

Vergaderjaar 2021–2022

35 949

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

D

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 februari 2022

ALGEMEEN

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.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) over het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten (Kamerstuk 35 949, hierna: het wetsvoorstel). Met voorliggende brief ga ik in op de vragen en opmerkingen, waarbij ik de inhoudsopgave van het verslag volg.

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 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?

Met voorliggend wetsvoorstel wordt verduidelijkt voor welke diercategorieën fosfaatrechten noodzakelijk zijn. Na de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel per 1 januari 2018 is in de uitvoering gebleken dat de definitie van melkvee op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Dit ziet met name op de afbakening van het begrip melkvee in relatie tot het jongvee voor de vleesveehouderij. Bijvoorbeeld welk jongvee behoort tot «overig vleesvee» in de huidige definitie van melkvee (artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, onder 3°, Meststoffenwet). Voor vleesveehouders is het daardoor niet duidelijk of zij voor al hun jongvee fosfaatrechten nodig hebben.

De Beleidsregel fosfaatrechten jongvee, die op 20 juli 2018 in werking is getreden, had tot doel het begrip melkvee te verduidelijken. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft in april 2019 echter een streep gezet door de beleidsregel. Het CBb vond dat de beleidsregel neerkwam op een beperking van de definitie van melkvee in de wet. Een dergelijke beperking kan niet bij beleidsregel plaatsvinden, maar vereist een wetswijziging.

Dit wetsvoorstel voorziet daarin. Anders blijft voor veehouders en handhavers onduidelijk voor welke dieren fosfaatrechten nodig zijn. Voor jongvee voor de vleesveehouderij zijn ingevolge dit wetsvoorstel alleen fosfaatrechten nodig als de dieren een kalf krijgen of bestemd zijn om een kalf te krijgen. Voor jongvee voor de vleesveehouderij dat nooit een kalf krijgt en niet bestemd is om een kalf te krijgen, en dat dus alleen gehouden wordt voor de productie van vlees, zijn geen rechten nodig.

Worden boerenbedrijven bij overtredingen beboet of voor de rechter gedaagd?

Het verbod om in een kalenderjaar op een bedrijf meer mest met melkvee te produceren dan het op dat bedrijf rustende fosfaatrecht (het zogenaamde uitbreidingsverbod) wordt strafrechtelijk gehandhaafd. Een straf kan dus door de strafrechter worden opgelegd (zoals bijvoorbeeld een geldboete of hechtenis dan wel bij opzet gevangenisstraf). Voor situaties waarin een bedrijf het fosfaatrecht heeft overschreden, geeft de Meststoffenwet mij in de bevoegdheid om te bepalen dat het gehouden melkvee op enig moment een door mij vastgestelde hoeveelheid niet mag overschrijden. Dit wordt dan bestuursrechtelijk gehandhaafd (bijvoorbeeld door middel van een last onder dwangsom) en strafrechtelijk.

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?

Zoals eerder in deze paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van Groen Links en de PvdA is aangegeven, is in eerste instantie getracht de in de praktijk gebleken onduidelijkheid over de definitie van melkvee weg te nemen met de Beleidsregel fosfaatrechten jongvee (Stcrt. 2018, nr. 38996).

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.

De regeldruk van voorgenomen regelgeving kan per type «gebruikers» verschillend zijn en moet daarom voor de verschillende groepen in kaart worden gebracht. Voor dit wetsvoorstel zijn de regeldrukgevolgen voor de

onderscheiden groepen, dat wil zeggen ondernemers (veehouders), door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit beschreven in de memorie van toelichting (paragrafen 3 en 4). De maatregelen van het wetsvoorstel leiden voor ondernemers niet tot extra inspanningen en dus niet tot extra regeldruk. Voor RVO is dat wel het geval omdat RVO voor de mogelijkheid van maximaal 100 kg afomingsvrije lease zal moeten gaan bijhouden in hoeverre een bedrijf in een kalenderjaar nog kilogrammen afomingsvrij kan leasen. Daarnaast dient RVO (eenmalig) de informatie op onder andere zijn website aan te passen in verband met de maatregelen van het wetsvoorstel.

Consistentie van beleid en wetgeving

Hoe draagt dit wetsvoorstel in de reële wereld bij aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water?

Om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water, voor zover verontreiniging veroorzaakt wordt door stikstof en fosfor uit de actuele landbouw, moet Nederland elke vier jaar een actieprogramma Nitraatrichtlijn opstellen. Om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn heeft Nederland maatregelen genomen zoals de invoering van stelsels van productierechten voor melkvee, varkens en pluimvee. Het doel van die stelsels is te zorgen dat de productie van meststoffen in Nederland onder de nationale en sectorale productieplafonds voor fosfaat en stikstof blijft. Voorliggend wetsvoorstel ziet op enkele wijzigingen in het stelsel van fosfaatrechten die geen gevolgen hebben op het behalen van doelbereik van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Dat komt omdat de voorgestelde maatregelen geen betrekking hebben op de hoogte van de productieplafonds en de wijze waarop die plafonds door het fosfaatrechtenstelsel worden geborgd. De toepassing van afomingsvrije lease tot maximaal 100 kg kan alleen plaatsvinden wanneer een melkveehouder deze ruimte beschikbaar heeft waardoor een de leasende melkveehouder deze ruimte tot maximaal 100 kg kan benutten. De totale hoeveelheid fosfaatrechten verandert hierdoor niet. Het stelsel blijft ervoor zorgen dat overschrijding van het plafond wordt voorkomen en dat door afoming ontstane ruimte onder het plafond via de fosfaatbank weer voor productie van meststoffen beschikbaar komt. De milieudruk van het wetsvoorstel is derhalve neutraal.

