

Vergaderjaar 2014–2015

33 979

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

C

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 5 december 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering de vragen uiterlijk maandag 8 december 2014, 15.00 uur te beantwoorden. Vertrouwende op een volledige en tijdige reactie achten de leden van de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie betreuren het dat een zo ingrijpend wetsvoorstel op een dusdanig laat tijdstip de Eerste Kamer heeft bereikt, dat een verantwoorde schriftelijke behandeling moeilijk is. Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de VVD-fractie vermelden hierbij dat hun weinig tijd is gegund voor een diepgaande bestudering van het wetsvoorstel; zaken die zijn blijven liggen zullen dan ook plenair worden ingebracht.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en met enige zorg kennisgenomen van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zij hebben hierover enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA).

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen. Aangezien hen procedureel, en zonder hun instemming, slechts maximaal twee dagen vergund waren om het gewijzigd voorstel van wet en het dossier Tweede Kamer (67 stukken plus de Handelingen) tot zich te nemen, beperken zij zich tot een aantal vragen op hoofdlijnen.

De leden van de fractie van de **GroenLinks**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vrezen dat door de aanname van dit wetsvoorstel duurzame ontwikkelingen in de melkveehouderij zullen worden gefrustreerd. Het Nederlandse mestoverschot groeit en de weidegang van melkvee neemt allengs af. De opheffing van de Europese melkquotering zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken en dit wetsvoorstel zal de negatieve trend niet keren.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

Het lid van de **Partij voor de Dieren**-fractie heeft met verbazing en grote zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hij constateert dat de regering de melkveehouderij geen strobreed 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. Dit lid wil hierover graag vragen voorleggen aan de regering. De leden van de **SP**-fractie en het lid van de **OSF**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Regeldruk agrarische sector

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer er een eind komt aan de niet aflatende stroom aan regelgeving die over de agrarische sector wordt uitgestort. Elk van deze regels heeft uiteraard een eigen, onderbouwde motivering, zoals afgedwongen door hogere regelgeving dan wel vol goede bedoelingen voor mens, dier en milieu. De stroom van regels bedreigt echter meer en meer de continuïteit van bedrijfsvoering in de agrarische sector, niet alleen die van de boerenbedrijven, maar ook die van ondernemingen in de bedrijfskolom daaromheen. Een niet aflatende stroom van nieuwe regels of wijziging van vorige maakt het steeds moeilijker de toekomst van de onderneming en de daarbij behorende bedrijfsvoering te plannen, langjarige maatregelen in te voeren om aan regels te voldoen en dus ook te voldoen aan wat al eerder werd opgelegd. Investeren is geen ad hoc activiteit die steeds weer aanpassingen mogelijk maakt. Het moet de sector toch ook mogelijk worden gemaakt investeringen voor een langere termijn te plegen – en dus op een normale boekhoudkundige wijze af te schrijven. Ook moet het de sector in brede zin mogelijk worden gemaakt lange termijn beleid te initiëren, zoals op het terrein van dier- en volksgezondheid, milieu en economisch rendement. Ten aanzien van de regeldruk komt de Wet verantwoorde groei melkveehouderij op een ongelukkig moment. Bij het behandelen van de Mestverwerkingwet was de indruk gewekt dat er geen aanvullende regelgeving nodig zou zijn, dan wel dat hiermee terughoudend zou worden omgegaan. Dit werd eerst doorbroken door het continueren van het stelsel van dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij. Nu wordt, na beëindiging van de zuivelquotering in de melkveehouderij, een soortgelijke aanvulling opgelegd via grondgebondenheid van de bedrijfsvoering. Nog los van de bureaucratische belasting en financiële consequenties als gevolg van de overlap aan regels, leiden dierrechten tot

kostenverhogingen bij uitbreiding van de veestapel en zal de voorliggende wet leiden tot hogere grondprijzen. Anders gezegd, veehouders worden met extra kosten geconfronteerd als ze willen uitbreiden of het bedrijf willen overnemen. Een overdaad aan regels doorkruist ook het succes van maatregelen die in de private sfeer moeten worden genomen, zoals het veevoerspoor, de kringloopwijzer of managementmaatregelen. De leden van de VVD-fractie erkennen dat de kwestie van derogatie aanvullende maatregelen vereist, maar dringen er bij de regering op aan meer ruimte te gunnen in de private sfeer en minder te vluchten in wettelijke regels. Teveel wettelijke dwang kan ook een uitdrukking zijn van wantrouwen in de probleemoplossende capaciteit van de agrarische sector zelf. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op deze stellingen te reageren.

Grondgebondenheid

In het wetsvoorstel wordt gesproken over «grond» als basis voor de toegestane fosfaatproductie en dus omvang van de melkveestapel. Het is de leden van de VVD-fractie niet geheel duidelijk wat precies in juridische termen onder «grond» moet worden verstaan. Hoe moeten in dit verband kortlopende pachtcontracten worden geïnterpreteerd? Beperkt de definitie zich tot grondposities die door juridische overeenkomsten zijn bekrachtigd? Vallen hier ook mondelinge afspraken onder, zoals in geval van grondruil? Wordt de grond die veehouders daadwerkelijk in gebruik hebben het uitgangspunt van de definitie, of beperkt de definitie zich tot grond die concreet op naam staat? En wat betekent in dit verband «op naam»? De leden van de VVD-fractie willen hierover graag duidelijkheid. Welke ruimte biedt voorliggende wet nog voor grondruilafspraken van melkveeouders met derden, zoals akkerbouwers? Acht de regering het niet wenselijk dat ook soepele onderlinge regelingen, die zowel de melkveehouderij als de akker- en tuinbouw ten goede komen, mogelijk blijven? Is het mogelijk hierin te voorzien met behulp van eenvoudige administratieve regelingen?

