverwerking<sup>16</sup>. Hij noemde deze niet duurzaam, omdat bij export van het mestproduct ook 34 elementen die cruciaal zijn voor de bodem (vruchtbaarheid) uit het Nederlandse systeem verwijderd worden, en daarmee tot tekorten leiden. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

## **ChristenUnie**

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de Staatssecretaris in zijn brief van 6 februari jl. (in reactie op gestelde vragen) schrijft<sup>17</sup> dat NZO, LTO-Nederland, NMV, NAJK, Nevedi en Rabobank Nederland het maatregelenpakket fosfaatreductie ondersteunen. En dat genoemde partijen betrokken zijn bij het opstellen, uitwerken en uitvoeren van de maatregelen in het pakket. Kan de regering aangeven wat de laatste stand van zaken is in het opstellen en uitwerken van dit maatregelenpakket? In hoeverre is het maatregelenpakket verder ingevuld sinds de Staatssecretaris de contouren heeft geschetst? En is het draagvlak onder het uit te werken/uitgewerkte maatregelenpakket robuust?

In het schriftelijk overleg met de Staatssecretaris inzake het maatregelenpakket fosfaatreductie hebben deze leden vragen gesteld<sup>18</sup> over de communicatie naar betrokkenen en over de knelgevallenregeling. De beantwoording was in de ogen van deze leden duidelijk, maar roept bij

<sup>16</sup> Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

<sup>17</sup> Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 532, E.

<sup>18</sup> Zie verslag schriftelijk overleg: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 532, E.

hen wel de vraag op hoe ruimhartig de knelgevallenregeling uiteindelijk wordt gelet op de eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening. Wat kan de regering daar nu meer over zeggen? Deze leden hopen dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt over de reikwijdte en exacte invulling van de knelgevallenregeling. Is deze duidelijkheid te geven voorafgaand aan de plenaire behandeling in deze Kamer, zo vragen deze leden.

### **Partij voor de Dieren**

De leden van de **PvdD**-fractie merken op dat het (voorspelde en uitgekomen) fosfaatoverschot een urgente aanleiding zou moeten vormen om een fundamentele verandering van het bestaande beleid op basis van een helder toekomstbeeld van een landbouw in balans met de omgeving in gang te zetten. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

Ook vragen deze leden welke stappen de regering zet om tot een duurzaam toekomstbeeld van de veehouderij en de melkveehouderij in het bijzonder te komen. Hoe verhouden de nu ontstane problemen zich tot de adviezen van de Commissie Wijffels (2001)<sup>19</sup>, Over zorgvuldige veehouderij (2010)<sup>20</sup> en Naar een voedselbeleid (2014)<sup>21</sup>, waarin een expliciet voedselbeleid en een afname van dierenaantallen wordt bepleit?

Naar de visie van de leden van de Partij voor de Dieren dient het fosfaatoverschot niet als een op zichzelf staand probleem te worden benaderd, maar dient het in samenhang gezien te worden met andere zeer nadelige effecten van een groeiende melkveehouderijsector. Deze leden nemen waar dat de deelbenadering van het mestprobleem leidt tot een stapeling van ongelijksoortige regels waardoor de complexiteit en bureaucratie toeneemt. Met de huidige groei van de melkvee-industrie en de deelbenadering voorzien diverse deskundigen dat er een verdere opeenstapeling van regelgeving gaat komen vanwege de toenemende druk op klimaat, stikstof, biodiversiteit, dierenwelzijn en volksgezondheid en sociaaleconomische problemen als gevolg van verdwijnen van familie- en gemengde bedrijven. Is de regering bereid om te komen tot een integrale visie op deze zaken om hiermee ondoorzichtigheid en complexiteit van regelgeving te vermijden en te voorkomen dat een verdere stapeling van wet- en regelgeving noodzakelijk is?