Hoe verhoudt het zich tot de regels voor derogatie en het dichterbij brengen van de doelen van het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn?

Zoals hiervoor in deze paragraaf in antwoord op een vraag van deze leden is aangegeven, hebben de voorgestelde wijzigingen van het fosfaatrechtenstelsel geen gevolgen voor de wijze waarop het fosfaatrechtenstelsel bijdraagt aan het behalen van doelbereik van de Nitraatrichtlijn. Het wetsvoorstel ziet niet op implementatie van maatregelen als gevolg van het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn en dient niet ter onderbouwing van een aanvraag van derogatie van de Nitraatrichtlijn (Kamerstuk 35 949, nr. B).

In hoeverre is het wetsvoorstel materieel in lijn met de Vogel- en Habitatrichtlijn, en dan in het bijzonder met het verslechtingsverbod daarbinnen?

Eerder is in deze paragraaf in antwoord op vragen van deze leden aangegeven dat de milieudruk van het wetsvoorstel neutraal is. De totale hoeveelheid fosfaatrechten wijzigt niet. Met afomingsvrije lease wordt het mogelijk dat melkveehouders in een kalenderjaar enige flexibiliteit

hebben om bijvoorbeeld een hogere melkproductie op te vangen. Dat geldt evenzeer in relatie tot de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De hoeveelheid meststoffen die gegeven het fosfaatplafond in totaal met melkvee geproduceerd kan worden wijzigt door het wetsvoorstel niet. Het wetsvoorstel stuurt met de voorgestelde wijzigingen van het fosfaatrechtenstelsel evenmin op de locatie van mestproductie door melkvee.

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?

In algemene zin onderschrijft het kabinet de noodzaak om emissies vanuit de landbouw naar het milieu en de natuur te verminderen. Met het Coalitieakkoord is een ambitieus pakket aan maatregelen gesteld om dit te verwezenlijken. Dit valt buiten de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel. Zoals in deze paragraaf in de beantwoording van eerdere vragen van deze leden aan de orde is gekomen, verandert dit wetsvoorstel niets aan het fosfaatproductieplafond voor melkvee en de systematiek waarmee dat door het fosfaatrechtenstelsel wordt geborgd. De hoeveelheid fosfaat die met mest van melkvee geproduceerd kan worden blijft dus gelijk en daarmee bevat dit wetsvoorstel geen maatregelen die leiden tot een toename of afname van dieren. Dat neemt niet weg dat ik in overleg ben met de Europese Commissie over de resterende opgave voor de waterkwaliteit aangezien het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn nog niet leidt tot voldoende doelbereik. Van belang voor die opgave is een integrale aanpak ten aanzien van natuur, klimaat en water die borgt dat niet alleen de doelen voor waterkwaliteit worden gehaald maar ook voor stikstof en klimaat. Van de ontwikkelingen wordt u op de hoogte gehouden.

Hoe oordeelt de regering in dat licht over de coherentie met ander (aangekondigd) kabinetsbeleid, de rechtsstatelijkheid verhouding tot EU wet- en regelgeving aangaande natuur?

De wijzigingen van het fosfaatrechtenstelsel die in het wetsvoorstel zijn opgenomen verbeteren de werking van dat stelsel en faciliteren het verwerven van fosfaatrechten om een onverwacht hogere melkproductie op te vangen. De ondersteunende werking van het fosfaatrechtenstelsel voor het behalen van – Europeesrechtelijk bepaalde – milieudoelen wijzigt door dit wetsvoorstel niet. Zie daarover ook de beantwoording van vragen van deze leden eerder in deze paragraaf. Het wetsvoorstel past derhalve in een integraal, coherent en rechtstatelijk kabinetsbeleid.

Met welke sectororganisaties is overlegd? Is er ook overlegd met partijen die het belang van natuur- en landschap behartigen?

Op bestuurlijk niveau vindt met enige regelmaat overleg plaats met sectorpartijen over onderdelen van het fosfaatrechtenstelsel, waaronder ook deze wijziging. Aan dit overleg hebben onder andere de Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Biohuis, NetwerkGrondig, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) deelgenomen. Daarnaast is het ontwerp van het wetsvoorstel geconsulteerd op de website www.internetconsultatie.nl in de periode van 18 mei 2020 tot en met 15 juni 2020, waarbij een ieder de gelegenheid had te reageren.

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.»¹ 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?

In mijn brief aan uw Kamer van 21 januari 2022 (Kamerstuk 33 037, AC) heb ik aangegeven met de Europese Commissie in gesprek te zijn over de resterende opgave voor de waterkwaliteit nu met het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn nog niet alle doelen worden gehaald. Daarvan houd ik u op de hoogte, ook indien dit gevolgen heeft voor het melkveefosfaatplafond (en andere plafonds) en de wijze waarop daaraan wordt voldaan. Dit wetsvoorstel ziet daar niet op. De vraag of en hoe in de toekomst aan deze eis kan blijven worden voldaan is dan ook voorbarig evenals de vraag over het risico ten aanzien van eventuele schade of te maken kosten.