Gedane investeringen

Wat is het lot van melkveebedrijven die al voor het referentiejaar 2013 een productieniveau hadden gerealiseerd dat de wettelijke normen te boven gaat? Deze bedrijven konden op dat tijdstip toch niet weten dat er na beëindiging van de zuivelquotering nadere regelgeving zou komen, zeker niet regelgeving naast de verplichte mestverwerking. Worden zij veroordeeld tot inkrimping van de melkveestapel als het hen niet lukt extra grond te verwerven? En wat als dit de levensvatbaarheid van deze bedrijven ondermijnt?

Verplichte weidegang

Hoe gaat de regering reageren op de in de Tweede Kamer aangenomen motie over een verplichte weidegang van melkkoeien?² Is de regering voornemens een dergelijke reactie mee te nemen in de algemene maatregel van bestuur ter verankering van grondgebonden groei (de AMvB) die in het verlengde van voorliggend wetsvoorstel moet worden behandeld? Leven er bij de regering gedachten om de melkveeouders te verplichten schaduwrijke bomen op hun percelen te planten?

² 34 000 XIII, nr. 80.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Doelstelling(en) van de wet

Het kabinet wil met deze wet het grondgebonden karakter van de melkveehouderij behouden en versterken. De leden van de fractie van de PvdA achten een ontwikkeling naar intensieve niet-grondgebonden melkveehouderij ongewenst. Zij vragen welke doelen door de regering worden nagestreefd met deze grondgebondenheid in de melkveehouderij naast de milieudoelstellingen ten aanzien van nitraat. Gaat het alleen om milieudoeleinden of ook om andere doeleinden?

Fosfaatplafond

In de vormgeving van de wetgeving staat een nationaal fosfaatplafond voor de melkveehouderij centraal. Deze leden vragen wat de gevolgen zijn van het voortijdig «volmelken» ervan zowel voor de sector, als voor de andere veehouderijsectoren, als voor de overheid en voor de individuele melkveebedrijven? Zijn de gevolgen verschillend voor bedrijven die hebben uitgebreid tussen 2013–2017 en bedrijven die dat niet hebben gedaan? Welke voorziening is en/of wordt getroffen bij dreigende overschrijding? Welke proactieve maatregelen zijn voorzien om een dreigende overschrijding te voorkomen? Wat is de prikkel voor een individueel bedrijf om te voorkomen dat het nationaal fosfaatplafond wordt overschreden?

Derogatie

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het niet voortzetten van de derogatie zou betekenen voor de melkveehouderijbedrijven. Welke (negatieve) milieueffecten heeft de derogatie op het grond- en oppervlaktewater in Nederland? Welk perspectief op continuering van de derogatie na afloop van het vigerende vijfde actieprogramma nitraatrichtlijn kan de melkveehouders worden gegeven? Wat betekent het niet voortzetten van de derogatie na 2018 voor melkveehouderijbedrijven? Met de derogatie wordt kunstmeststikstof vervangen door organische stikstof uit dierlijke mest. Deze leden vragen welke effecten dit heeft voor het milieu in brede zin en met name voor de invulling van internationale vastgelegde milieudoelen? Wat is de betekenis van het vervangen van kunstmeststikstof voor de circulaire economie, zoals bedoeld in het regeerakkoord «Bruggen slaan»?

Grond

De leden van de fractie van de PvdA vragen welke juridische en teelttechnische voorwaarden gesteld worden bij «landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is». Passen voer-voor-mestcontracten respectievelijk regionale mestafzetovereenkomsten binnen deze voorwaarden? Zo nee, waarom niet? Op welke manier wordt met de genoemde voorwaarden invulling gegeven aan de circulaire economie zoals bedoeld in het regeerakkoord «Bruggen slaan»? Wordt met voer-voor-mestcontracten respectievelijk regionaal mestafzetovereenkomsten invulling gegeven aan de circulaire economie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Belang sector bij spoedige behandeling

De zorgen van de leden van de CDA-fractie, zoals in de inleiding zijn verwoord, slaan niet alleen op de uitvoerige behandeling in de Tweede

Kamer, waardoor er voor de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer weinig tijd beschikbaar is. Ook het feit dat naar de mening van deze leden relatief weinig aandacht is besteed aan de belangen van de melkveehouders, het belang van de werkgelegenheid en de bijdrage van ons land aan het oplossen van voedselschaarste in de wereld zijn voor deze leden reden tot zorg. Kan de regering nog eens aangeven hoe groot het belang is van de sector bij het op tijd aannemen van onderhavig wetsvoorstel?

Export

Gelet op de groeiende wereldbevolking en op het gelukkig stijgen van de welvaart in steeds grotere delen van de wereld stijgt de behoefte aan voedsel in de wereld. Deze leden hebben waardering voor het feit dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geschapen dat ook onze melkveesector een bijdrage aan dit proces mag leveren. Hoe hoog schat de regering de exportmogelijkheden in naar landen buiten de EU?

Derogatie

In het wetsvoorstel wordt terecht gesproken van verantwoorde groei. Naar de mening van deze leden is het logisch rekening te houden met de waarden van de natuur en het milieu.

In het onderhavige wetsvoorstel gaat het hierbij om de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676/EEG) en de Meststoffenwet, die voorschrijft hoe de mest moet worden verwerkt. Nederland heeft van de Europese Commissie derogatie gekregen van de voorschriften uit de Nitraatrichtlijn. Welke landen hebben nog meer een derogatie gekregen? Kan de regering nog eens in het kort aangeven waaraan ons land moet voldoen in het kader van deze derogatie?

Grondgebondenheid en mestverwerking

In het debat in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan de grondgebondenheid.

