

Vergaderjaar 2021–2022

**35 949**

## **Wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten**

**C**

### **VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 14 februari 2022

#### **Verslag van vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

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

#### **Inleiding**

De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan gezamenlijk een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen.

De leden van de **Partij voor de Dieren**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben daar nog enkele kritische vragen over.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA**

##### Algemeen

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering wat precies de onzekerheid is waar de melk- en vleesveehouders mee

<sup>1</sup> Samenstelling: Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA), (ondervoorzitter), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), (voorzitter), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en vacant (CDA).

worden geconfronteerd, en waarvoor dit wetsvoorstel, en met name de nieuwe categoriseringsindeling, een oplossing zou moeten bieden. Hoe ziet die er in de praktijk uit? Worden boerenbedrijven bij overtredingen beboet of voor de rechter gedaagd?

Zijn er andere oplossingen in beeld geweest voor het oplossen van deze problemen? Zo ja, welke? Kan de regering inzicht geven in de alternatieven die afgewogen zijn?

Volgens het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) krijgen ondernemers geen extra regeldruk, terwijl dit wetsvoorstel bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) wel zal leiden tot een hogere uitvoeringslast. Dat vinden de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lastig met elkaar te verenigen. Zij verzoeken de regering dan ook om een toelichting.

#### Consistentie van beleid en wetgeving

Hoe draagt dit wetsvoorstel in de reële wereld bij aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water? Hoe verhoudt het zich tot de regels voor derogatie en het dichterbij brengen van de doelen van het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn?

In hoeverre is het wetsvoorstel materieel in lijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn, en dan in het bijzonder met het verslechteringsverbod daarbinnen? De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wijzen de regering er voor de volledigheid op dat de maatregelen ter vermindering van de deposities in Natura 2000-gebieden (bijv. doel renovatie lease), juridisch noch materieel kunnen compenseren voor maatregelen die (hoogstwaarschijnlijk) leiden tot een toename aan dieren (en dus stikstofdeposities) zoals in de beantwoording gesuggereerd lijkt te worden. In absolute termen moet het kabinetsbeleid erop gericht zijn om deposities van stikstof en uitstoot van fosfaten met spoed te verminderen. Onderschrijft de regering dit? Hoe oordeelt de regering in dat licht over de coherentie met ander (aangekondigd) kabinetsbeleid, de rechtsstatelijkheid verhouding tot EU wet- en regelgeving aangaande natuur? Met welke sectororganisaties is overlegd? Is er ook overlegd met partijen die het belang van natuur- en landschap behartigen?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA lezen in het nader rapport dat de Europese Commissie ambtelijk heeft laten weten dat er geen problemen met de staatssteunaspecten zijn zolang «...de eerder verleende staatssteungoedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in acht worden genomen en de Nederlandse autoriteiten verzekeren dat gegarandeerd is dat de fosfaatproductie te allen tijde onder het plafond van de fosfaatproductie blijft.»<sup>2</sup> Nederland heeft nog geen zicht op het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water en er is op zijn best discussie of het fosfaatplafond en stikstofdoelen afgelopen jaren behaald zijn. Daarbij is de fosfaatbank een «wezenlijk onderdeel» geweest van de staatssteungoedkeuring van de Europese Commissie en deze wordt nu aanzienlijk minder snel gevuld. Hoe wordt gegarandeerd dat nog wordt voldaan aan de eis van de Europese Commissie? Kan in de toekomst aan deze eis voldaan blijven worden? Ook in het licht van mogelijk aanscherpende fosfaatplafonds? En als later blijkt dat er toch problemen ontstaan, wie draagt dan het risico voor eventueel geleden schade of te maken kosten: de overheid of de betreffende bedrijven?

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 35 949, nr. 4, blz. 3.

Hoe gaat de regering monitoren of de inschattingen van de effecten van dit wetsvoorstel inderdaad beperkt zijn, zoals zij op meerdere plaatsen schrijft? De rechter verwerpt op dit moment leaseconstructies van stikstofrechten. Loopt dit wetsvoorstel dezelfde risico's? Zo nee, waarom niet? Welke gevolgen heeft dit dan voor boeren die gebruik maken van deze constructie? Is de regering bereid om bij de nadere uitwerking van deze wet mogelijk te maken dat verleasde fosfaatrechten bij terugkomst bij de eigenaar ingenomen kunnen worden? Dit, zodat wanneer een melkveehouder wordt uitgekocht in het kader van het stikstofbeleid, alle fosfaatrechten teruggenomen kunnen worden in plaats van een lager percentage dan 100% zoals bij de varkenshouders is gebeurd. En ook zodat zoveel mogelijk boerenbedrijven kunnen blijven boeren en in de toekomst geen last zullen ondervinden van rentenierende voormalige veehouders die fosfaatrechtenhandel gaan bedrijven en zo prijsverstorend kunnen werken voor actieve boeren.