Dat het fosfaatproductieplafond voor melkvee (en andere veehouderijsectoren) niet mag worden overschreden is overigens geen nieuwe eis. Bij de uitvoering van het fosfaatrechtenstelsel zoals vastgelegd in de Meststoffenwet dient nu al rekening te worden gehouden met de voorwaarden uit de staatssteungoedkeuringsbeschikking. Daarnaast zijn de productieplafonds sinds 2020 opgenomen in de Meststoffenwet. Hetzelfde blijft gelden ook na de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. De cijfers van de laatste jaren laten zien dat Nederland aan de plafonds voldoet.² De fosfaatproductie met melkvee zit niet boven het melkveefosfaatplafond. Om de naleving van genoemde eis te kunnen verzekeren en te borgen dat de productie het fosfaatproductieplafond voor melkvee niet kan overstijgen is het aantal fosfaatrechten in de melkveehouderij teruggebracht tot onder het fosfaatplafond voor melkvee. Dat aantal is nog aan verandering onderhevig. Zo kan het aantal rechten weer toenemen als gevolg van uitspraken in juridische procedures.

Van de ongeveer 85 miljoen kg fosfaatrechten die nu in de markt zijn, zijn ongeveer 700.000 kg (oftewel minder dan 1% van de totale hoeveelheid rechten) in bezit van vleesveehouders. Ook volgens de nieuwe definitie «melkvee» die met het wetsvoorstel wordt ingevoerd, hebben vleesveehouders nog steeds fosfaatrechten nodig voor het houden van jongvee, dat later een kalf krijgt of bestemd is om een kalf te krijgen. Dat betreft de zogeheten zoogkoeienhouderij.

Er bestaat een kleine groep vleesveehouders (waarvan we de omvang niet exact in beeld hebben) die meer fosfaatrechten bezit dan zij nodig hebben voor hun jongvee conform de nieuwe definitie. Het is daarmee niet uitgesloten, dat deze groep vroeg of laat besluit het overtollige deel van hun rechten te verkopen, dat deze in de melkveehouderij terecht komen en dat daarmee het aantal dieren in beperkte mate toeneemt. Het gaat dan

¹ Kamerstuk II 35 949, nr. 4.

² Centraal Bureau voor de Statistiek dierlijke mest en mineralen: Dierlijke mest en mineralen 2020 (cbs.nl), Dierlijke mest en mineralen2019 (cbs.nl).

om een beperkt deel van de voornoemde 700.000 kg rechten in de vleesveehouderij. Op het totaal van het fosfaatrechtenstelsel bezien, gaat hier naar onze inschatting geen significant effect van uit voor de fosfaaten stikstofproductie van de melkveehouderij. Bovendien wordt dit effect begrensd door de voor melkvee geldende productieplafonds fosfaat en stikstof die bepalend zijn voor de mestproductie die maximaal mogelijk is met het aantal dieren in de melkveehouderij; het wetsvoorstel wijzigt die plafonds niet. Ook bij het uitgeven van tijdelijke, niet-overdraagbare ontheffingen aan grondgebonden (jonge) landbouwers via de fosfaatbank zal hiermee rekening worden gehouden, zodat gewaarborgd blijft dat de productie onder het melkveefosfaatplafond blijft en daarmee geen risico voor schade of kosten ontstaat.

Hoe gaat de regering monitoren of de inschattingen van de effecten van dit wetsvoorstel inderdaad beperkt zijn, zoals zij op meerdere plaatsen schrijft?

Ik veronderstel dat deze leden met hun vraag doelen op de naar verwachting beperkte effecten van de onderdelen afrotingsvrije lease van maximaal 100 kg en renovatielease. De verwachting is inderdaad dat de effecten van dit wetsvoorstel voor deze onderdelen beperkt zullen zijn, met naar schatting 10 respectievelijk 1% minder afroting. Ten aanzien van lease van fosfaatrechten vindt vanaf 2018 reeds monitoring plaats op de transacties en dit zal worden voortgezet. Daarnaast zal RVO bijhouden hoe vaak gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot afrotingsvrije lease. Hierdoor kan een vergelijking worden gemaakt van de ontwikkelingen van afrotingsvrije lease ten opzichte van de handel in de afgelopen jaren. De marktprijs of de prijsvorming wordt niet direct door de overheid gemonitord. De prijsontwikkelingen kunnen via diverse openbare media worden gevolgd. Sinds 2019 laat ik ter uitvoering van een door de Tweede Kamer aangenomen motie de fosfaatrechtenmarkt onderzoeken door een onafhankelijke instantie.³ Daarnaast publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek elk kwartaal de productiecijfers van fosfaat en stikstof voor de melkveehouderij.

Op basis van bovenstaande aspecten zal ik de verwachte effecten van dit wetsvoorstel monitoren. Mocht blijken dat de verwachte effecten minder beperkt zijn dan ik nu inschat, dan zal bezien worden of aanpassing nodig is.

Ten aanzien van renovatielease kan een algemene maatregel van bestuur worden opgesteld, waarbij dan ook de mogelijke effecten van renovatielease zullen worden betrokken. De precieze voorwaarden worden nog uitgewerkt.