Dit onderwerp zal geregeld worden bij de bij beide Kamers voor te hangen AMvB. Vooruitlopend op deze discussie hebben deze leden nog enkele vragen. Deze leden hebben begrepen dat er een juridische relatie moet zijn tussen de melkveehouder en de grond. Hoe waardeert de regering in dit kader de levering van mest aan bijvoorbeeld een akkerbouwer in de buurt? Deze leden hebben kennisgenomen van het feit dat twee amendementen over dit onderwerp, van het lid Dik-Faber c.s. en van het lid Geurts, zijn verworpen.³ Toch hechten deze leden aan een eventueel voorlopige visie van de regering over een verantwoorde afzet van mest in de regio. Te meer daar de regering zelf in de nota naar aanleiding van het verslag stelt waarde toe te kennen aan het meer gebruiken van organische mest in de akkerbouw in plaats van kunstmest.⁴ Hoe ver is ons land gevorderd met de opbouw van de noodzakelijke mestverwerkingscapaciteit?

Gedane investeringen

Het wetsvoorstel gaat voor de fosfaatreferentiewaarde uit van het jaar 2013. Het wetsvoorstel is in juni 2014 ingediend. Vanaf dat moment konden boeren weten wat de voornemens van het kabinet waren. Hoe denkt de regering om te gaan met melkveehouders, die in de problemen

³ 33 979, nr. 65 en 33 979, nr. 63.

⁴ 33 979, nr. 10, blz. 4–5.

kunnen komen doordat zij extra geïnvesteerd hebben in de periode tussen het jaar 2013 en de datum van het bekend worden van het wetsvoorstel?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Belangen, belangentegenstellingen en afweging daarvan

De leden van de SP-fractie hebben drie samenhangende vragen over de belangen waarmee dit wetsvoorstel geïnvolveerd is.

Ten eerste vragen zij om een puntsgewijze zuiver analytische opsomming, en wel zonder appreciatie of weging, van de belangen die bij het wetsvoorstel een rol spelen. Daaronder voor zover het geval: de gezondheid van de mens; het dierenwelzijn; die van relatief grote en kleine melkveehouders; het mono- en gemengd bedrijf; het milieu, gespecificeerd naar de relevante aandachtspunten; duurzaamheid en circulaire economie. Hierbij nemen zij aan dat de regering de niet in de opsomming genoemde punten in het algemeen of voor dit wetsvoorstel irrelevant of verwaarloosbaar acht. In deze zin wordt om een uitputtende opsomming gevraagd.

Ten tweede vragen zij om een puntsgewijze analytische opsomming van de belangentegenstellingen die een rol spelen, wederom zonder appreciatie of weging.

Ten derde vragen zij om een beargumenteerde afweging van de in het antwoord op de voorgaande twee vragen genoemde belangen en belangentegenstellingen en vervolgens de keuzes die het wetsvoorstel dienaangaande maakt.

Verantwoorde groei melkveehouderij

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de verantwoorde groei die het wetsvoorstel beoogt. Het wetsvoorstel streeft naar verantwoorde groei van de agrarische sector. Is meso-groei (d.w.z. van de sector) een premisse en zo ja hoe is deze beargumenteerd? Hoe ligt dit voor de melkveehouderij in het bijzonder? Zou, gezien de oppervlakte van Nederland, «verantwoord» ook kunnen betekenen dat de groei tot staan moet worden gebracht of dat juist krimp verantwoord is? In hoeverre zou de regering het verantwoord achten om de productie op termijn af te stemmen op het lokale of tenminste het binnenlands gebruik?

De leden van de SP-fractie vragen om een kwantitatief overzicht op de wijze zoals aangegeven in onderstaande Tabel 1. Het gaat om de kwantificering van de stand van een aantal kernvariabelen uit het wetsvoorstel en van overige relevante variabelen voor het laatste jaar waarvoor deze betrouwbaar gemeten bekend zijn (2013 eventueel 2012; indien 2012 dit laatste jaar is dan wordt gevraagd de voorspelde groei 2013 in een extra kolom toe te voegen). Vervolgens vragen zij in de tabel aan te geven wat voor de daar aangegeven periodes de voorspelde of geraamde gemiddelde procentuele groei per jaar is. Bij de overige variabelen of restricties gaat het om de relevante grootheden die niet (direct) beïnvloed worden door het wetsvoorstel, maar die wel passen bij de verantwoorde groei zoals de regering deze opvat. Zij vragen ook om nauwkeurige bronvermeldingen van de stand en van de projecties.

Tabel 1. Stand 2013 en procentuele gemiddelde jaarlijkse groei 2014–22 van kernvariabelen wetsvoorstel en overige relevante variabelen en restricties voor verantwoorde groei

	ongewijzigd beleid		gewijzigd beleid		
	stand 2013	2014–17	2014–17	2018–21	2022–25
kernvariabelen wetsvoorstel					
	cijfer met eenheid	%	%	%	%
overige relevante variabelen en restricties					
	cijfer met eenheid	%	%	%	%

Bron stand:; bron mutaties: ...

Gedeeltelijke ontheffing van EU-normen («derogatie»)

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de gedeeltelijke ontheffing van EU-normen («derogatie») die bij dit wetsvoorstel een rol speelt. De term «derogatie» is in de memorie van toelichting, terloops, slechts één maal genoemd. In de brief van de regering van Economische Zaken van 26 november 2014 was het door haar benoemde «risico dat Nederland de derogatie verliest» indien het wetsvoorstel niet per 1 januari 2015 zou zijn aangenomen, één van de twee redenen om de Eerste Kamer tot spoedbehandeling te vragen⁵ (waartoe de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer op 2 december 2014 in meerderheid besloot).

De leden van de SP-fractie vragen om in een tabel de opsomming te geven van de in miljoenen euro's uitgedrukte maatschappelijke kosten en baten (mogelijk voor verschillende belangen c.q. belangengroepen) van de «derogatie» op jaarbasis en wel voor 2013, 2017 en 2021, aannemende dat de derogatie op de huidige schaal in stand blijft.