#### Verheldering van indeling in diercategorieën

De uitzonderingspositie voor zoogkoeien was tijdelijk bedoeld. Waarom zou deze reden nu vervallen zijn? Welke concrete voorwaarden wil de regering stellen per ministeriële regeling? Hoe ziet de handhaving van het schuiven tussen de categorieën eruit? Hoe gaan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en RVO controleren dat er toch niet stiekem jongvee wordt opgefokt voor de melkveehouderij op vleesveebedrijven? Met andere woorden, hoe realistisch is de handhaving van dit voorstel? Wat zijn de aantallen jongvee die veranderen van categorie?

#### 100 kg afromingsvrije lease

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA stellen vast dat door de 100 kilogram-regel er minder snel wordt afgeroomd en de fosfaatbank minder snel dan beoogd wordt gevuld. Welke impact heeft dit op de transitie naar grondgebonden landbouw? Er is geen sprake van afroming bij aanschaf van de lease ter waarde van 100 kg. Bij de «terugweg» vindt ook geen afroming plaats. Er worden met het wetsvoorstel dus twee afromingsmomenten «buiten haakjes» geplaatst. Zien deze leden dit goed? Is hier rekening mee gehouden bij het bepalen van de 10% afname groei fosfaatbank of is daar gerekend met 1 transactie?

Welke effecten zijn te verwachten van de inzet van fosfaatrechten van stoppende boeren? Is het een denkbaar scenario dat wanneer zij hun stal sluiten of een ander type bedrijf gaan voeren, zij fosfaatrechten in kleine pakketjes aan andere boeren gaan verlenen en dat, omdat er geen afroming plaatsvindt, dit tot in de oneindigheid kunnen doen? Zo ja, is dit voor de Europese Commissie duidelijk geweest toen zij tot haar ambtelijke uitspraak kwam?

Hoe wordt voorkomen dat de tijdelijke leaseconstructie niet gaat leiden tot permanente afromingsvrije groei van boerenbedrijven en dus oneigenlijk gebruik van deze regeling? De leasekilo's moeten in hetzelfde kalenderjaar weer teruggaan naar de oorspronkelijke boer. Tegelijkertijd is de leaseconstructie bedoeld om onverwachte pieken aan het einde van het jaar op te vangen. Hoe verhoudt dit zich in tijd tot elkaar? Is het realistisch om te verwachten dat een boer in staat is om de rechten op de wettelijk vereiste tijd weer terug te geven?

#### Renovatielease

Waarom worden de condities en randvoorwaarden voor artikel 32a per algemene maatregel van bestuur gesteld en niet bij wet? Er wordt bij dit

artikel gesproken over «modernisering en verduurzaming van stallen». Hoe moeten deze leden dit lezen? Moeten beide aspecten worden afgedekt in een aanvraag of kan het ook alleen om modernisering gaan, bijvoorbeeld om aan dierenwelzijnsregels of energieprestatienormen te voldoen?

Verplaatsing nabij een Natura 2000-gebied zegt niet dat het bedrijf vertrekt uit de omgeving van een Natura 2000-gebied. Immers, de «verleasde» koeien kunnen ook naar leegstaande boerderijen rond een Natura 2000-gebied gebracht worden, waardoor de depositie aldaar juist toeneemt in plaats van afneemt. Kan de regering beamen dat het alleen om de uit de omgeving van een Natura 2000-vertrekkende categorie gaat? En dat afromingsvrije lease niet ingezet kan worden om verplaatsingen binnen de nabijheid van een Natura 2000-gebied? Welke definitie hanteert de regering voor nabijheid van een Natura 2000-gebied? Mocht het wel om verplaatsingen in de omgeving van een Natura 2000-gebied kunnen gaan, welke mogelijkheden hebben provincies dan om in te grijpen als een dergelijke verplaatsing in strijd is met de gebiedsplannen die tot doel hebben vermindering stikstofdeposities in een bepaald gebied?

Hoe wordt gewaarborgd dat door de leaseconstructie niet meer koeien of voor een langere periode in een ongewenst gebied kunnen verblijven? Met andere woorden, hoe lang kan de verplaatsing blijven duren en hoe kunnen eisen aan de nieuwe locatie gesteld worden? Aan welke condities en randvoorwaarden denkt de regering bij de algemene maatregel van bestuur?