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?

Nee, dit wetsvoorstel loopt niet dezelfde risico's. De bedoelde jurisprudentie over leaseconstructies van stikstofrechten ziet op vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming, ter implementatie van de Habitatrictlijn. Deze vergunningverlening is alleen mogelijk als schade aan de natuur beschermd door de Habitatrictlijn, bijvoorbeeld door stikstofdepositie, wordt voorkomen. In de bedoelde rechterlijke uitspraken is bepaald dat de afname van stikstofdepositie veroorzaakt door het ene project, alleen mag worden ingezet om de toename van stikstofdepositie door het andere project te vergunnen (salderen), als die afname van stikstofdepositie niet al nodig is om de natuur te beschermen.

³ Kamerstuk II, 33 037, nr. 376.

Fosfaatrechten zijn overdraagbaar en dus (ver)leasebaar. Dat geldt al vanaf de start van het fosfaatrechtenstelsel en is verankerd in de Meststoffenwet. Dat bij verhandeling van fosfaatrechten afroaming plaatsvindt is ook van meet af aan onderdeel geweest van het in de Meststoffenwet verankerde fosfaatrechtenstelsel. Net als een aantal uitzonderingen op die afrotingsplicht. De extra uitzonderingen waarin dit wetsvoorstel voorziet passen in die wettelijke systematiek en zullen bij de rechter niet op het type bezwaren stuiten dat zich, zoals deze leden terecht signaleren, voordoet bij de vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming.

Is de regering bereid om bij de nadere uitwerking van deze wet mogelijk te maken dat verleaste fosfaatrechten bij terugkomst bij de eigenaar ingenomen kunnen worden?

Op dit moment wordt een dergelijke nadere wijziging van de Meststoffenwet niet voorzien. Ik verwijs verder naar het antwoord op de hierna volgende vraag van deze leden.

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 prijsversturend kunnen werken voor actieve boeren.

In het Coalitieakkoord 2021–2025 («Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst») zijn de plannen van het Kabinet aangekondigd over een transitie naar een duurzame landbouw door middel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied waar met een geïntegreerde integrale gebiedsaanpak de doelen voor waterkwaliteit, natuur en klimaat bereikt moeten gaan worden. In het Coalitieakkoord is een fonds aangekondigd waarin opkoop en beëindiging van veehouderijen als instrument is benoemd. Op dit moment werkt het Kabinet aan de vormgeving en uitwerking van dit programma. Over de wijze waarop de verschillende instrumenten ingezet kunnen gaan worden kan op dit moment nog niet worden vooruit gelopen.

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?

Anders dan deze leden veronderstellen is de uitzonderingsmogelijkheid voor jongvee in de zoogkoeienhouderij niet tijdelijk bedoeld. Het is van belang onderscheid te maken tussen het instrument (een naar zijn aard tijdelijke vrijstellingsregeling op basis van artikel 38 van de Meststoffenwet) en de niet als tijdelijk bedoelde maatregel. In de toelichting op de Vrijstellingsregeling (Stcrt. 2018, nr. 60129, paragraaf I.1) is al aangegeven dat de uitzonderingsmogelijkheid vooruitlopend op wetwijziging via een vrijstelling wordt geregeld. Gelet op de consequenties van het fosfaatrechtenstelsel voor de houders van zoogkoeien werd het niet wenselijk geacht te wachten op de wetwijziging.

Het wetsvoorstel wijzigt materieel niets. Alleen als geborgd is dat zijn jongvee niet in de melkveehouderij terecht komt, kan een zoogkoeienhouder gebruik maken van de uitzonderingsmogelijkheid. Dit betekent dat hij zelf geen melkveetak mag hebben, ervoor moet zorgen dat zijn jongvee

later niet op een melkveehouderijbedrijf terecht komt en dat hij zijn fosfaatrechten moet inleveren. Inherent aan het gebruikmaken van de uitzondering is immers dat het bedrijf niet langer fosfaatrechten nodig heeft voor zijn jongvee.

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?

Omdat er materieel niets verandert zijn de gevolgen voor de uitvoering en handhaving door RVO en NVWA beperkt en kan de huidige manier van handhaven worden voortgezet. Voor het houden van jongvee dat valt onder de definitie van melkvee op vleesveebedrijven, heeft het vleesveebedrijf fosfaatrechten nodig. Hierop vindt controle plaats door de NVWA op basis van een analyse van deze bedrijven door NVWA en RVO. Bij de analyse worden onder andere de gegevens uit identificatie en registratie (I&R) rundvee betrokken, gegevens die zuivelondernemingen aanleveren en het aantal op het bedrijf rustende fosfaatrechten. Met behulp van het I&R-systeem kunnen runderen tussen bedrijven worden gevolgd en kan dus gecontroleerd worden of jongvee van een vrijgestelde zoogkoeienhouder niet uiteindelijk in de melkveehouderij terechtkomt. Uit de analyse wordt ook duidelijk of een zoogkoeienhouder terecht gebruik maakt van de uitzonderingsmogelijkheid en om die reden niet beschikt over fosfaatrechten voor zijn jongvee.