Heeft de regering het voornemen om het gat tussen de ontheffing en de EU-norm uit milieuoverwegingen af te bouwen? Zo ja, op welke wijze en in welk jaartempo? Zo nee, waarom niet? Is de regering van oordeel dat er op de diverse terreinen die onder het Ministerie van Economische zaken vallen gelijke concurrentievoorwaarden zouden moeten zijn binnen en tussen EU-landen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe past daarin de genoemde derogatie? Is de regering van oordeel dat de aan Nederland en de aan andere landen verleende derogatie ook de overige EU-landen ertoe zou kunnen aanzetten om derogatie te verkrijgen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering van mening dat het milieu en toekomstige generaties hiermee gediend zijn? Is het Nederlandse milieu thans gediend met de aan Nederland verleende derogatie?

Lasten van het wetsvoorstel voor bedrijven en baten

De leden van de SP-fractie hebben vragen over Hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.⁶ In de paragrafen 4.3 en 4.4 geeft de regering, zoals veelal gebruikelijk, de administratieve lasten en nalevingskosten van het wetsvoorstel, in casu voor bedrijven. Voor de sector (en voor degenen die het wetsvoorstel beoordelen) zijn uiteraard ook de baten relevant en geeft de opsomming van uitsluitend lasten en kosten een eenzijdig beeld. Welke zijn de, eveneens in euro's gemeten, baten? Is de regering bereid om voortaan, wanneer bij een wetsvoorstel de lasten en nalevingskosten opgenomen worden, tevens de baten op te nemen?

⁵ 33 979, B.

⁶ 33 979, 3.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft kennisgenomen van het rapport van Natuur & Milieu «Verantwoorde melkveehouderij is grondgebonden!» uit oktober 2014. Kan de regering aangeven op welke hoofdpunten zij dit rapport onderschrijft en op welke hoofdpunten zij dit bestrijdt? Welke zijn voor laatstgenoemde punten de contra-argumenten? De leden van de SP-fractie vragen de regering om bij de ene of de andere categorie in ieder geval in te gaan op de volgende vijf punten (pagina-nummers verwijzen naar genoemd rapport):

1. *Fosfaat*. Als de melkproductie met de verwachte 10–20% stijgt, komt deze in 2015 uit boven de afgesproken 84,9 mln. kg en dreigt het nationale plafond te worden overschreden. Fosfaatoverschotten leiden tot verontreiniging van bodem en grond- en oppervlaktewater. En dat terwijl 50% van het landbouw-oppervlaktewater in Nederland verontreinigd is met fosfaat en nitraat. [pag. 2 t/m 4]
2. *Voerspoor*. In het zogenoemde voerspoor is de norm van 4,5 g fosfor afgesproken. Het fosforgehalte in mengvoer steeg echter van 4,3 g/kg in 2012 naar 4,6 g/kg in 2013. Het voerspoor is daarmee onvoldoende om de fosfaatoverschotten te verlagen. [pag. 3 t/m 4]
3. *Ammoniak*. 20% meer koeien leidt tot 13 kiloton meer in plaats van minder ammoniak en zet daarmee de Programmatische Aanpak Stikstof zwaar onder druk. Ammoniak leidt tot vermisting en verzuring van de natuur. Met de toename van ammoniakemissies nemen ook geurhinder, broeikasgas en fijnstof toe. [pag. 5 t/m 6]
4. *Weidegang*. De trend is dat weidegang bij bedrijven afneemt. Het aantal koeien in de wei daalt: in 1997 kwam 92% buiten, in 2012 en 2013 slechts 70%. [pag. 6 t/m 7]
5. *Megastallen*. In 2013 waren er 225 bedrijven met 250 koeien of meer, bijna anderhalf maal zoveel als in 2010. Al bij bedrijven met 200 melk-koeien of meer is vrijwel nooit sprake van weidegang. [pag. 7 t/m 8]

Acht de regering deze vijf punten in overeenstemming met een «verantwoorde groei van de melkveehouderij»? Zo ja, kan de regering daarvoor gedegen argumenten geven, de belangen uit de eerdere vragen van de leden van de SP-fractie daarover in aanmerking nemende? Zo nee, wat gaat de regering hieraan precies doen en vóór welke datum?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Wetgevingsproces

De leden van de GroenLinks-fractie hebben grote moeite met de gevolgde procedure. Zij constateren dat de regering steeds vaker kiest voor de constructie waarin een uitgekleed wetsvoorstel aan de Kamers wordt voorgelegd om vervolgens via gedelegeerde regelgeving de eigenlijke regels te formuleren. Dat heeft het grote voordeel dat wet- en regelgeving flexibel is aan te passen aan nieuwe feiten en omstandigheden. Het grote bezwaar is dat er weinig overblijft van het parlementaire controlerecht. Daaraan doen (zware) voorhangprocedures nauwelijks af. Deze leden vragen de regering, met het oog op de zorgvuldige wetgevingsprocedure, om bij de beantwoording van deze vragen, of in ieder geval vóór de stemmingen, de bij dit wetsvoorstel behorende concept-AMvB aan de Kamer voor te leggen. Dit wetsvoorstel moet, als het aan de regering ligt, met grote spoed worden afgerond. Deze leden zijn er nog niet van overtuigd dat dit mede te maken heeft met de dreigende intrekking van de door de Europese Commissie verleende derogatie. Zij vragen de regering om een overzicht van de door de EC te nemen stappen (met bijbehorende termijnen) voordat de aan Nederland verleende derogatie van de Nitraatrichtlijn daadwerkelijk is ingetrokken. En hadden de gevolgen van de opheffing van de Europese melkquotering voor de toepassing de

Meststoffenwet niet opgevangen kunnen worden door een noodwet? Dat had de regering en het parlement de mogelijkheid geboden zorgvuldige wetgeving te overwegen.