De regering denkt dat het effect van de renovatielease beperkt is, tegelijkertijd wordt gewerkt aan 50% reductie van stikstofdepositie waarbij men mag verwachten dat een aanzienlijk deel van de melkveebedrijven met verduurzaming aan de slag zal moeten: op bedrijfs- of op stalniveau. Waar baseert de regering de inschatting op dat het beperkt effect heeft?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie**

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het mogelijk wordt gemaakt om maximaal 100 kilogram fosfaatrechten te leasen voor de korte termijn, (heen- en teruglease binnen een kalenderjaar), zonder dat er afroming plaatsvindt.<sup>3</sup> Het nieuwe regeerakkoord heeft ambitieuze fosfaatdoelstellingen die moeten voorkomen dat we niet meer kunnen bouwen en onze natuur verder achteruit holt. Hoe, zo vragen de leden van de D66-fractie, verhoudt dit voorstel zich tot het nieuwe regeerakkoord?

Kan de regering uitleggen waarom de aflossingsvrije lease is gebaseerd op 100 kg en dus uitgaat van 142 koeien, terwijl het gemiddelde bedrijf 105 koeien heeft? Waarom is de regering 25% hoger gaan zitten?

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie de regering of zij wil reageren op de stelling dat het voorgenoemde wetsvoorstel, en dan met name de aflossingsvrije lease, de fosfaatbank verzwakt.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie**

Het fosfaatrechtenstelsel werd op 1 januari 2018 ingevoerd voor de melkveehouderij om zo weer onder het fosfaatplafond te komen en de derogatie op de Nitraatrichtlijn vanuit Brussel te behouden. Momenteel is

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 35 949, nr. 3, blz. 2.

de kans groot dat Nederland de derogatie gaat verliezen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie pleiten reeds jarenlang voor vermindering van het aantal gehouden dieren, omdat dat – naast minder dierenleed – zal resulteren in minder mest, minder stikstof en minder fosfaat. Deze leden constateren echter dat de voorliggende wetswijziging het tegenovergestelde beoogt. Waar bij een transactie van fosfaatrechten 20% wordt afgeroomd – zodat landelijk het aantal fosfaatrechten onder het sectorale fosfaatplafond terechtkomt- wordt er nu een uitzondering ingesteld met een afromingsvrije lease van maximaal 100 kilo fosfaatrechten. Dat betekent dus niet alleen minder krimp van het aantal melkkoeien, maar ook minder krimp van het mestoverschot. Hoe beziet de regering de logica hierachter in het licht van de stikstofcrisis, de klimaatcrisis, de derogatie en de noodzaak tot verkleining van het aantal dieren in de veehouderij?

Waarom kiest de regering met dit wetsvoorstel voor een fosfaatbank? Waarom worden rechten die worden afgeroomd niet permanent afgeschaft/doorgehaald? Is de regering het met de leden van de Partij voor de Dieren-fractie eens dat het onlogisch is om de fosfaatrechten in de fosfaatbank later weer te kunnen uitgeven, zodat het aantal melkkoeien weer kan groeien?

Hoe gaat de NVWA toezien op het voorkomen van de slacht van hoogdrachtige koeien? De vrijblijvende gesprekken met de sector over dit probleem heeft geen enkel resultaat opgeleverd, integendeel. In 2020 zag de NVWA nog meer hoogdrachtige koeien in slachthuizen dan in de jaren ervoor. Wanneer komt er een verbod op het vervoeren en/of slachten van koeien die langer dan zes maanden zwanger zijn?

In het wetsvoorstel worden de kenmerken van melkvee duidelijk gedefinieerd. Tot voor kort waren voor vleesveehouders of voor jongvee ook fosfaatrechten vereist. Nu wordt bepaald dat voor jongvee, dat niet wordt gehouden voor de melkveehouderij, alleen fosfaatrechten nodig zijn als het een kalf krijgt of als het tot doel heeft te kalveren. De uitzonderingsregel voor zoogkoeienhouders wordt nu ook officieel vastgelegd. Onder specifieke voorwaarden zijn voor zoogkoeien geen fosfaatrechten nodig. Hoe gaat de NVWA toezien op het onderscheid tussen deze verschillende typen vee? Wordt er extra capaciteit bij de NVWA vrijgemaakt om hierop toe te zien? En hoe hoog is de boete voor (melk)veehouders die de wijzigingen in de fosfaatwetgeving overschrijden?

Is de regering voornemens om te komen met een plan van aanpak om naast fosfaatreductie ook weidegang en een gemaximeerde melkproductie per koe wettelijk vast te leggen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Onder voorbehoud van ontvangst van de nota naar aanleiding van het verslag, uiterlijk **16 februari 2022, 09:00 uur**, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
Van der Linden

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
Van Luijk