Naast de gerichte controles door de NVWA op het uitbreidingsverbod, kunnen ook bij andere inspecties op de mestwetgeving overtredingen op het fosfaatrechtenstelsel worden geconstateerd. De NVWA mag bij een controle meer dan één jaar terugkijken. Dus ook later kan de NVWA nog constateren dat een ondernemer in een eerder jaar terecht of onterecht gebruik maakte van de uitzonderingsmogelijkheid en voor zijn jongvee terecht of onterecht niet beschikte over fosfaatrechten.

Indien de NVWA bij de controle een overtreding constateert, wordt een proces verbaal opgemaakt dat aan het Openbaar Ministerie (OM) wordt gestuurd. Het OM beslist of wordt overgegaan tot vervolging en welke strafeis wordt gehanteerd. De strafrechter beslist of een straf wordt opgelegd en bepaalt de daadwerkelijke hoogte van de straf.

Wat zijn de aantallen jongvee die veranderen van categorie?

Het jongvee van een zoogkoeienhouder die gebruik maakt van de uitzonderingsmogelijkheid komt niet in een andere diercategorie terecht. Het blijft jongvee dat een kalf krijgt of bestemd is om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, onder 2° (jonger dan 1 jaar) en 3° (1 jaar en ouder), Meststoffenwet). De diercategorie wijzigt dus niet, het blijft melkvee in de zin van de Meststoffenwet. Het enige dat wijzigt is dat de zoogkoeienhouder die gebruik maakt van de uitzonderingsmogelijkheid (en dus aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet) voor dat jongvee is uitgezonderd van de verplichting fosfaatrechten te hebben.

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?

Het kabinet streeft naar een volledig grondgebonden melkveehouderij. Het bestaande instrument van de fosfaatbank ondersteunt die transitie. Er

is echter meer nodig om de transitie naar een grondgebonden melkveehouderij te verwezenlijken. De uitwerking hiervan vindt momenteel plaats.⁴

Wat betreft de fosfaatbank heeft de in het wetsvoorstel opgenomen maatregel van 100 kg afomingsvrije lease een beperkt effect op het tempo waarin de fosfaatbank wordt gevuld en dus op het aantal tijdelijke rechten dat via de fosfaatbank aan grondgebonden landbouwers kan worden uitgegeven. Op basis van een geschat aantal leasetransacties van 2.500 per jaar, resulteert dit bij verder ongewijzigd beleid in 10% minder afoming.

Er is geen sprake van afoming bij aanschaf van de lease ter waarde van 100 kg. Bij de «terugweg» vindt ook geen afoming plaats. Er worden met het wetsvoorstel dus twee afomingsmomenten «buiten haakjes» geplaatst. Zien deze leden dit goed?

Voor lease van fosfaatrechten binnen een kalenderjaar regelt de Meststoffenwet nu al dat niet twee keer wordt afgeroomd maar alleen op de «heenweg». Met het onderdeel afomingsvrije lease van 100 kg maakt het wetsvoorstel nu ook die heenweg afomingsvrij tot een maximum van 100 kg per kalenderjaar.

Is hier rekening mee gehouden bij het bepalen van de 10% afname groei fosfaatbank of is daar gerekend met 1 transactie?

Zoals in het vorige antwoord op een vraag van deze leden is aangegeven, bepaalt de Meststoffenwet dat bij lease van fosfaatrechten binnen één kalenderjaar alleen op de «heenweg» wordt afgeroomd. Op basis van dat gegeven zijn de berekeningen over het effect van de voorgestelde maatregel van maximaal 100 kg afomingsvrije lease uitgevoerd.

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 verleasen en dat, omdat er geen afoming plaatsvindt, dit tot in de oneindigheid kunnen doen?

Stoppende melkveehouders kunnen alleen fosfaatrechten verleasen, zolang zij een landbouwbedrijf exploiteren. Als dat het geval is kunnen zij inderdaad kleine pakketjes aan andere boeren verleasen. Dit is overeenkomstig de huidige praktijk van lease.

Dat betekent niet dat op die manier steeds opnieuw gebruik gemaakt kan worden van de uitzondering op de afomingsplicht van maximaal 100 kg bij heen en weer lease binnen een kalenderjaar. Aan de vraagkant (het melkveebedrijf dat extra fosfaatrechten nodig heeft) wordt immers als voorwaarde gesteld dat *in totaal* maximaal 100 kg fosfaatrechten afomingsvrij kan worden verworven per kalenderjaar. In hoeveel pakketjes de leaser die rechten verwerft doet daarbij niet ter zake. Vanwege deze beperking aan de vraagkant zijn beperkingen aan de aanbodzijde niet nodig.

Zo ja, is dit voor de Europese Commissie duidelijk geweest toen zij tot haar ambtelijke uitspraak kwam?

De hierboven toegelichte werking en effecten van de maatregel van maximaal 100 kg afomingsvrije lease volgen uit de tekst van het wetsvoorstel en het zijn de in het wetsvoorstel geregelde maatregelen die zijn afgestemd met de Europese Commissie.

⁴ Kamerstuk 35 233, nr. U en Kamerstuk 33 037, nr. AC.

Hoe wordt voorkomen dat de tijdelijke leaseconstructie niet gaat leiden tot permanente afomingsvrije groei van boerenbedrijven en dus oneigenlijk gebruik van deze regeling?