Fosfaatplafond

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar haar opvatting over de gewenste balans tussen de omvang van de melkveestapel en de hoeveelheid landbouwgrond. Deelt zij de opvatting van veel deskundigen en natuur- en milieuorganisaties dat grondgebondenheid de enige waarborg is voor het handhaven van fosfaatplafonds. Erkent de regering dat een «leidraad» onvoldoende is om «groei zonder grond» te beteugelen? Zo nee, waarom niet? Bij de verlening van de derogatie van de Nitraatrichtlijn is opgelegd dat de in de richtlijn gestelde doelen zullen worden bereikt door andere maatregelen te treffen en nutriëntenverlies op andere manieren te beperken. Deze leden vragen de regering hoe zij deze verplichting nader invult en handhaaft.

Voor veel melkveehouders betekent het afschaffen van de melkquota dat zij hun veestapel uitbreiden, door het hele land wordt op dit moment geïnvesteerd in nieuwe en grotere stallen. Deelt de regering de analyse dat bij doorzetten van de huidige groei de grenzen van wat toelaatbaar is voor het milieu op korte termijn worden overschreden? Zo blijkt uit cijfers over het jaar 2013 van het CBS dat de uitstoot van fosfaat in één jaar tijd met 4,4 miljoen kilo is gestegen, waardoor de verwachting is dat het afgesproken fosfaatplafond voor het einde van de melkquotering al bereikt is, en in 2020 de fosfaatproductie op 91 miljoen kg uit zal komen, dus fors boven het plafond van 84,9 miljoen kg fosfaat. Is de regering bereid om het fosfaatplafond van 84,9 miljoen kg per jaar wettelijk vast te leggen? Zo niet, op welke wijze zal de regering dan borgen dat de fosfaatuitstoot aan banden wordt gelegd?

Ammoniak

Deelt de regering de zorg van de leden van de GroenLinks-fractie dat de Programmatische Aanpak Stikstof zal mislukken wanneer de groei van de melkveestapel niet aan banden wordt gelegd door de melkveewet? De huidige ontwikkelingen wijzen op een groei van 20%. Deze groei komt overeen met een toename van de ammoniakuitstoot met 13 kiloton, in plaats van de afgesproken verlaging met 10 kiloton (waarvan 5,6 kiloton mag terugvloeien naar de veehouderijsector). Wil de regering toelichten hoe zij, gezien de huidige en nog te verwachten groei in de melkveehouderij, het reductiedoel van 10 kiloton zal realiseren? Zal zij, zolang deze reductie onzeker is, de ruimte voor de veehouderij om te groeien, bevriezen?

Weidegang

Deelt de regering de zorg dat de weidegang jaar na jaar afneemt? In 1997 kwam 92% van de koeien nog buiten, in 2013 was dit nog 70% en in 2016 naar verwachting nog maar 58%. Dit ondanks afspraken in de melkveehouderijsector dat de weidegang stabiel zal blijven. Deelt de regering de constatering van de leden van de fractie van GroenLinks dat afspraken in de markt onvoldoende werken, en dat een wettelijke borging noodzakelijk is? Is zij bereid een weidegang van 120 dagen van 6 uur per dag wettelijk vast te leggen? Is zij in ieder geval bereid deze wettelijke borging van weidegang op te leggen aan melkveebedrijven die willen uitbreiden?

Megastallen

Hoe beoordeelt de regering de toename van het aantal bedrijven van 250 koeien of meer (megastallen)? In 2010 waren er 152 bedrijven met meer dan 250 koeien, in 2013 waren dit er 225, dat is bijna anderhalf keer zoveel. Vindt zij dit een gewenste ontwikkeling? Is zij bereid deze ontwikkeling een halt toe te roepen? Hoe beoordeelt zij het gegeven dat bij bedrijven van meer dan 200 koeien er vrijwel nooit meer sprake is van weidegang? Is dit voor de regering aanleiding om weidegang wettelijk te borgen?

Mestverwerking

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat de afspraak van de melkveehouderijsector om grondgebonden te blijven ondergraven wordt met dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel stelt melkveehouders die hun mest elders weten te verwerken in staat tot forse uitbreiding van hun bedrijf zonder dat zij over voldoende grond beschikken. Daarmee zal de melkveehouderij de industriële ontwikkeling in de varkens-en pluimveesector achterna gaan. Deelt de regering deze zorg, en hoe wil zij voorkomen dat de melkveehouderij zich tot een nieuwe bio-industrie ontwikkelt? De druk op de mestmarkt zal flink toenemen door de groei van de melkveestapel. Hoe rijmt de regering dit met haar doel om de druk op de mestmarkt te verminderen? Is zij het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat dit tot meer verontreiniging van bodem, grondwater en verzuring van de natuur zal leiden? En dat de risico's voor fraude op de mestmarkt alleen maar toe zullen nemen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Doel wetsvoorstel

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit wetsvoorstel er vooral op ziet tegemoet te komen aan de eisen gesteld bij de verleende derogatie. Kan de regering aangeven wanneer zij voornemens is een meer alomvattende visie te presenteren op verantwoorde groei van de melkveehouderij?

AMvB

Het is onduidelijk wat de gevolgen van dit wetsvoorstel precies zullen zijn, omdat veel afhangt van de invulling en nadere aanscherping via de AMvB. De wet is daarmee op dit punt welhaast een raamwet geworden. Kan de regering aangeven waarom het niet mogelijk of wenselijk was direct nadere invulling te geven aan grenzen voor groei zonder grondgebondenheid in het onderhavige wetsvoorstel? Kan de regering aangeven wanneer zij verwacht de AMvB naar de Kamer te kunnen sturen?