Tijdens de deskundigenbijeenkomst<sup>22</sup> kwam aan de orde dat de bedrijfs-specifieke verantwoording van fosfaatrechten veehouders stimuleert tot maximaliseren van de melkproductie binnen de toegekende fosfaatrechten. Dat zorgt voor hogere emissies van stikstof, ammoniak en broeikasgassen, vermindering weidegang en biodiversiteit en vormt een risico's voor dierenwelzijn. Het stimuleert melkveehouders om te intensiveren en hun koeien permanent op stal te houden. Weliswaar wordt bedrijfsspecifieke verantwoording niet aangeboden in het voorliggende wetsvoorstel, maar het wordt ook niet uitgesloten. Hoe is de regering voornemens om te voorkomen dat conflicterende ontwikkelingen plaatsvinden? Door de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Ouwehand<sup>23</sup> moet bijvoorbeeld de weidegang wettelijk worden geborgd. Hoe verhoudt deze aangenomen motie zich tot de stimulans die uitgaat

<sup>19</sup> [http://www.novatv.nl/data/media/db\\_download/132\\_13a808.pdf](http://www.novatv.nl/data/media/db_download/132_13a808.pdf)

<sup>20</sup> <http://edepot.wur.nl/162436>

<sup>21</sup> <https://www.wrr.nl/onderwerpen/voedsel/documenten/rapporten/2014/10/02/naar-een-voedselbeleid>

<sup>22</sup> Zie verslag deskundigenbijeenkomst: Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295, 34 532, B.

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-32, nr. 982.

van de bedrijfsspecifieke verantwoording om koeien permanent op stal te houden?

Kan de regering aangeven hoe deze wetsvoorstellen zich verhouden tot de aanpak van andere overschrijdingen van grenzen door het afschaffen van de melkquotering en specifiek ingaan op stikstof, ammoniak en broeikasgassen, dierenwelzijn, volksgezondheid en biodiversiteit? En kan de regering in het bijzonder aangeven in hoeverre deze voorstellen in overeenstemming met de klimaatafspraken die in Parijs tot stand zijn gekomen, zo vragen deze leden.

De grondgebonden extensieve en biologische melkveehouderij heeft geen aandeel in de overschrijding van het fosfaatplafond, constateren deze leden. Biologische melkveehouders moeten voldoen aan de Europese verordeningen voor biologische melkveehouderij waarbij geen derogatie nodig is. Zij zijn verplicht grondgebonden en maken geen gebruik van de derogatie. Kan de regering bevestigen dat juist veel biologische en grondgebonden extensieve bedrijven de komende jaren ermee zullen stoppen als deze wetsvoorstellen in werking treden en dat de ruimte die daardoor vrijkomt, wordt ingenomen door de grootste intensieve melkveebedrijven? Op welke manier gaat de regering de grondgebonden extensieve en biologische melkveehouders ontzien en op welke manier gaat de regering dit borgen? Op welke wijze is de regering voornemens de omschakeling naar een biologisch productiesysteem te bevorderen?

Heeft de regering kennisgenomen van een onderzoek naar grootscheepse mestfraude in Friesland<sup>24</sup>, zo vragen deze leden. Hoe beoordeelt de regering het feit dat na de eerder gemelde fraude waarbij tot 40% van de mest onreglementair verwerkt werd in het zuiden van het land blijkens de brief van de Staatssecretaris van EZ uit 2014<sup>25</sup>, nu ook elders in het land verdenkingen zijn van grootscheepse mestfraude?

Deze leden vragen hoe het verstrekken van forse subsidies valt te verantwoorden wanneer er sprake is van een sector die de problemen van een te grote melkveestapel willens en wetens over zichzelf heeft afgeroepen en waarin sprake is van grootscheepse fraude bij de naleving van de mestwetgeving.