Zoals hierboven in deze paragraaf in antwoord op de vragen van deze leden is aangegeven, kan een bedrijf in totaal per kalenderjaar maximaal 100 kg afomingsvrij leasen. Dat is een beperkt aantal rechten. Landbouwbedrijven kunnen niet groeien via deze maatregel, omdat de geleasede fosfaatrechten terug moeten gaan naar het oorspronkelijke bedrijf. Op het moment dat niet aan de voorwaarden voor 100 kg afomingsvrije lease wordt voldaan, en de teruglease bijvoorbeeld niet in hetzelfde kalenderjaar plaatsvindt als de heenlease, zal alsnog afoming plaatsvinden.

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?

De fosfaatrechten op grond van de maatregel 100 kg afomingsvrije lease moeten inderdaad in hetzelfde kalenderjaar weer terug naar de oorspronkelijke boer. De overdrachten waarmee heen- en de teruglease worden gemeld, worden in de meeste gevallen direct na elkaar gemeld en vaak ook op dezelfde dag. Dit is ook mogelijk omdat het gaat om het overdragen van de benutting van de fosfaatrechten in een kalenderjaar. De vervreemder draagt de rechten over aan een verwerver met benutting in het jaar van overdracht. Vervolgens draagt de verwerver de rechten zonder benutting in het kalenderjaar van overdracht weer over aan het oorspronkelijke bedrijf. De benutting van de rechten is op deze manier dus overgedragen aan de leasende partij. De huidige praktijk van lease, met afoming, laat zien dat melkveehouders in staat zijn fosfaatrechten binnen de wettelijke vereiste tijd over te brengen naar het oorspronkelijke bedrijf. Bovendien wordt straks in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet geregeld dat bedrijven die van 100 kg afomingsvrije lease gebruik maken, zowel de heen- als terugmelding in een keer moeten regelen door het doen van een enkele overdracht. Het wordt dus administratief makkelijker.

Renovatielease

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

Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 32a, vierde lid, van de Meststoffenwet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat geen afoming plaatsvindt op fosfaatrechtentransactie die verband houden met het verplaatsen van een melkveebedrijf dat is gelegen nabij een Natura 2000-gebied of het verduurzamen van een melkveestal, mits wordt voldaan aan de bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden of beperkingen. Bij de aldus voor deze uitzondering op de afomingsplicht uit te werken condities en randvoorwaarden gaat het naar verwachting om een gedetailleerde uitwerking waarbij regeling op een lager niveau dan de wet in de rede ligt. Daarnaast speelde mee dat uitwerking in het wetsvoorstel tijd kost en ertoe zou kunnen leiden dat een andere maatregel van het wetsvoorstel, te weten de maatregel van maximaal 100 kg afomingsvrije lease, mogelijk niet meer dit kalenderjaar zou kunnen worden ingevoerd.

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 energieprestatie-normen te voldoen?

In de voorgestelde delegatiegrondslag van artikel 32a, vierde lid, Meststoffenwet is sprake van «verduurzaming van een melkveestal». Aan de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur wordt nog gewerkt.

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 beaamen 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?

De voorwaarden en beperkingen voor de maatregel renovatielease, waaronder die voor melkveebedrijven gelegen rondom Natura 2000 gebieden, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt is, zoals ook in reactie op de vorige vraag van deze leden is aangegeven. Voor verplaatsingen van bedrijven in de nabijheid van N2000-gebieden is eveneens de Wet Natuurbescherming van toepassing. De uitwerking van renovatielease zal binnen deze wet moet passen.

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?

Ook dit is afhankelijk van de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur en wordt verder uitgewerkt. Verplaatsingen van dieren naar een ander bedrijf zal daarnaast altijd moeten passen binnen de vergunning van het ontvangende bedrijf.

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?

De verwachting waar deze leden aan refereren is mede gebaseerd op overleg dat met enkele sectororganisaties is gevoerd over de contouren van renovatielease. Of die verwachting uitkomt is afhankelijk van de uitwerking van de condities en randvoorwaarden bij algemene maatregel van bestuur.

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 kalen-

derjaar), zonder dat er afoming plaatsvindt.⁵ 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?

In de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van Groen Links en de PvdA is aangegeven dat in het Coalitieakkoord 2021–2025 («Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst») de plannen van het kabinet zijn aangekondigd over een transitie naar een duurzame landbouw door middel van het Nationaal Programma Landelijk Gebied waar met een geïntegreerde integrale gebiedsaanpak de doelen voor waterkwaliteit, natuur en klimaat bereikt moeten gaan worden.

Op dit moment werkt het kabinet aan de vormgeving en uitwerking van dit programma. Dit wetsvoorstel is opgesteld en aan de Tweede Kamer toegezonden ten tijde van de vorige kabinetsperiode. Dit betekent dat de uitwerking van het Coalitieakkoord geen onderdeel kan zijn van dit wetsvoorstel. Dat neemt niet weg dat de mate waaraan het fosfaatrechtstelsel bijdraagt aan milieudoelen door dit wetsvoorstel niet verandert, zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA heb aangegeven (onderdeel «Consistentie van beleid en wetgeving»). Mocht het – ter uitwerking van de in het Coalitieakkoord aangekondigde transitie in de landbouw en de gesprekken met de Europese Commissie over een aanvulling van het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn – nodig zijn de Meststoffenwet aan te passen, dan zal hiervoor een separaat wetstraject worden voorbereid en gestart. Daarvan houd ik u op de hoogte.