Hoofdlijnennotitie

De regering van Economische Zaken heeft in haar brief van 26 november 2014 aangekondigd een notitie te zullen sturen aan de Eerste Kamer over de invulling van de AMvB.⁷ Waarom kon niet in een eerdere fase van de behandeling van dit wetsvoorstel duidelijkheid worden gegeven over de beleidsvoornemens van de regering op dit punt, nu deze zo belangrijk zijn voor de beoordeling van de materiële betekenis van de wet?

⁷ 33 979, B.

Wetgevingsproces

Hoe beoordeelt de regering het wetgevingsproces bij onderhavig wetsvoorstel in algemene zin?

Grondgebondenheid

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wanneer er volgens haar sprake van grondgebondenheid. Keuzes over de mate waarin de groei van de melkveehouderij grondgebonden is, zullen pas in de AMvB scherpte krijgen. Kan de regering alvast aangeven welke uitgangspunten daarbij leidend zullen zijn? De regering geeft aan dat het onderhavige wetsvoorstel grondgebondenheid geen strobreed in de weg legt. Maar hoe wil de regering grondgebondenheid en een sluitende kringloop met betrekking tot de mestverwerking stimuleren?

Overschotten

Hoe wordt ervoor gezorgd dat melkveehouders nog meer geprikkeld worden om hun overschotten te verminderen? Hoe wordt omgegaan met bedrijven die een fosfaatoverschot hebben?

Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dieren-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie en namens het lid van de OSF-fractie

Mestoverschot

Waar de maatschappij waarde hecht aan weidegang en het toenemende aantal megastallen in Nederland op steeds meer verzet stuit, slaat de regering met dit wetsvoorstel steeds meer de weg in 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?

Onderhandelingen verruiming melkproductie

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren heeft kennisgenomen van de onderhandelingen tussen de regering en de sector over de voorwaarden waaronder de verruiming van de melkproductie in Nederland zou kunnen plaatsvinden. Deze onderhandelingen hebben plaatsgevonden tot eind augustus 2014 en zijn daarna afgebroken. Kan de regering precies aangeven wat het breekpunt voor de sector, dan wel voor de regering was? Kan de regering bevestigen dat de met vertegenwoordigers van de sector gemaakte afspraken over randvoorwaarden voor de uitbreidingen op geen enkele manier bindend zijn voor de individuele melkveehouder, en dat deze afspraken dus net zo «leeg» zijn als de nu voorliggende wet?

Kan de regering aangeven in hoeverre de afgebroken onderhandelingen debet zijn geweest aan het late moment van behandeling van de wet, kort voor 1 januari 2015 en de dreiging dat derogatie niet langer verleend zou kunnen worden door de Europese Commissie wanneer de wet niet voor die datum zou worden aangenomen? Hoe schat de regering de risico's in van het niet verkrijgen van derogatie wanneer de wet niet wordt aangenomen en deelt de regering de mening dat de sector kennelijk welbewust dit risico over zich heeft afgeroepen door de onderhandelingen af te breken?

AMvB

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vindt de keuze van de regering om een «lege» wet ter behandeling aan de Tweede en Eerste Kamer voor te leggen en deze in te vullen via een algemene maatregel van bestuur ondemocratisch en onrechtmatig. De kern van de wet en de politieke keuzes worden via een achterdeur verschoven naar de AMvB. Kan de regering toelichten hoe zij via de AMvB denkt te bereiken wat haar via de wet niet lukt en waarop haar verwachting gebaseerd is dat dit via een AMvB beter zou moeten kunnen lukken? Is de regering bereid om in het komende overleg over de algemene maatregel van bestuur mee te nemen dat het convenant met de melkveehouderij moet worden aangepast in de zin dat er bindende afspraken en daaraan gekoppelde sancties met de overheid worden gemaakt? Zo nee, waarom niet? Kan de regering ook aangeven in hoeverre een collectieve overschrijding van de nagestreefde plafonds tot consequenties kan leiden voor individuele melkveehouders?

Vergroting melkproductie

Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren heeft kennisgenomen van de explosie aan uitbreidingsvergunningen die door de melkveehouderij al sinds 2008, vooruitlopend op het verdwijnen van het melkquotum, zijn aangevraagd en ook door de gemeenten afgegeven. Kan de regering een uitgesplitst overzicht geven van de het aantal afgegeven vergunningen sinds 2008 (uitgedrukt in koeplaatsen of stuks melkvee) tot heden? Hoeveel koeien mogen er volgens de tot nu toe afgegeven vergunningen totaal worden gehouden in Nederland, en hoe verhoudt dit (theoretische) aantal zich tot de verwachting dat de Nederlandse melkplas tot 2020 met maximaal 20% zal groeien ten opzichte van het oorspronkelijke quotum. Zijn de beperkingen die volgen vanuit de nog te ontwerpen algemene maatregel van bestuur ook van toepassing op de reeds aangevraagde en afgegeven vergunningen? Wordt het eventueel (deels) terugdraaien van die vergunningen behandeld via de volgtijdelijkheid waarin de vergunningen verleend zijn of wil de regering via andere keuzes die vergunningen met terugwerkende kracht inperken waar nodig? Welke systematiek wil de regering daarvoor dan volgen? Hoe gaat de regering de ondernemers informeren over kostprijsverhogingen die vanuit de nog te ontwerpen algemene maatregel van bestuur zullen volgen? Hoe denkt de regering de te verwachten schadeclaims te gaan behandelen? Kan de regering uitleggen hoe economische voordelen, die de melkveesector denkt te verkrijgen bij het afschaffen van de melkquota, gaan uitvallen tegen de achtergrond dat de kostprijs van Nederlandse melk tot de hoogste ter wereld behoort?