## **SGP**

Blijkens het wetsvoorstel fosfaatrechten en de brief over het Maatregelenpakket wordt de fosfaatreductie op bedrijfsniveau uitgewerkt, constateren de leden van de SGP-fractie. Daarbij wordt teruggesproken naar 2 juli 2015 als peildatum. De regering heeft besloten om die datum als peildatum te hanteren, omdat de boeren voor die datum niet konden weten dat de fosfaatreductie zou worden opgelegd. Juist om die laatste reden heeft een grote groep bedrijven voor de peildatum 2 juli 2015 nieuwe stalruimte gebouwd, dan wel andere diepte-investeringen gepleegd. Daarbij zijn financiële verplichtingen aangegaan die gebaseerd zijn op groei en op volle stallen. Deze leden merken op dat deze bedrijven in de problemen komen door de Wet invoering stelsel van fosfaatrechten. Voor veel van deze bedrijven is het toekomstperspectief volstrekt onduidelijk geworden. Is de regering inmiddels bereid om bedrijven die in grote financiële problemen komen tegemoet te komen, en op welke wijze? Ziet de regering mogelijkheden om deze groep bedrijven in de knelgevallenregeling op te nemen en fosfaatruimte voor hen te regelen?

Deze leden vragen waarom de regering kiest voor een reductie van 4% ten opzichte van de peildatum. Waarom geldt dit zelfs voor bedrijven die nog

<sup>24</sup> <https://www.nieuweoogst.nu/nieuws/2017/01/26/onderzoek-mestfraude-friesland>

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2013–2014, 33 037, nr. 85.



ruimte hebben voor hun fosfaatrechten? Deze leden vragen of het hier niet feitelijk gaat om een vorm van onteigening van rechten, als er zonder meer met 4% gekort moet worden op de veestapel ten opzichte van de stand van zaken op peildatum? Wat betekent het voor de betrokken boeren als ze elke twee maanden tegen heffingen kunnen oplopen, terwijl ze weten dat de door hen betaalde heffingen worden gebruikt als bonus voor bedrijven die wel aan de normen voldoen?

Deze leden constateren dat fosfaatrechten kunnen worden verhandeld, waarbij dan automatisch 10% van de rechten vervalt. Onder bepaalde voorwaarden is dit weer niet aan de orde, onder andere bij opvolging binnen de familiebedrijven. Deze leden vragen waarom het nodig is om fosfaatrechten die verhandeld mogen worden te korten, ook als de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond zit.

Deze leden merken op dat er een knelgevallenregeling is opgezet voor het geval dat door overmacht op de peildatum de fosfaatrechten minstens 5% lager zijn dan zonder de overmachtsituaties. Daarbij wordt o.a. genoemd de situatie van bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte en/of overlijden, vernieling van melkveestallen. Zij vragen of het reëel is om alleen een knelgevallenregeling te vormen voor dit soort overmachtsituaties. Waarom is niet gekeken naar de brede knelgevallenregeling ten tijde van de invoering van varkensrechten?

Het in de kou laten staan van bijvoorbeeld melkveehouders die onontkoombare financiële verplichtingen niet langer na kunnen komen, komt de facto neer op onteigening, stellen de leden van de SGP-fractie. Waarom laat de regering een goede toets en tegemoetkoming achterwege en verwijst zij deze melkveehouders door naar de rechter? Kan de regering aangeven hoe groot het risico is dat deze melkveehouders in het gelijk gesteld worden en er alsnog iets geregeld moet worden? Deze leden vragen ook of er aandacht voor andere situaties is waar boeren geen rekening mee konden houden, zoals de groei van melkveehouderijen, zelfs gestimuleerd door de overheid nadat de melkquota zijn opgeheven?

Deze leden constateren dat de regering voornemens is rond de knelgevallenregeling een adviescommissie in te stellen. Bedoeling daarvan is om in individuele gevallen te adviseren. Waarom bouwt de regering dit verzoek niet uit naar een adviescommissie die eenmalig advies over de reikwijdte van de knelgevallenregeling zal uitbrengen, waarna de regering alsnog zelfstandig besluiten neemt over eventuele aanvullingen op de knelgevallenregeling? Is dit niet een miskennis van de positie van individuele bedrijven, die op de situatie van voor 2 juli 2015 hebben geanticipeerd?

De regering gaat uit van het melkveefosfaatplafond, waarbij een beleidsmatige «verdeling» van het nationale fosfaatplafond over melkveehouderij, pluimveehouderij en varkenshouderij wordt toegepast. Door krimp in overige sectoren (buiten de drie genoemde) is er ten opzichte van de sectorale fosfaatplafonds in feite fosfaatruimte over, merken deze leden op. Kan de regering aangeven of zij bereid is deze fosfaatruimte te benutten ten behoeve van de melkveehouderij? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er verschillende varkensbedrijven zijn die graag willen stoppen, maar niet kunnen in verband met schulden. Ze vragen zich af waarom de regering niet kiest voor een tender- of opkoopregeling waarmee (een deel van) deze rechten opgekocht kunnen worden ten behoeve van de melkveehouderij.

In de ogen van deze leden ontbreekt een goed totaalpakket. Het gaat de Europese Commissie uiteindelijk om de waterkwaliteit in Nederland, het fosfaatplafond is hier ondergeschikt aan. De fosfaatrechten leveren zelfs geen bijdrage aan de verbetering van de waterkwaliteit, merken deze leden op. Waarom kiest de regering niet voor een pakket maatregelen dat primair iets doet aan de waterkwaliteit (zoals bedrijfsspecifieke derogatie en andere gebiedsgerichte maatregelen) en waarbij ingezet wordt op het niet meetellen van fosfaatvoorstellen naar fosfaatvrije landen voor het fosfaatplafond?

Verschillende bedrijven hebben de gewoonte om (een deel van) hun jongvee voor een paar (zomer)maanden uit te scharen bij een ander bedrijf. Door de enkele peildatum 2 juli 2015 kunnen deze bedrijven geen aanspraak doen op de fosfaatrechten voor dit jongvee, terwijl ze wel gewoon de eigenaar ervan zijn. De regeling om eventueel een verdeling van rechten te faciliteren doet daar weinig aan af, omdat de andere partij niet echt genegen zal zijn om rechten «terug te geven», stellen deze leden. Is de regering het met deze leden eens dat dit juridisch aanvechtbaar is? Deze leden stellen dat het bij toekenning van rechten om een eerlijke en representatieve verdeling gaat. Onderschrijft de regering dit? Is de regering het met deze leden eens dat met betrekking tot uitgespaard jongvee daar geen sprake van is?

Een deel van de vleesveehouderij krijgt ook te maken met de problematiek rond de fosfaatrechten, merken deze leden op. Deze sector groeit niet, of krimpt zelfs enigszins, en heeft in feite part noch deel aan de groei van de melkveehouderij met de daarbij ontstane fosfaatproblematiek. Kan de regering aangeven om hoeveel dieren het gaat bij het rechtensysteem? Wat is de impact van de maatregelen op deze sector, en hoe kan de regering dit ombuigen? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om vleesveehouderij buiten het fosfaatrechtensysteem te houden? Deze leden merken op dat verschillende soorten melkvee, zoals zoogdieren, een lagere fosfaatproductie hebben dan de forfaitaire normen. In onder meer het fosfaatpakket 2017 wordt hiermee in de ogen van deze leden onvoldoende rekening gehouden en dreigen onredelijke heffingen. Waarom is hier geen rekening mee gehouden? Gaat de regering hier alsnog rekening mee houden?

Ten aanzien van de Wet grondgebonden groei melkveehouderij het volgende. Verschillende bedrijven hadden/hebben te maken met onverwachtse veranderingen met betrekking tot huur of pacht, waardoor ze opeens grond kwijtraken. Dit is ook gevolg van het pacht-/huurbeleid van de RVOB (onderdeel van het Ministerie van Financiën), constateren deze leden. Is de regering bereid te bezien op welke wijze voorkomen kan worden dat deze bedrijven onnodig in de problemen komen?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken hechten aan een voortvarende behandeling van beide voorstellen en zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet. Zij ontvangen deze graag uiterlijk 31 maart 2017.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Gerkens

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
De Boer