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?

Bij de bepaling van de 100 kg is het uitgangspunt geweest dat de hoeveelheid voldoende moet zijn om in de meeste gevallen veehouders de benodigde flexibiliteit te bieden ingeval zich een onvoorziene stijging van de melkproductie voordoet. Als in het wetsvoorstel exact zou zijn uitgegaan wat voor een gemiddeld bedrijf nodig is (73,5 kg) zou de helft van de bedrijven niet uitkomen. Daarom is voor het wetsvoorstel een iets hogere hoeveelheid gekozen. 100 kg is ook voor een deel van de bedrijven die groter zijn dan gemiddeld nog voldoende. Als een nog hoger getal gekozen was, zou meer gedaan zijn dan voor de meeste gevallen volstaat. De extra inspanning om de maatregel geheel afdoende te maken voor alle bedrijven (en dus ook dekkend zou zijn voor een relatief gering aantal echt grote bedrijven) zou meer doen dan in de meeste gevallen nodig is en daarmee onevenredig ten koste gaan van de vulling van de fosfaatbank. Opgemerkt wordt daarbij dat de maatregel niet voorwaardelijk is voor het verwerven van extra fosfaatrechten als gevolg van een onverwacht hogere melkproductie, maar die verwerving *gemaklijker* maakt. Het is niet zo dat veehouders aan de verplichting om aan het eind van het jaar die extra rechten te verwerven tot nu toe niet konden voldoen. Bovendien is het zo dat zeer grote bedrijven in elk geval ook gebruik kunnen maken van de maximaal 100 kg afomingsvrij. Zij kunnen mogelijk alleen niet het *gehele* aantal extra benodigde rechten afomingsvrij leasen.

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.

⁵ Kamerstuk II, 35 949, nr. 3.

Door het mogelijk maken van afromingsvrije lease zal in een kalenderjaar naar verwachting 10% minder afroming van fosfaatrechten plaatsvinden. De fosfaatbank zal in gelijke mate minder worden gevuld. Een percentage van 10% wordt door het kabinet aanvaardbaar geacht om zo te kunnen voorzien in de gewenste flexibiliteit.

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 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?

Sinds medio 2019 is het afromingspercentage gewijzigd van 10 in 20 procent (Kamerstuk 35 208). Het doel van deze tijdelijke verhoging is geweest het aantal fosfaatrechten versneld onder het fosfaatplafond voor melkvee te brengen. Dat is inmiddels gelukt, het aantal fosfaatrechten in gebruik bij de melkveehouderij is onder dat plafond gekomen. Daarmee is de rechtensituatie in lijn gebracht met de uitgangspunten van de staatssteunbeschikking zoals de Europese Commissie die voor ogen heeft en kan het afromingsinstrument worden ingezet voor het doel van de fosfaatbank zoals dat in die beschikking is aangegeven. Dat betekent dat de fosfaatrechten die worden afgeroomd in de fosfaatbank terechtkomen en in de vorm van tijdelijke, niet-overdraagbare ontheffingen weer zullen worden uitgegeven aan grondgebonden (jonge) landbouwers. Dit mechanisme zorgt er dus voor dat de productieruimte die via afroming onder het plafond ontstaat via de fosfaatbank weer tot aan het plafond wordt vrijgegeven. Anders dan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren veronderstellen is continue krimp dus niet het doel van het afromingsinstrument. Verder is het zo, zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA is aangegeven (onderdeel «Consistentie van beleid en wetgeving»), dat de mate waaraan het fosfaatrechtenstelsel bijdraagt aan milieudoelen door dit wetsvoorstel niet verandert. Daarmee past het, zoals ook is aangegeven in antwoord op vragen van diezelfde leden, in een coherent kabinetsbeleid. Dat laat onverlet dat de uitwerking van de in het Coalitieakkoord aangekondigde transitie in de landbouw en de gesprekken met de Europese Commissie over een aanvulling van het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn het nodig kunnen maken de Meststoffenwet opnieuw aan te passen.

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?

De fosfaatbank is een wezenlijk onderdeel van de staatssteungoedkeuring door de Europese Commissie op het fosfaatrechtenstelsel en vanaf het begin onderdeel van dit stelsel (goedkeuringsbeschikking fosfaatrechtenstelsel, State Aid SA.46349 (2017/N)). In deze beschikking zijn de voorwaarden voor de fosfaatbank vastgelegd. Bepaald is dat de fosfaatrechten uit de fosfaatbank in de vorm van tijdelijke, niet overdraagbare ontheffingen om niet (gratis) voor een periode van maximaal 5 jaar worden verleend aan grondgebonden landbouwers. Na (maximaal) vijf jaar vloeien de via de fosfaatbank verleende rechten weer terug naar de fosfaatbank om opnieuw op dezelfde wijze te worden uitgegeven. Uit de fosfaatbank kunnen niet meer ontheffingen worden verleend dan dat er fosfaatrechten aan zijn toegevoegd. Dit betekent dat de fosfaatbank niet kan leiden tot groei van de fosfaatproductie door melkvee. Daarnaast is de melkveehouderij gehouden aan het sectorale fosfaatplafond voor melkvee in de Meststoffenwet.

Hoe gaat de NVWA toe zien 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?