Prijzen

Kan de regering bevestigen dat meer dan de helft van de Nederlandse melk met verlies wordt verwerkt en dat deze verliezen worden gecompenseerd door hoge prijzen voor een klein deel van de melk?⁸ Het lid van de fractie van de PvdD verzoekt de regering om een toelichting hoe deze discrepantie zich verhoudt tot het streven van de Nederlandse melkveehouderij om zich te ontwikkelen tot een duurzame en robuuste sector. Op welke gronden vindt de regering het verdedigbaar om een sector, waarvan meer dan de helft van de productie eigenlijk niet rendabel is, vrijwel ongelimiteerd te laten uitbreiden? Is de regering ervan op de hoogte dat op de zuiveltermijn markten voor de periode levering tot juni volgend jaar prijzen worden genoteerd van omgerekend minder dan

⁸ *Grote bedrijven zijn ten dode opgeschreven*, Volkskrant 10 november 2014.

18 eurocent per kilo? Kan de regering uitleggen hoe deze lage prijzen zich verhouden tot de kansen die zij ziet voor de Nederlandse melkveehouderij op de wereldmarkt, mede gelet op de hoge kostprijs van de Nederlandse melk?

De afgelopen twee jaar hebben de melkveehouders hoge prijzen voor hun melk gekregen naast de forse Europese subsidies die tevens richting de melkveesector zijn gegaan, zo constateert het lid van de fractie van de PvdD. De prijsontwikkelingen op de wereldmarkt laten zien dat vanaf ongeveer maart/april 2015 de melkprijs door het Europese vangnet zal zakken. De Europese Unie zal dan weer melk uit de markt moeten halen, tegen een vastgestelde prijs. Kan de regering uitleggen wat de rechtvaardiging is van een systeem dat ondernemers bij hoge marktprijzen blijft subsidiëren, en bij lage marktprijzen naast de subsidies, een comfortabel vangnet biedt?

Welzijn koeien en kalveren

Het lid van de fractie van de PvdD maakt zich ernstige zorgen over het dierenwelzijn van miljoenen koeien en kalveren bij de huidige en toekomstige uitbreiding van de melkveehouderij. Kan de regering aangeven hoeveel dieren met pootproblemen er naar verwachting bij gaan komen indien de melkveesector gaat uitbreiden? Is er onderzoek gedaan naar het ontstaan van gezondheidsproblemen bij koeien in relatie tot de hoge melkgift die van de dieren verwacht wordt, en waarop de wijze waarop zij gehouden worden in termen van weidegang/op stal houden daar invloed op heeft? Kan de regering aangeven hoeveel meer kalveren gescheiden worden van de zorg van hun moederkoe bij de huidige en toekomstige uitbreiding van de melkveesector? Hoe gaat de regering het probleem oplossen van de door de uitbreidingen toenevende stroom kalfjes waarvoor geen plek is in de economie van de moderne melkveehouderij? Er is in het verleden een project geweest om het voorkomen van uierontsteking bij melkvee met 10% te verlagen. Dit project is mislukt in de zin dat de doelstelling niet is gehaald. Er loopt nog een project om het voorkomen van pootproblemen te verlagen. Daarbij is voor zover bekend geen streefpercentage genoemd. Nu duidelijk is dat bij grotere bedrijven weinig tot geen weidegang wordt toegepast, valt te verwachten dat het voorkomen van uierontstekingen en pootproblemen zal toenemen. Hoe denkt de regering dit tij te gaan keren, nu zij verplichte weidegang afwijst? Kan de regering toelichten of zij bij de betreffende normering van weidegang uitgaat van het percentage dieren of uitgaat van het percentage bedrijven? Kan de regering er zorg voor dragen dat tevens de tellende instanties eenduidig zijn in de normering betreffende weidegang? En kan de regering aangeven of zij de mening deelt dat het criterium van grondgebondenheid in termen van dierenwelzijn vooral betrekking zou moeten hebben op de hoeveel uitloopmogelijkheid die direct bij de stal aanwezig is, anders dan op grote afstand gepachte percelen die hooguit dienen om (al dan niet theoretisch) de mesthoeveelheden die op het melkveebedrijf geproduceerd worden uit te rijden. Het lid van de fractie van de PvdD constateert dat de melkveesector poogt met een aangepast voerspoor bepaalde ongewenste milieueffecten van de uitbreidingen te kunnen terugdringen. Kan de regering uiteenzetten welke mogelijke gevolgen dit voerspoor heeft voor het welzijn van het melkvee? Kan zij onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek over dit thema delen met de Kamer voorafgaand aan de wetsbehandeling?

Wetgevingsproces

Het lid van de fractie van de PvdD typeert de snelheid waarmee de melkveewet door de Eerste en Tweede Kamer gejaagd wordt, als onzorgvuldig. Dit toont een gebrek aan verantwoordelijkheid naar de

melkveesector en gebrek aan ethisch besef ten aanzien van natuur, milieu en dierenwelzijn. Dit alles vanwege het in gevaar komen van de derogatie. In de melkveewet moet worden gestuurd op het fosfaatoverschot, terwijl bij de derogatie het om het stikstofoverschot gaat. Kan de regering uitleggen waarom de fosfaat-overschotten in de melkveewet worden geregeld, en de stikstofoverschotten niet? En als het stikstofoverschot in deze wet geen rol speelt, waar komt de haast en bijgevolg deze onvolledigheden, rechtmatigheid en handhaafbaarheid van deze wet daardoor ernstig bemoeilijkt wordt en wat zijn de redenen om toch op overhaaste behandeling aan te dringen?

Mestverwerking

Het lid van de fractie van de PvdD constateert dat melkveehouders met voorliggend wetsvoorstel via een vervangende verwerkingsovereenkomst van hun eventuele fosfaatoverschot af zullen kunnen komen. Is het juist dat de betreffende melkveehouder de mest waar het over gaat, niet fysiek bij de vervangende verwerker hoeft aan te leveren? Zo ja, wat gebeurt er dan met het fosfaatoverschot dat dan toch onmiskenbaar op het oorspronkelijke bedrijf blijft? Kan de regering uitleggen waarom zij voornemens is fosfaatoverschotten toe te staan, terwijl het hier gaat om een eindige stof die van essentieel belang is voor komende generaties, tegen de achtergrond dat meer dan de helft van de Nederlandse melk met verlies wordt verwerkt?

CO₂-uitstoot

Het lid van de fractie van de PvdD merkt op dat een koe per kilo melk 1,2 kilo CO₂-uitstoot geeft en dat het hierbij met name gaat om het voor het klimaat zeer schadelijk methaan en lachgas.⁹ Kan de regering uitleggen hoe de nagenoeg ongebreidelde uitbreiding van de melkveehouderij, en dus de CO₂-uitstoot, past in het door het kabinet afgesloten Energieakkoord dat er juist naar streeft dat de CO₂-uitstoot omlaag gaat? Kan de regering aangeven op welke wijze het kabinet toename van de uitstoot van broeikasgassen door de veehouderij denkt te compenseren en op welke wijze de veehouderij hiervoor medeverantwoordelijk zal worden gemaakt? Kan de regering uitleggen hoe de kwaliteit van het platteland zich zal ontwikkelen als het enerzijds wordt vol gezet met windturbines om de CO₂-uitstoot te verlagen, en anderzijds komt vol te staan met megastallen en communities die de CO₂-uitstoot drastisch verhogen? Is de regering bereid om een bovengrens te stellen aan de uitstoot van broeikasgassen door de veehouderij?

Uitsluiting natuurgebieden

Veel boeren gebruiken natuurgebieden of hebben deze in beheer, en voor deze gebieden kunnen de eigenaren compensatie claimen in het gebruik van meststoffen. Het fosfaat-overschot dat een bedrijf mag hebben, wordt gekoppeld aan het aantal hectares dat wordt gebruikt. Het lid van de PvdD pleit ervoor om natuurgebieden uit te sluiten wegens de desastreuze effecten hiervan op de natuur en de biodiversiteit. Is de regering bereid om in de wet op te nemen dat natuurgebieden in gebruik of in beheer niet meetellen voor het fosfaat-overschot?

⁹ Nieuwe Oogst Nu, 19 augustus 2014.

Grondgebondenheid

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering van Economische Zaken aangegeven dat buitenlandse gronden meetellen voor de plaatsingsruimte van fosfaat en het toegestane fosfaatoverschot. Zo geformuleerd tellen gronden in bijvoorbeeld Oost-Europa ook mee. Het lid van de fractie van de PvdD wil weten of de regering bereid is aan de buitenlandse gronden een maximale afstand tot de melkveehouderij te koppelen. Zo ja, aan welke afstand denkt zij dan?

Voerspoor

Ten aanzien van het voerspoor waarmee het fosfaat-overschot zou kunnen worden teruggedrongen, wil het lid van de fractie van de PvdD graag het volgende van de regering vernemen. Kan de regering aangeven wat de te nemen maatregelen precies behelzen, welke vorderingen er al zijn geboekt, en of er mogelijkheden zijn om dit traject af te dwingen?

Nitraatnorm

Het lid van de fractie van de PvdD heeft kennisgenomen van het rapport van het RIVM over de gevolgen van vermesting op de drinkwaterwinning.¹⁰ Hierin concludeert het RIVM dat ondanks het mestbeleid het onzeker is of de nitraatnorm voor grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden gehaald zal worden. Kan de regering aangeven hoe zij gaat garanderen dat de nitraatnorm wel degelijk gehaald gaat worden? Kan de regering uiteenzetten welke maatregelen zij voornemens is hiervoor te treffen? Is de regering bereid om een uitgebreide kabinetsreactie op dit rapport naar de Kamer te zenden voorafgaand aan het debat over voorliggend wetsvoorstel?

Algemene afspraken en doelstellingen

Kan de regering aangeven hoe de grote en snelle uitbreiding van de melkveestapel zich verhoudt tot de eerder gemaakte afspraken op het gebied van fosfaatproductie, weidegang en voerspoor? Hoe verhoudt de afspraak om de ammoniakuitstoot met 10 kiloton te verlagen in 2030 zich tot de uitbreiding, waarvan 5,6 kiloton terug zou mogen komen voor ontwikkelingen in de veehouderij? Hoe kan een uitbreiding van 20% van het aantal koeien en de 13 kiloton extra ammoniakuitstoot zich verdragen met deze afspraak? Is de regering bereid te garanderen dat het voor 2030 geformuleerde doel onder geen enkele omstandigheid zal worden gematigd? Kan de regering toezeggen dat de eerder gemaakte reductiedoelen en afspraken bij de invoering van de Programmatische Aanpak Stikstof leidend zullen zijn in elke invulling van de melkveewet, en dat daarop op geen enkele wijze concessies gedaan zullen worden? Is de regering bereid het fosfaatplafond voor melkveemest van 84,9 miljoen kilo per jaar vast te leggen? Is de regering bereid tot het borgen van weidegang van tenminste 120 dagen voor 6 uur per dag voor alle koeien

¹⁰ *Gevolgen van vermesting voor drinkwaterwinning*, RIVM rapport 2014-0116; http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:267244&type=org&disposition=inline&ns_nc=1.

op melkveebedrijven die willen uitbreiden? Is de regering bereid tot het invoeren van een maximum forfaitair fosfaatplafond van 40 kg/ha voor te verwerken melkveemest?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heijnert

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