Antwoord:

Volgens de Europese transportverordening (Verordening (EU) Nr. 1/2005) is het niet toegestaan om drachtige dieren te vervoeren als de draagtijd reeds voor 90% of meer is gevorderd. Omdat de naleving tekort schoot, heeft de NVWA per 1 februari 2022 de handhaving met betrekking tot het afvoeren van hoogdrachtige koeien naar het slachthuis aangescherpt. Als een dergelijk dier wordt aangevoerd op een slachthuis, kan dit leiden tot strafrechtelijke vervolging van de veehouder. Dit heeft de NVWA recent in een nieuwsbericht toegelicht.

In september 2021 is een ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren, dat voorziet in een aanvullend verbod op het verhandelen van drachtige dieren die verder dan 2/3 dracht zijn, met bestemming slachthuis, aan de NVWA voorgelegd voor een uitvoerings- en handhavingstoets. De NVWA heeft hierover een kritisch oordeel gegeven: het toenmalige ontwerp is als niet handhaafbaar en niet uitvoerbaar beoordeeld. De NVWA heeft met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geadviseerd om in het ontwerp praktisch toepasbare parameters te introduceren waarmee zij in de praktijk kan vaststellen wat de duur van de dracht is, en dus of er al dan niet sprake is van naleving van het verbod. Een aangepast ontwerp dat hierin voorziet is opnieuw ter toetsing aan de NVWA voorgelegd. Op dit moment ben ik in afwachting van de uitkomsten hiervan.

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 toe zien 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?

Anders dan deze leden veronderstellen en zoals ook in een antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA (onderdeel «Verheldering van indeling in diercategorieën») is aangegeven, is de uitzonderingsmogelijkheid voor jongvee in de zoogkoeienhouderij niet nieuw. Deze uitzondering is op dit moment geregeld in een naar zijn aard tijdelijke vrijstellingsregeling op basis van artikel 38 van de Meststoffenwet, te weten de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij. Met voorliggend wetsvoorstel krijgt deze uitzonderingsmogelijkheid een permanente en specifieke wettelijke grondslag. In de toelichting op de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij (Stcrt. 2018, nr. 60129, paragraaf I.1) is al aangegeven dat de uitzonderingsmogelijkheid vooruitlopend op wetswijziging via een vrijstelling wordt geregeld. Gelet op de consequenties van het fosfaatrechtenstelsel voor de houders van zoogkoeien werd het niet wenselijk geacht te wachten op de wetswijziging. Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt materieel niets. Zoals in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA (onderdeel «Verheldering van indeling in diercategorieën») is aangegeven gaat het niet om verschillende typen vee. Jongvee in de zoogkoeienhouderij dat bestemd is om een kalf te krijgen, blijft melkvee in de zin van de Meststoffenwet. Een zoogkoeienhouder die gebruik wil maken van de uitzondering en aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet is alleen uitgezonderd van de verplichting voor zijn jongvee fosfaatrechten te hebben. Voor de handhaving en de NVWA verandert er niets omdat de NVWA reeds toezicht houdt op de naleving van de Vrijstellingsregeling zoogkoeienhouderij en de wettelijke verantwoording van de regeling materieel niets wijzigt. Zie ook hiervoor de zojuist genoemde beantwoording in onderdeel «Verheldering van indeling in diercategorieën».

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?

Het fosfaatrechtenstelsel heeft tot doel de mestproductie door melkvee te beheersen waarbij door middel van uitgifte van tijdelijke, niet-overdraagbare ontheffingen uit de fosfaatbank de ruimte onder het sectorale melkveeplafond zal worden benut. Met dit wetsvoorstel is niet beoogd een reductie van de fosfaatproductie door de melkveehouderij te realiseren.

In de beantwoording van soortgelijke vragen van dit verslag is aangegeven dat in het Coalitieakkoord 2021–2025 («Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst») de plannen van het Kabinet zijn aangekondigd over een transitie naar een duurzame landbouw. Mocht het ter uitwerking van deze transitie nodig zijn de Meststoffenwet aan te passen, zal separaat van dit wetsvoorstel een wetstraject worden gestart. Daarnaast wordt in het kader van het Convenant weidegang met een groot aantal betrokken stakeholders gewerkt aan het vergroten van weidegang. Deze aanpak heeft de afgelopen jaren als resultaat gehad dat het percentage melkveebedrijven met weidegang gestaag is gestegen. Een belangrijke stimulans voor melkveehouders voor het toepassen van weidegang is de premie op weidemelk die door de zuivelondernemingen wordt uitbetaald. Verder wordt de mogelijkheid voor weidegang ook bepaald door factoren als het hebben van een voldoende grote huiskavel (weiland rondom het bedrijf). Dit is niet voor alle melkveebedrijven beschikbaar.

In het kader van de bronmaatregelen stikstof stimuleer ik in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties het vergroten van weidegang via kennis- en voorlichtingsactiviteiten en via de ecoregelingen in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Om deze redenen ben ik niet voornemens om weidegang te verplichten.

Ten aanzien van het reguleren van de melkproductie per koe onderzoek ik in het kader van de herziening van het mestbeleid of in de normstelling voor grondgebondenheid een maximum gesteld moet worden aan de melkproductie per hectare. Ik zal uw Kamer hierover in het tweede kwartaal nader informeren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer