

Vergaderjaar 2015–2016

33 979

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

R

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 oktober 2015

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft kennisgenomen van de aan de Tweede Kamer gerichte brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 juli 2015².

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Staatssecretaris op 18 september 2015 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 26 oktober 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Ester (CU), Postema (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), Bruijn (VVD), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Vreeman (PvdA)

² Kamerstukken II 2014/15, 33 979, 98.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken

Den Haag, 18 september 2015

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft met belangstelling kennisgenomen van uw aan de Tweede Kamer gerichte brief van 2 juli 2015³, waarin u ingaat op de invulling van productiebegrenzing via de Meststoffenwet in het geval onvoldoende garanties zijn dat de zuivelketen erin zal slagen de fosfaatproductie te verminderen, en de uitwerking van alle reële opties – naast dierrechten – om de fosfaatproductie door de melkveehouderij te reguleren.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en hebben een aantal vragen. De fractieleden van GroenLinks hebben kennisgenomen van de brief. Deze brief roept een aantal vragen bij hen op. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief vooruitlopend op het wetsvoorstel tot wijziging van de Meststoffenwet ter introductie van een productiebegrenzing in de melkveehouderij in de vorm van fosfaatrechten. Zij hebben nog enkele vragen. De leden van de PvdD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief en hebben nog een aantal vragen. De fractieleden van de SGP hebben met enige zorg kennisgenomen van uw brief en hebben ook nog enkele vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Voor het behoud van de derogatie betreffende uitstoot van fosfaten, moet Nederland ook werk maken van het terugbrengen van de uitstoot van fosfaten in de melkveehouderij. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat aangekondigde maatregelen van de sector onvoldoende zullen zijn. Tevens wordt een verdere toename van de uitstoot verwacht, aangezien het aantal dieren naar verwachting nog zal toenemen. Licht het niet voor de hand om de verwachte stijging van het aantal dieren in ieder geval een halt toe te roepen?

U heeft een drietal varianten uitgewerkt waarin uw voorkeur uitgaat naar het sturen op uitstoot van fosfaat. Kunt u aangeven wanneer u de beperking van de uitstoot daadwerkelijk verwacht, mede in het licht van de verwachte toename van het aantal dieren? Hoe zal die toe- en afname er in de tijd uitzien?

Om de derogatie te kunnen behouden, zullen wellicht maatregelen genomen moeten worden wanneer men toch tegen de grenzen (dat wil zeggen de maximale hoeveelheid uitstoot van fosfaten) aanloopt. Welke maatregelen denkt u op korte termijn te kunnen nemen om toch binnen de grenzen te kunnen blijven?

Wanneer men kiest voor sturing door een maximum te stellen aan de uitstoot van fosfaat, kunnen bedrijven die efficiënt werken, bijvoorbeeld door het gebruik van voer dat minder fosfaat bevat, het aantal te houden dieren uitbreiden. Welke gevolgen zou dit volgens u kunnen hebben voor het dierenwelzijn?

Er wordt in uw brief geen onderscheid gemaakt tussen gangbare en biologische veehouderij. Kunt u aangeven in de door u uitgewerkte voorbeelden wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de biologische veehouderij?

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 979, 98.

Wanneer het systeem van fosfaatrechten wordt gekozen, dan zal er geen prikkel meer zijn om ter plekke aan mestverwerking te doen. Wat vindt u van dit neveneffect? Bent u van mening dat de verwerkte mest gesaldeerd zou moeten worden?

Gaat het in uw voorstel daadwerkelijk over het verdelen van rechten onder melkveebedrijven, of over de hele rundveesector inclusief jongvee? Wanneer het over het melkvee gaat, beseft u dan dat melkveehouders die tot nu toe ook nog hun jongvee in het bedrijf hielden, dit vee zullen uitplaatsen, en er dus een specialisatie zal plaatsvinden, zoals ook al in de varkenssector is gebeurd? Wanneer het voorstel daadwerkelijk over de fosfaatuitstoot van melkvee gaat, hoeveel uitstoot mag de rundveesector (dus ook het jongvee voor de melkveehouderij, en ook de vleeskoeien) dan in zijn totaliteit gaan leveren? Oftewel: als jongvee buiten de sector melkvee ondergebracht wordt, zullen deze dieren dan qua uitstoot van fosfaat ondergebracht moeten worden bij bijvoorbeeld de vleeskoeien?

Wat betekent de verwachte toename van de hoeveelheid melkvee voor de grondgebondenheid? En wat zal die betekenen voor het weiden van de koeien?

Zou het sluiten van de kringloop een positieve uitwerking hebben op de verlangde daling van de uitstoot van fosfaten? Zo ja, heeft u deze maatregel ook in overweging genomen?

En zou het beperken van de invoer van veevoersoja (deze soja kent een hoge fosfaatlast) ook tot een beperking van de uitstoot van fosfaten leiden? Zo ja, heeft u deze maatregel ook in overweging genomen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

U meldt op 2 juli jongstleden in uw brief aan de Tweede Kamer dat op basis van recente cijfers van het CBS duidelijk is geworden dat het fosfaatplafond overschreden wordt. Wanneer was u hiervan op de hoogte? Was u hier al van op de hoogte tijdens de besprekingen met de Eerste Kamer op 28 april 2015⁴, en het eerdere interpellatiedebat op 17 maart 2015⁵ en het plenaire debat op 15 december 2014⁶ en 16 december 2014⁷? Had u aanwijzingen dat het fosfaatplafond werd overschreden? Zo ja, welke aanwijzingen had u? Zo nee, wilt u toelichten hoe het kan dat u niet eerder op de hoogte was van de cijfers en voorlopige cijfers?

Waarom heeft u niet eerder deze informatie gedeeld en betrokken in het proces en debat over het ontwerpbesluit grondgebonden groei melkveehouderij⁸? Bent u het met de fractieleden van GroenLinks eens dat al veel eerder dan op 2 juli 2015 te voorzien was dat het fosfaatplafond werd overschreden en de afspraken met de melkveehouderijsector en maatregelen op het gebied van fosfaat onvoldoende effect hadden? Wilt u toelichten waarom u deze inzichten niet eerder heeft gedeeld en verwerkt in de aanpak van de fosfaatproblematiek bij de melkveehouderij?

Heeft u overwogen om met het zicht op de realiteit van overschrijding van het fosfaatplafond of de reële dreiging daarvan, scherpere eisen voor grondgebondenheid van de melkveehouderij te hanteren? Zo nee, waarom niet? Heeft u niet eerder voorzien dat het overschrijden van het

⁴ Handelingen I 2014/15, nr. 30, item 6.

⁵ Handelingen I 2014/15, nr. 24, item 10.

⁶ Handelingen I 2014/15, nr. 13, item 3.

⁷ Handelingen I 2014/15, nr. 14, item 3.

⁸ Handelingen I 2014/15, nr. 30, item 6.

fosfaatplafond binnen de context van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij, in de vorm waarin die in werking zou moeten treden op 1 januari 2016, het risico in zich draagt dat bij overschrijding van het fosfaatplafond alle bedrijven, die gegroeid zijn sinds de referentiedatum, productierechten zouden moeten inleveren, of het nu om extensieve grondgebonden bedrijven gaat, of om intensieve bedrijven die maar deels grondgebonden zijn? En dat daarmee ook de extensieve bedrijven gestraft zouden worden, ook al produceren zij volledig grondgebonden?

De fractieleden van GroenLinks hebben u tijdens het debat op 28 april 2015⁹ gevraagd om in ieder geval de meest extensieve bedrijven te ontzien wanneer productierechten (in welke vorm dan ook) afgeroomd zouden moeten worden. U hebt toen aangegeven dat u daar niet toe bereid was en dat dit juridisch en anderszins niet mogelijk was. Waarom heeft u niet eerder, bij het ontwerp van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij en uw mededelingen over de maatregelen die u ging nemen, geanticipeerd op de realiteit van het overschrijden van het fosfaatplafond en de juridische mogelijkheid geschapen om bij afroming differentiatie aan te kunnen brengen tussen extensieve grondgebonden bedrijven en bedrijven die slechts gedeeltelijk grondgebonden zijn? Ziet u mogelijkheden en bent u bereid om aan de hand van het criterium «grondgebondenheid» differentiatie aan te brengen in al dan niet afromen van fosfaatrechten? Kunnen grondgebonden bedrijven (zonder mestoverschot tijdens referentiejaar 2014) vrijgesteld worden van afroming?

Bent u bereid de fosfaatrechten niet-verhandelbaar te maken, zodat bij het stoppen van een bedrijf deze niet met name worden opgekocht door de meest kapitaalkrachtige bedrijven, lees de meest intensieve en groot-schalige bedrijven, maar deze uit de markt kunnen worden gehaald, en eventueel waar dat nodig en verantwoord is, kunnen worden ingezet bij grondgebonden extensieve bedrijven? Kunt u voorbeelden noemen van mechanismen van «overdraagbaarheid» van rechten in binnen- en buitenland die buiten het economisch verkeer liggen, zoals bijvoorbeeld de stikstofbanken in de provincies? Kunt u voor- en nadelen van de verschillende mechanismen aangeven? Is het mogelijk de overdraagbaarheid (van fosfaatrechten) te koppelen aan grond? Als de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zo wordt aangepast dat alle uitbreiding 100% grondgebonden is, wat zou dit betekenen voor de overdraagbaarheid van de fosfaatrechten? Is een systeem van overdraagbaarheid dan wellicht niet meer nodig?

Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de afspraken die u heeft gemaakt met de zuivelsector? Bent u het eens dat deze afspraken niet werken en niet hebben gewerkt, en dat de overheid dit marktfalen met regelgeving moet corrigeren? Zo ja, welke stappen gaat u zetten?

Hoe beoordeelt u de huidige situatie van de zuivelsector in Nederland en Europa, waarbij bedrijven grote investeringen doen om te groeien, en de melkprijzen dusdanig onder druk staan dat deze investeringen niet kunnen worden terugverdiend en bedrijven ten onder kunnen gaan? Het landbouwbeleid van Nederland en Europa stimuleert schaalvergroting en vergroting van efficiency, en het doen van investeringen daartoe. Bent u het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat dit een doodlopende weg is? Bent u het tevens met hen eens dat binnen het Europees landbouwbeleid andere keuzes moeten worden gemaakt, en dat niet de huidige ontwikkelingen in stand moeten worden gehouden, waarbij financiële steun en subsidies die schaalvergroting en intensivering bevorderen?

⁹ Handelingen I 2014/15, nr. 30, item 6.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De melkveehouderij gaat momenteel door een diep dal, zowel als gevolg van exogene factoren (China, Rusland) als van endogene factoren (investeringen in extra dieren/productiecapaciteit anticiperend op het tijdperk na de melkquotering). Hoewel het langetermijnperspectief voor de Nederlandse melkveehouderij zeker niet slecht is, is vanwege de huidige lage melkprijs de situatie voor steeds meer melkveehouders nijpend, zeker voor hen die anticiperend op de afschaffing van de melkquotering, flink hebben geïnvesteerd.

En daar komt, samenhangend met de groei van het aantal dieren, het fosfaatprobleem nog eens bij. De dit jaar dreigende overschrijding van het fosfaatplafond in het algemeen en door de melkveehouderij in het bijzonder vervult de leden van de ChristenUnie-fractie met zorg, zowel met het oog op het milieu als wel met het oog op het belang van het behoud van de voor ons land zo belangrijke derogatie. Een nadere regulering van de fosfaatproductie in de melkveehouderij c.q. wijziging van de Meststoffenwet ter introductie van een productiebegrenzing in de melkveehouderij, is wat de leden van de ChristenUnie-fractie betreft dan ook onontkoombaar. Deze leden hebben gelet op de balans tussen voor- en nadelen begrip voor het feit dat de regering daarbij kiest voor het instrument van fosfaatrechten. Wel hebben zij behoefte aan meer contextuele informatie bij deze keuze, zodat uw visie op een duurzame melkveehouderij en de uitgangspunten bij de toepassing van dit instrument, helder worden.

Daarnaast willen de leden van de ChristenUnie-fractie enige aandachtspunten aan u meegeven bij het opstellen van het wetsvoorstel. De introductie van het fosfaatrechtensysteem zou slecht kunnen uitpakken voor relatief extensieve grondgebonden bedrijven. Het is volgens deze leden dan ook van belang dat u zorg draagt voor een billijk systeem, waarbij recht wordt gedaan aan bedrijven die nu reeds een gezonde balans tussen grond, vee en omgeving realiseren. Deze leden vragen derhalve aan u op welke wijze grondgebonden bedrijven worden «beloond» bij de introductie van fosfaatrechten. En op welke wijze wilt u (extensieve) grondgebonden bedrijven ontzien, indien onverhoopt tot afroming van fosfaatrechten moet worden overgegaan teneinde het sectorplafond niet te overschrijden?

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de voorgenomen verhandelbaarheid van fosfaatrechten, gelet op uw visie op een sterke en duurzame melkveehouderij, een verstandig voornemen is. Leidt verhandelbaarheid niet tot vergelijkbare taferele als ten tijde van de melkquotering, waardoor de kostprijs voor de melkveehouder stijgt en veel geld uit de sector verdwijnt naar stoppende bedrijven? Welke alternatieven ziet u of aan welke nadere voorwaarden denkt u?

Aangezien de regering het voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet nog in procedure moet brengen, beperken de leden van de ChristenUnie-fractie zich nu tot de gestelde vragen op hoofdlijnen. Zij zien vanzelfsprekend uit naar een meer gedetailleerde behandeling van dit urgente vraagstuk en belangwekkende wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie waarschuwen al geruime tijd voor de gevolgen van een snel groeiende melkveesector en het loslaten van het melkquotum. Ondanks grote bezwaren vanuit de Eerste Kamer tegen het vrijgeven van uitbreidingen in de melkveesector, ten nadele van veehouders en koeien, zijn adequate maatregelen uitgebleven en is de

veehouderij als gevolg van een weinig restrictief overheidsbeleid door het fosfaatplafond geschoten. U kondigt nu noodgedwongen een nieuw wettelijk instrumentarium af om middels fosfaatproductiegrenzen te borgen dat het fosfaatplafond niet verder wordt overschreden. De leden van de PvdD-fractie hebben een aantal vragen over dit voorgestelde instrumentarium.

Volgens het nieuwe instrumentarium krijgt de melkveehouderij fosfaat-rechten toegekend. In plaats van een complex stelsel van fosfaatrechten in te voeren, zien de leden van de PvdD-fractie betere en effectievere oplossingen om de melkveehouderij grondgebonden te houden en de productie van fosfaat te verminderen. Een melkveebedrijf wordt gedwongen grondgebonden te blijven door elke uitbreiding te koppelen aan grond. De mogelijkheid die nu aan bedrijven wordt gegeven om te groeien wanneer de fosfaatproductie minder is dan afgesproken, druipt in tegen de wensen van de Eerste Kamer.

U verwacht de beschikking over onvoldoende fosfaatrechten te sanctioneren met een geldboete. Volgens ingewijden uit de sector wordt nu al 30 tot 40% van de mest frauduleus verwerkt. Hoe wilt u die controle hierop verscherpen met een onderbezette Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)? Welke lessen heeft u getrokken uit de aanhoudende fraudegevallen, nu u kiest voor het opnieuw inzetten van geldelijke straffen bij overtredingen?

Melkveehouders mogen hun bedrijf volgens het nieuwe instrumentarium intensiveren en vervolgens met een zelf ontwikkeld administratiesysteem, de Kringloopwijzer, «aantonen» dat zij binnen hun «bedrijfsfosfaatplafond» blijven. Daarmee zorgt dit beleid voor een sterke intensiveringsimpuls om koste wat het kost te voorkomen dat de overheid constateert dat het «bedrijfsfosfaatplafond» wordt overschreden. Ziet u een gevaar in mogelijkheden tot romantisch boekhouden door de melkveehouders en waaruit put u uw vertrouwen in verdergaande zelfregulering, nu eerdere pogingen tot zelfregulering van de sector niet of volstrekt onvoldoende hebben gewerkt?

Op 7 september jongstleden is bekendgemaakt dat er vanuit Europese Commissie nog eens 500 miljoen euro aan directe steun voor de veesector beschikbaar komt. Hoe strookt dit met het terugdringen van de fosfaatproductie? Kunt u aangeven of u bereid bent afstand te nemen van dit Commissievoorstel?

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Het blijkt dat de fosfaatrechten inmiddels zijn vastgesteld, met als peildatum 2 juli 2015. Echter, het wetsvoorstel is nog in ontwikkeling. U heeft toegezegd het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen. Voor de betrokken melkveehouders betekent dit voorlopig dat ze in grote onzekerheid verkeren over de toekomst, met alle gevolgen van dien voor de bedrijfsvoering. Kunt u aangeven wanneer het wetsvoorstel ongeveer naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden? Kunt u verder in een stappenplan met tijdspad aangeven welke stappen gezet worden om zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te geven voor de melkveehouderijen?

Kunt u al voor ommekomst van het wetsvoorstel nader duiden hoe u om wilt gaan met bijvoorbeeld het afkomen van fosfaatrechten en de positie van grondgebonden melkveehouders, zodat melkveehouders minder lang in onzekerheid hoeven te zitten?

Kunt u ten slotte aangeven wanneer het wetsvoorstel van kracht zou moeten worden?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 16 oktober 2015.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
A.M.V. Gerkens

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2015

Per brief van 18 september jongstleden heeft uw Kamer mij verzocht vragen betreffende productiebegrenzende maatregelen in de melkveehouderij te beantwoorden. Met deze brief stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mijn antwoorden op de door uw Kamer gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

1

Voor het behoud van de derogatie betreffende uitstoot van fosfaten, moet Nederland ook werk maken van het terugbrengen van de uitstoot van fosfaten in de melkveehouderij. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat aangekondigde maatregelen van de sector onvoldoende zullen zijn. Tevens wordt een verdere toename van de uitstoot verwacht, aangezien het aantal dieren naar verwachting nog zal toenemen. Licht het niet voor de hand om de verwachte stijging van het aantal dieren in ieder geval een halt toe te roepen?

Antwoord

Met brief aan de Tweede Kamer van 2 juli jongstleden (Kamerstuk II, 33 979, nr. 98) heb ik een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee aangekondigd. Het doel van dit stelsel is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat deze binnen het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram blijft, nodig om het nationale fosfaatproductieplafond te garanderen.

Het uitgangspunt bij de toekenning van het aantal fosfaatrechten is het gemiddeld aantal gehouden stuks melkvee in het referentiejaar 2014 en de forfaitaire fosfaatexcretie zoals deze volgt uit de Meststoffenwet. Wijzigingen die tussen 2014 en 2 juli 2015 op een bedrijf met melkvee hebben plaatsgevonden, kunnen meegenomen worden in de bepaling van de toe te kennen fosfaatrechten. De wet waarmee het stelsel van fosfaatrechten wordt geïntroduceerd, treedt op een later moment in werking en zal teruggrijpen op het referentiejaar 2014 en de peildatum van 2 juli 2015.

2

U heeft een drietal varianten uitgewerkt waarin uw voorkeur uitgaat naar het sturen op uitstoot van fosfaat. Kunt u aangeven wanneer u de beperking van de uitstoot daadwerkelijk verwacht, mede in het licht van de verwachte toename van het aantal dieren? Hoe zal die toe- en afname er in de tijd uitzien?

Antwoord

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van de SP.

Op 30 september jongstleden heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de definitieve mestproductiecijfers over het jaar 2014 gepubliceerd. De definitieve fosfaatproductie van de gehele Nederlandse veehouderij komt voor het jaar 2014 uit op 171,7 miljoen kilogram, 1,2 miljoen kilogram onder het nationale fosfaatproductieplafond en 0,6 miljoen kilogram lager dan de tweede prognose van het CBS, zoals gemeld aan de Tweede Kamer per brief van 1 juni jongstleden (Kamerstuk II, 33 979, nr.

96). De definitieve fosfaatproductie van de melkveehouderij komt uit op 85,6 miljoen kilogram, 0,7 miljoen kilogram boven het sectorplafond en 0,5 miljoen lager dan de tweede prognose van het CBS.

In genoemde brief aan de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat de verwachting is dat de piek in de fosfaatproductie in de melkveehouderij nog niet is bereikt, aangezien het aantal dieren in de melkveehouderij dit jaar nog een verdere stijging vertoont. Het «early warning» systeem dat de sector heeft opgezet laat zien dat het aantal dieren in de melkveehouderij in de eerste helft van 2015 is gestegen ten opzichte van 2014. Dat wordt bevestigd door gegevens uit de Identificatie & Registratie (I&R) van runderen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Die gegevens laten zien dat het aantal melkkoeien tussen 31 december 2014 en 1 september 2015 is gestegen met 10,3%. Het (voorlopig) gemiddelde aantal melkkoeien over 2015 (1 januari – 1 september) ligt 6% hoger dan het gemiddelde over heel 2014. Daarnaast is een relevant gegeven dat het groeiende weer in 2014 ook zijn effect heeft op 2015. Een deel van het ruwvoer dat in 2014 is geoogst wordt immers in 2015 in de vorm van kuilvoer aan het melkvee gevoederd.

Alhoewel de definitieve cijfers een fractie lager uitvallen dan de tweede prognose van het CBS is er, gezien de geconstateerde groei van het aantal melkkoeien tot op heden in 2015, geen aanleiding om te verwachten dat de nationale fosfaatproductie in 2015 onder het fosfaatproductieplafond uit zal komen.

Voor productiegroei die ten opzichte van de datum van 2 juli 2015 wordt gerealiseerd worden geen fosfaatrechten toegewezen. De verwachting is dat van de brief van 2 juli 2015 een remmende werking uitgaat op de toename van het aantal dieren. Echter, zolang er geen wet in werking is getreden die fosfaatrechten feitelijk introduceert, staat het bedrijven nog vrij te groeien binnen de reeds bestaande kaders. Als de wet die fosfaatrechten introduceert in de loop van 2016 in werking treedt kunnen bedrijven daar na afloop van het kalenderjaar 2016 op worden aangesproken. Hoe de toe- en afname van het aantal dieren er in de tijd komt uit te zien is op dit moment niet te zeggen. Na de introductie van de fosfaatrechten zal echter worden gestuurd op het aantal dieren dat mogelijk is binnen het productieplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat zoals dat voor de melkveehouderij is afgesproken.

3

Om de derogatie te kunnen behouden, zullen wellicht maatregelen genomen moeten worden wanneer men toch tegen de grenzen (dat wil zeggen de maximale hoeveelheid uitstoot van fosfaten) aanloopt. Welke maatregelen denkt u op korte termijn te kunnen nemen om toch binnen de grenzen te kunnen blijven?

Antwoord

Zoals aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP staat het bedrijven met melkvee binnen de bestaande wettelijke kaders vrij te groeien tot het moment dat de wet waarmee het stelsel van fosfaatrechten wordt geregeld in werking treedt. Ondernemers die ten opzichte van de datum van 2 juli 2015 hun fosfaatproductie verder laten toenemen zullen vanaf het moment van inwerkingtreding er zorg voor moeten dragen dat hun fosfaatproductie in overeenstemming is met het aantal fosfaatrechten dat op hun bedrijf rust. Verwachting is daarom dat van de aankondiging van de productiebegrenzende maatregelen een dempende werking heeft op de groei van de fosfaatproductie door melkvee.

Zoals aangegeven in mijn brief van 2 juli jongstleden zal de wet instrumenten bevatten die het mogelijk maken fosfaatrechten af te romen ter borging van het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. Dit is nodig om te kunnen ingrijpen als uit monitoringsgegevens van het CBS blijkt dat in enig kalenderjaar het fosfaatproductieplafond wordt overschreden. Over de voorwaarden waaronder afroming kan worden toegepast voer ik in de komende periode nauw overleg met LTO Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Stichting Natuur & Milieu (SNM) en Netwerk Grondig.

4

Wanneer men kiest voor sturing door een maximum te stellen aan de uitstoot van fosfaat, kunnen bedrijven die efficiënt werken, bijvoorbeeld door het gebruik van voer dat minder fosfaat bevat, het aantal te houden dieren uitbreiden. Welke gevolgen zou dit volgens u kunnen hebben voor het dierenwelzijn?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar mijn brief aan uw Kamer van 14 juli jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 99) waarin wordt ingegaan op het intensiever worden van de melkveehouderij en de gevolgen daarvan voor het dierenwelzijn.

5

Er wordt in uw brief geen onderscheid gemaakt tussen gangbare en biologische veehouderij. Kunt u aangeven in de door u uitgewerkte voorbeelden wat de gevolgen zouden kunnen zijn voor de biologische veehouderij?

Antwoord

Zowel gangbare als biologische bedrijven met melkvee dragen bij aan de totale fosfaatproductie van de Nederlandse melkveehouderij en van de veehouderij als totaal. De aangekondigde maatregelen zijn om die reden voor zowel gangbare als biologische bedrijven met melkvee gelijk.

6

Wanneer het systeem van fosfaatrechten wordt gekozen, dan zal er geen prikkel meer zijn om ter plekke aan mestverwerking te doen. Wat vindt u van dit neveneffect? Bent u van mening dat de verwerkte mest gesaldeerd zou moeten worden?

Antwoord

De productiebegrenzende maatregelen hebben tot doel de fosfaatproductie te reguleren. Mestverwerking ziet niet op de productie, maar op de afzet van dierlijke mest. Het stelsel van verplichte mestverwerking verplicht alle veehouders in Nederland om een percentage van het bedrijfsoverschot te laten verwerken. Hiermee wordt voorkomen dat het nationale mestoverschot teveel druk legt op de Nederlandse mestmarkt en op het stelsel van gebruiksnormen en daarmee op de realisatie van de milieudoelen die volgen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. De verplichte mestverwerking zorgt er tevens voor dat alle veehouderijbedrijven met een bedrijfsoverschot collectief bijdragen aan de oplossing van het nationale mestoverschot.

Naast de verwerking die plaatsvindt in het kader van de verplichte mestverwerking zijn er ook ondernemers die mestverwerking op hun bedrijf toepassen ten behoeve van de productie van groene energie of om bijvoorbeeld bemestingsproducten te produceren met specifieke eigenschappen, bijvoorbeeld mineralenconcentraat. Ik verwacht niet dat

de aangekondigde fosfaatrechten de prikkel weg zal nemen om deze vormen van mestverwerking te blijven toepassen.

De Europese Commissie heeft het fosfaatproductieplafond als voorwaarde aan de derogatie verbonden «teneinde te vermijden dat door de toepassing van de gevraagde derogatie intensivering optreedt». Met andere woorden, de Commissie wil voorkomen dat door de derogatie er ruimte ontstaat voor een grotere mestproductie. Gezien het feit dat de voorwaarde van de Commissie ziet op het begrenzen van de totale fosfaatproductie van de Nederlandse veehouderij is het salderen van verwerkte mest geen optie.

7

Gaat het in uw voorstel daadwerkelijk over het verdelen van rechten onder melkveebedrijven, of over de hele rundveesector inclusief jongvee? Wanneer het over het melkvee gaat, beseft u dan dat melkveehouders die tot nu toe ook nog hun jongvee in het bedrijf hielden, dit vee zullen uitplaatsen, en er dus een specialisatie zal plaatsvinden, zoals ook al in de varkenssector is gebeurd? Wanneer het voorstel daadwerkelijk over de fosfaatuitstoot van melkvee gaat, hoeveel uitstoot mag de rundveesector (dus ook het jongvee voor de melkveehouderij, en ook de vleeskoeien) dan in zijn totaliteit gaan leveren? Oftewel: als jongvee buiten de sector melkvee ondergebracht wordt, zullen deze dieren dan qua uitstoot van fosfaat ondergebracht moeten worden bij bijvoorbeeld de vleeskoeien?

Antwoord

Zoals in mijn brief van 2 juli jongstleden aangegeven «zal voor elk bedrijf met melkvee de maximaal in een kalenderjaar te produceren hoeveelheid fosfaat worden vastgesteld. De aldus vastgestelde fosfaatproductie zal in de vorm van fosfaatrechten aan het betreffende bedrijf worden toegekend. Rechten zullen worden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee, zijnde mel- en kalfkoeien, jongvee jonger dan 1 jaar en jongvee ouder dan 1 jaar». Hiermee wordt aangesloten bij de diercategorieën die onder de werking van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij vallen. Voorgaande betekent dat het wetsvoorstel niet uitsluitend zal zien op melkveehouderijbedrijven, maar op alle bedrijven met melkvee. Bedrijven die zich louter toeleggen op houden van jongvee zullen voor het houden van dit jongvee ook over de benodigde fosfaat-rechten moeten beschikken.

Het overgrote deel van de Nederlandse melkveebedrijven fokt het jongvee zelf op het eigen bedrijf op, een beperkt deel kiest voor opfok elders op een gespecialiseerd melkveebedrijf.

8

Wat betekent de verwachte toename van de hoeveelheid melkvee voor de grondgebondenheid? En wat zal die betekenen voor het weiden van de koeien?

Antwoord

In nauw overleg met de Tweede Kamer en uw Kamer is de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij tot stand gekomen. Doel van de AMvB is het grondgebonden karakter van de melkveehouderij te behouden door melkveehouders te verplichten een deel van de uitbreiding van de fosfaatproductie op hun bedrijf te verantwoorden door extra grond in gebruik te nemen. De AMvB is op 8 oktober jongstleden gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2015, nr. 344). Inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2016. Het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de in uw Kamer aangenomen motie-Reuten (Kamerstuk I, 33 979, G), is, voorzien van het

advies van de Raad van State en van een nader rapport, recent aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 34 295, nr. 1 t/m 4).

Met de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij wordt vanaf 1 januari 2016 geborgd dat een deel van de verantwoording van een groei van de fosfaatproductie op bedrijven met melkvee verantwoord moet worden met extra grond. Dit om het grondgebonden karakter van de melkveehouderij verder te versterken.

Ik heb toegezegd de ambitie voor weidegang te verhogen naar 80% in 2020. Ik wil hiertoe de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Convenant Weidegang herzien. Sinds begin van dit jaar betalen vrijwel alle zuivelondernemingen 1 eurocent per kilogram melk extra voor weidemelk. Dat is een extra stimulans om te blijven weiden en een stimulans voor bedrijven om weidegang te overwegen.

9

Zou het sluiten van de kringloop een positieve uitwerking hebben op de verlangde daling van de uitstoot van fosfaten? Zo ja, heeft u deze maatregel ook in overweging genomen?

Antwoord

Of en in welke mate het sluiten van de kringloop een positieve uitwerking heeft op de productie van fosfaat in de veehouderij is erg afhankelijk van het antwoord op de vraag op welk schaalniveau de kringloop gesloten dient te worden. Indien de mineralenkringloop op bedrijfsniveau gesloten moet worden, dan betekent dit dat bedrijven met melkvee niet meer fosfaat (en stikstof) met mest mogen produceren dan aan plaatsingsruimte beschikbaar is op eigen grond. In 2014 had 78% van de melkveebedrijven op bedrijfsniveau een fosfaatoverschot. Het totale fosfaatoverschot op die bedrijven bedroeg 19,2 miljoen kilogram. Indien deze bedrijven de kringloop op bedrijfsniveau moeten sluiten, dan betekent dit dat er een forse krimp van de productie of een forse uitbreiding van het grondareaal plaats moet vinden. Een dergelijke benadering heeft dan ook verstrekende gevolgen voor de huidige structuur van de melkveehouderij, alsook voor de rest van de Nederlandse landbouw. Ik heb een dergelijke maatregel daarom niet in overweging genomen.

10

En zou het beperken van de invoer van veevoersoja (deze soja kent een hoge fosfaatlast) ook tot een beperking van de uitstoot van fosfaten leiden? Zo ja, heeft u deze maatregel ook in overweging genomen?

Antwoord

Het landbouwbedrijfsleven en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) werken samen aan het terugdringen van de minerale input via veevoeder. Deze samenwerking is vastgelegd in het Convenant Voerspoor. Daarnaast heeft de zuivelketen aangekondigd het gebruik van de KringloopWijzer verplicht te willen stellen voor alle melkveehouderijbedrijven per 2016. De KringloopWijzer geeft een ondernemer inzicht in de mineralenkringloop op zijn bedrijf en kan een stimulans vormen om efficiënter om te gaan met mineralen, waaronder de mineralen die via het veevoeder van buiten het bedrijf worden aangevoerd.

Ik acht een aanpak, waarbij de zuivelketen zijn eigen verantwoordelijkheid neemt met het Convenant Voerspoor, een betere stimulans voor innovatie dan een beperking of verbod op de import van bepaalde grondstoffen voor veevoeder. Ik heb een dergelijke maatregel daarom niet in overweging genomen, nog los van de WTO en Europeesrechtelijke aspecten van een dergelijke maatregel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

11

U meldt op 2 juli jongstleden in uw brief aan de Tweede Kamer dat op basis van recente cijfers van het CBS duidelijk is geworden dat het fosfaatplafond overschreden wordt. Wanneer was u hiervan op de hoogte? Was u hier al van op de hoogte tijdens de besprekingen met de Eerste Kamer op 28 april 2015, en het eerdere interpellatiedebat op 17 maart 2015 en het plenaire debat op 15 december 2014 en 16 december 2014? Had u aanwijzingen dat het fosfaatplafond werd overschreden? Zo ja, welke aanwijzingen had u? Zo nee, wilt u toelichten hoe het kan dat u niet eerder op de hoogte was van de cijfers en voorlopige cijfers?

Antwoord

Op 22 april van dit jaar zijn de conceptcijfers van de tweede prognose van het CBS over de fosfaatproductie over 2014 voor de eerste maal besproken in de Werkgroep Uniformering berekening Mest- en mineralencijfers (WUM). De WUM is sinds het begin van de jaren negentig verantwoordelijk voor het jaarlijks vaststellen van de standaardfactoren voor de mestproductie en mineralenuitscheiding per diercategorie. De WUM is samengesteld uit vertegenwoordigers van het CBS, het Ministerie van Economische Zaken, het Landbouw Economisch Instituut (LEI), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen UR Livestock Research. De werkgroep stelt jaarlijks de mineralenuitscheiding per diersoort vast. Op basis van het aantal dieren in de landbouwvtelling en de standaardcijfers per dier wordt de landelijke mineralenuitscheiding berekend.

Op 11 mei van dit jaar zijn de conceptcijfers van de tweede prognose van het CBS besproken met vertegenwoordigers uit het landbouwbedrijfsleven. De definitief vastgestelde cijfers waren op 21 mei van dit jaar, de datum waarop het CBS de cijfers heeft gepubliceerd, bij mij bekend. Zoals in voorgaande geschetst worden conceptcijfers over de fosfaatproductie in de veehouderij onder meer met ambtenaren van mijn departement en met het bedrijfsleven besproken, voorafgaande aan de definitieve vaststelling en publicatie door het CBS. Ik baseer maatregelen echter uitsluitend op vastgestelde definitieve cijfers.

12

Waarom heeft u niet eerder deze informatie gedeeld en betrokken in het proces en debat over het ontwerpbesluit grondgebonden groei melkveehouderij? Bent u het met de fractieleden van GroenLinks eens dat al veel eerder dan op 2 juli 2015 te voorzien was dat het fosfaatplafond werd overschreden en de afspraken met de melkveehouderijsector en maatregelen op het gebied van fosfaat onvoldoende effect hadden? Wilt u toelichten waarom u deze inzichten niet eerder heeft gedeeld en verwerkt in de aanpak van de fosfaatproblematiek bij de melkveehouderij?

Antwoord

Het debat met uw Kamer over het voorgelaten ontwerpbesluit grondgebonden groei melkveehouderij vond plaats op 28 april van dit jaar. Zoals ik in het antwoord op de voorgaande vraag van de leden van de fractie van GroenLinks heb aangegeven, waren de definitieve cijfers van de tweede prognose van het CBS op 21 mei van dit jaar beschikbaar.

13

Heeft u overwogen om met het zicht op de realiteit van overschrijding van het fosfaatplafond of de reële dreiging daarvan, scherpere eisen voor grondgebondenheid van de melkveehouderij te hanteren? Zo nee, waarom niet? Heeft u niet eerder voorzien dat het overschrijden van het

fosfaatplafond binnen de context van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij, in de vorm waarin die in werking zou moeten treden op 1 januari 2016, het risico in zich draagt dat bij overschrijding van het fosfaatplafond alle bedrijven, die gegroeid zijn sinds de referentiedatum, productierechten zouden moeten inleveren, of het nu om extensieve grondgebonden bedrijven gaat, of om intensieve bedrijven die maar deels grondgebonden zijn? En dat daarmee ook de extensieve bedrijven gestraft zouden worden, ook al produceren zij volledig grondgebonden?

Antwoord

Tijdens het debat met uw Kamer op 28 april jongstleden heb ik, in antwoord op een soortgelijke vraag van het lid Reuten van de fractie van de SP, geantwoord dat ik bij de invulling van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij heb gezocht naar een voorstel dat enige vorm van proportionaliteit in zich heeft. De AMvB heeft tot doel het grondgebonden karakter in de melkveehouderij te behouden en waar mogelijk te versterken. Landbouwgrond is schaars, de prijzen van grond zijn hoog. Voorkomen moet worden dat de eisen aan grondgebondenheid zo stringent zijn dat melkveehouderijbedrijven zich niet verder kunnen ontwikkelen. Bij de invulling van de AMvB is hier rekening mee gehouden.

Voor het overige loopt de vraag vooruit op de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten en het overleg dat ik hierover nog voer met betrokken organisaties. Zoals aangegeven in mijn brief van 2 juli jongstleden zal ik in de komende periode in nauw overleg met LTO Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en Stichting Natuur & Milieu (SNM) werken aan de nadere uitwerking van het stelsel. Het Netwerk Grondig is toegevoegd aan deze groep organisaties, waarmee ik uitvoering geef aan de in de Tweede Kamer aangenomen motie Smaling (Kamerstuk II 21 501-32, nr. 854). Ik zal uw Kamer informeren zodra er meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het stelsel van fosfaatrechten. Ik acht het niet opportuun om, vooruitlopend op de uitkomst van het overleg met betrokken partijen, nu uitspraken te doen over de wijze waarop het stelsel van fosfaatrechten nader ingevuld zal worden, waaronder de wijze waarop een eventueel noodzakelijke afroming ingevuld zal worden.

14

De fractieleden van GroenLinks hebben u tijdens het debat op 28 april 2015 gevraagd om in ieder geval de meest extensieve bedrijven te ontzien wanneer productierechten (in welke vorm dan ook) afgeroomd zouden moeten worden. U hebt toen aangegeven dat u daar niet toe bereid was en dat dit juridisch en anderszins niet mogelijk was. Waarom heeft u niet eerder, bij het ontwerp van de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij en uw mededelingen over de maatregelen die u ging nemen, geanticipeerd op de realiteit van het overschrijden van het fosfaatplafond en de juridische mogelijkheid geschapen om bij afroming differentiatie aan te kunnen brengen tussen extensieve grondgebonden bedrijven en bedrijven die slechts gedeeltelijk grondgebonden zijn?

Antwoord

Voor het antwoord op de vraag over de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

De introductie van een rechtenstelsel raakt het recht op eigendom. Het recht op eigendom is onder meer neergelegd in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het gaat dus om een recht dat niet opzij kan worden gezet door een

(nationale) wet. In dit verdrag wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen de regulering van eigendom en de ontneming van eigendom. Regulering van eigendom mag (als uitgangspunt) zonder dat de staat schadeplichtig is, ontneming van eigendom leidt tot een compensatieplicht. Het doel is om de melkveehouderij te reguleren, niet om eigendomsrechten te ontnemen. Dit wordt bewerkstelligd door eigendom (meer in het bijzonder melkvee) dat fysiek aanwezig was voor het uitbrengen van de brief van 2 juli 2015 te respecteren. Voor melkvee dat werd aangehouden voor het uitbrengen van de brief worden dan ook fosfaatrechten afgegeven. Het voorgaande maakt ook duidelijk waarom het niet mogelijk is bij de toekenning van fosfaatrechten te differentiëren. Als differentiatie leidt tot de situatie dat een bedrijf minder rechten toegewezen krijgt dan noodzakelijk is om melkvee dat reeds op 2 juli 2015 fysiek aanwezig was aan te houden, staat dit op gespannen voet met het uitgangspunt dat als gevolg van de komst van fosfaatrechten geen eigendom zal worden ontnomen.

Over de mogelijkheden bij afroming en verhandelbaarheid wordt het volgende opgemerkt. Het primaire doel van de introductie van de fosfaatrechten is het borgen van het fosfaatproductieplafond zoals dat is opgenomen in de derogatie. Geredeneerd vanuit dat doel ligt niet voor de hand te differentiëren al naar gelang een bedrijf over bepaalde eigenschappen beschikt. Als het nationale fosfaatplafond moet worden geborgd dan is elke geproduceerde kilo even problematisch en is er geen aanleiding bij afroming en overdracht van fosfaatrechten de ene kilo anders te behandelen dan de andere. Differentiatie bij afroming en overdracht kan echter ingegeven worden door andere – secundaire – beleidsdoelen, bijvoorbeeld het borgen van grondgebondenheid. Het is mogelijk bij de afroming en overdracht van fosfaatrechten andere beleidsdoelen na te streven.

Het afromen van rechten dient wettelijk te worden geregeld. Indien tot de mogelijkheid tot het afromen van rechten wordt besloten zal daarbij moeten worden geborgd dat hiervan enkel sprake is bij een door het EVRM voorgeschreven «fair balance» tussen het algemene belang dat bij het afromen van rechten is gemoeid en de impact die een dergelijk besluit heeft op belanghebbenden. Het geven van een redelijke termijn aan bedrijven om in te spelen op het besluit rechten af te romen kan bijdragen aan deze «fair balance».

15

Ziet u mogelijkheden en bent u bereid om aan de hand van het criterium «grondgebondenheid» differentiatie aan te brengen in al dan niet afromen van fosfaatrechten? Kunnen grondgebonden bedrijven (zonder mestoverschot tijdens referentiejaar 2014) vrijgesteld worden van afroming?

Antwoord

Voor het antwoord op de vraag over de mogelijkheid om gedifferentieerd af te romen wordt verwezen naar het antwoord op voorgaande vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

Voor het overige loopt de vraag vooruit op de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten en het overleg dat ik hierover nog voer met betrokken organisaties.

16

Bent u bereid de fosfaatrechten niet-verhandelbaar te maken, zodat bij het stoppen van een bedrijf deze niet met name worden opgekocht door de meest kapitaalkrachtige bedrijven, lees de meest intensieve en groot-schalige bedrijven, maar deze uit de markt kunnen worden gehaald, en

eventueel waar dat nodig en verantwoord is, kunnen worden ingezet bij grondgebonden extensieve bedrijven? Kunt u voorbeelden noemen van mechanismen van «overdraagbaarheid» van rechten in binnen- en buitenland die buiten het economisch verkeer liggen, zoals bijvoorbeeld de stikstofbanken in de provincies? Kunt u voor- en nadelen van de verschillende mechanismen aangeven? Is het mogelijk de overdraagbaarheid (van fosfaatrechten) te koppelen aan grond? Als de AMvB grondgebonden groei melkveehouderij zo wordt aangepast dat alle uitbreiding 100% grondgebonden is, wat zou dit betekenen voor de overdraagbaarheid van de fosfaatrechten? Is een systeem van overdraagbaarheid dan wellicht niet meer nodig?

Antwoord

Voor achtergrondinformatie over vormen van rechtenstelsels verwijst ik naar het rapport Verhandelbare rechten en milieu zoals dit per brief van 25 juni 2013 door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstuk II 30 535, nr. 20).

Voor het overige loopt de vraag vooruit op de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten en het overleg dat ik hierover nog voer met betrokken organisaties.

17

Hoe beoordeelt u de effectiviteit van de afspraken die u heeft gemaakt met de zuivelsector? Bent u het eens dat deze afspraken niet werken en niet hebben gewerkt, en dat de overheid dit marktfalen met regelgeving moet corrigeren? Zo ja, welke stappen gaat u zetten?

Antwoord

Per brief van 12 december 2013 heb ik de Tweede Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het mestbeleid voor de periode vanaf 2015 geschetst (Kamerstuk II 33 037, nr. 80). Deze brief was de basis voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij, zoals dit per 1 januari 2015 van kracht is geworden.

In genoemde brief heb ik nadrukkelijk een winstwaarschuwing gegeven: «Wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, zijn nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde». De sector was zich zeer bewust van deze absolute grens. Om die reden kondigden de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO) en LTO Nederland op 12 december 2013 gezamenlijk een aantal private maatregelen aan om zeker te stellen dat, na het vervallen van de melkquotering, de productie binnen de milieurandvoorwaarden zou blijven plaatsvinden:

- Een early warning-systeem om te voorkomen dat het fosfaatplafond wordt overschreden;
- Een verdere aanscherping van voermaatregelen; en
- Bij een dreigende overschrijding van het fosfaatplafond, wordt het gebruik van de KringloopWijzer als managementinstrument verplicht gesteld aan alle melkveebedrijven.

De door de NZO en LTO aangekondigde private maatregelen moesten borgen dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij beneden het door de zuivelketen aan zichzelf opgelegde sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat zou blijven. De door het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR uitgevoerde «ex-ante evaluatie mestbeleid 2013» (Kamerstuk II 33 037, nr. 80) liet zien dat met gerichte voermaatregelen de melkveehouderij onder het sectorplafond en de veehouderij als geheel onder het nationale fosfaatproductieplafond kon produceren in de jaren tot 2020.

Zoals ik in mijn brief van 2 juli jongstleden heb geconcludeerd zijn «private maatregelen van de zuivelketen [...] vooralsnog ontoereikend gebleken om individuele melkveehouders te binden aan het collectieve doel». Directe sturing door de zuivelketen op het gedrag en het handelen van individuele melkveehouders is weerbarstig gebleken. Productiebegrenzende maatregelen zijn daarmee onvermijdelijk gebleken.

18

Hoe beoordeelt u de huidige situatie van de zuivelsector in Nederland en Europa, waarbij bedrijven grote investeringen doen om te groeien, en de melkprijzen dusdanig onder druk staan dat deze investeringen niet kunnen worden terugverdiend en bedrijven ten onder kunnen gaan? Het landbouwbeleid van Nederland en Europa stimuleert schaalvergroting en vergroting van efficiency, en het doen van investeringen daartoe. Bent u het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat dit een doodlopende weg is? Bent u het tevens met hen eens dat binnen het Europees landbouwbeleid andere keuzes moeten worden gemaakt, en dat niet de huidige ontwikkelingen in stand moeten worden gehouden, waarbij financiële steun en subsidies die schaalvergroting en intensivering bevorderen?

Antwoord

Volgens studies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Landbouw Economisch Instituut (LEI) zijn er nog steeds goede perspectieven voor de middellange termijn voor de zuivelsector. Ik ga er dan ook vanuit dat de huidige lage prijzen in de melkveehouderij van tijdelijke aard zijn. Het huidige EU-zuivelpakket biedt voldoende adequate instrumenten om prijsfluctuaties te beperken en de marktmacht van primaire producenten te vergroten.

Uw constatering dat het landbouwbeleid van Europa en Nederland schaalvergroting stimuleert en intensivering bevordert onderschrijf ik niet. Een geleidelijke toename van de grootte van de melkveebedrijven om voldoende efficiënt en concurrerend te blijven ligt wel voor de hand.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

19

De melkveehouderij gaat momenteel door een diep dal, zowel als gevolg van exogene factoren (China, Rusland) als van endogene factoren (investeringen in extra dieren/productiecapaciteit anticiperend op het tijdperk na de melkquotering). Hoewel het langetermijnperspectief voor de Nederlandse melkveehouderij zeker niet slecht is, is vanwege de huidige lage melkprijzen de situatie voor steeds meer melkveehouders nijpend, zeker voor hen die anticiperend op de afschaffing van de melkquotering, flink hebben geïnvesteerd.

En daar komt, samenhangend met de groei van het aantal dieren, het fosfaatprobleem nog eens bij. De dit jaar dreigende overschrijding van het fosfaatplafond in het algemeen en door de melkveehouderij in het bijzonder vervult de leden van de ChristenUnie-fractie met zorg, zowel met het oog op het milieu als wel met het oog op het belang van het behoud van de voor ons land zo belangrijke derogatie. Een nadere regulering van de fosfaatproductie in de melkveehouderij c.q. wijziging van de Meststoffenwet ter introductie van een productiebegrenzing in de melkveehouderij, is wat de leden van de ChristenUnie-fractie betreft dan ook onontkoombaar. Deze leden hebben gelet op de balans tussen voor- en nadelen begrip voor het feit dat de regering daarbij kiest voor het instrument van fosfaatrechten. Wel hebben zij behoefte aan meer contextuele informatie bij deze keuze, zodat uw visie op een duurzame

melkveehouderij en de uitgangspunten bij de toepassing van dit instrument, helder worden.

Daarnaast willen de leden van de ChristenUnie-fractie enige aandachtspunten aan u meegeven bij het opstellen van het wetsvoorstel. De introductie van het fosfaatrechtensysteem zou slecht kunnen uitpakken voor relatief extensieve grondgebonden bedrijven. Het is volgens deze leden dan ook van belang dat u zorg draagt voor een billijk systeem, waarbij recht wordt gedaan aan bedrijven die nu reeds een gezonde balans tussen grond, vee en omgeving realiseren. Deze leden vragen derhalve aan u op welke wijze grondgebonden bedrijven worden «beloond» bij de introductie van fosfaatrechten. En op welke wijze wilt u (extensieve) grondgebonden bedrijven ontzien, indien onverhoopt tot afroming van fosfaatrechten moet worden overgegaan teneinde het sectorplafond niet te overschrijden?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van GroenLinks.

20

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de voorgenomen verhandelbaarheid van fosfaatrechten, gelet op uw visie op een sterke en duurzame melkveehouderij, een verstandig voornemen is. Leidt verhandelbaarheid niet tot vergelijkbare taferelen als ten tijde van de melkquotering, waardoor de kostprijs voor de melkveehouder stijgt en veel geld uit de sector verdwijnt naar stoppende bedrijven? Welke alternatieven ziet u of aan welke nadere voorwaarden denkt u?

Antwoord

Deze vraag loopt vooruit op de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten en het overleg dat ik hierover nog voer met betrokken organisaties.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie waarschuwen al geruime tijd voor de gevolgen van een snel groeiende melkveesector en het loslaten van het melkquotum. Ondanks grote bezwaren vanuit de Eerste Kamer tegen het vrijgeven van uitbreidingen in de melkveesector, ten nadele van veehouders en koeien, zijn adequate maatregelen uitgebleven en is de veehouderij als gevolg van een weinig restrictief overheidsbeleid door het fosfaatplafond geschoten. U kondigt nu noodgedwongen een nieuw wettelijk instrumentarium af om middels fosfaatproductiegrenzen te borgen dat het fosfaatplafond niet verder wordt overschreden. De leden van de PvdD-fractie hebben een aantal vragen over dit voorgestelde instrumentarium.

Volgens het nieuwe instrumentarium krijgt de melkveehouderij fosfaatrechten toegekend. In plaats van een complex stelsel van fosfaatrechten in te voeren, zien de leden van de PvdD-fractie betere en effectievere oplossingen om de melkveehouderij grondgebonden te houden en de productie van fosfaat te verminderen. Een melkveebedrijf wordt gedwongen grondgebonden te blijven door elke uitbreiding te koppelen aan grond. De mogelijkheid die nu aan bedrijven wordt gegeven om te groeien wanneer de fosfaatproductie minder is dan afgesproken, druist in tegen de wensen van de Eerste Kamer.

21

U verwacht de beschikking over onvoldoende fosfaatrechten te sanctioneren met een geldboete. Volgens ingewijden uit de sector wordt nu al 30 tot 40% van de mest frauduleus verwerkt. Hoe wilt u die controle hierop verscherpen met een onderbezette Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)? Welke lessen heeft u getrokken uit de aanhoudende fraudegevallen, nu u kiest voor het opnieuw inzetten van geldelijke straffen bij overtredingen?

Antwoord

Over de vermeende 30 tot 40% aan frauduleuze handel in mest heb ik de Tweede Kamer per brief van 30 januari 2014 reeds bericht (Kamerstukken 33 037, nr. 85). De aanpak van fraude met mest heeft volop mijn aandacht. Ik heb een aantal maatregelen genomen om fraude te bestrijden. Een aantal maatregelen is nog in voorbereiding. Ik heb de Tweede Kamer hierover geïnformeerd per brief van 20 november 2014 (Kamerstuk 33 037, nr. 136).

Daar waar onregelmatigheden dan wel fraude wordt geconstateerd door de NVWA of de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, biedt de Meststoffenwet de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Daarnaast kan, indien de ernst van de geconstateerde feiten daartoe aanleiding geven, ook strafrechtelijk worden opgetreden.

22

Melkveehouders mogen hun bedrijf volgens het nieuwe instrumentarium intensiveren en vervolgens met een zelf ontwikkeld administratiesysteem, de KringloopWijzer, «aantonen» dat zij binnen hun «bedrijfsfosfaatplafond» blijven. Daarmee zorgt dit beleid voor een sterke intensiveringsimpuls om koste wat het kost te voorkomen dat de overheid constateert dat het «bedrijfsfosfaatplafond» wordt overschreden. Ziet u een gevaar in mogelijkheden tot romantisch boekhouden door de melkveehouders en waaruit put u uw vertrouwen in verdergaande zelfregulering, nu eerdere pogingen tot zelfregulering van de sector niet of volstrekt onvoldoende hebben gewerkt?

Antwoord

Zoals ik in mijn brief van 2 juli jongstleden aan de Tweede Kamer heb gemeld, heeft de zuivelketen aangekondigd de KringloopWijzer per 1 januari 2016 verplicht te zullen stellen voor alle melkveehouderijbedrijven en zorg te willen dragen voor een geborgde centrale database KringloopWijzer. De precieze wijze waarop de zuivelketen de KringloopWijzer wil borgen en handhaven wordt in de komende periode, in overleg tussen overheid en sector, nader uitgewerkt. Eén van de aspecten die hierbij aandacht verdient is de wetenschappelijke onderbouwing van de KringloopWijzer, mede in relatie tot de verschillende type melkveehouderijbedrijven in Nederland. Met andere woorden, de zuivelketen zal aan moeten tonen voor welke type bedrijven de KringloopWijzer als verantwoording kan dienen. Ik zal de KringloopWijzer uitsluitend als bedrijfsspecifieke verantwoording accepteren als de wetenschappelijke onderbouwing onafhankelijk is getoetst, de centrale database adequaat is geborgd en er geen onduidelijkheden meer bestaan over de type melkveehouderijbedrijven waarvoor de KringloopWijzer een geschikt instrument is. Tot die tijd zullen bedrijven verantwoording af moeten leggen op basis van de wettelijke excretieforfaits.

23

Op 7 september jongstleden is bekendgemaakt dat er vanuit Europese Commissie nog eens 500 miljoen euro aan directe steun voor de veesector beschikbaar komt. Hoe strookt dit met het terugdringen van de

fosfaatproductie? Kunt u aangeven of u bereid bent afstand te nemen van dit Commissievoorstel?

Antwoord

Voor mijn standpunt over de aan Nederland toegekende steun van bijna € 30 miljoen verwijs ik u naar mijn brief die ik hierover aan de Tweede Kamer heb gestuurd op 24 september jongstleden (Kamerstuk II 21 501-32, nr. 877). Geen van mijn voorstellen over de besteding van de nationale envelop, alsook de extra middelen voor de Europese particuliere opslagregeling, werkt een grotere fosfaatproductie in de hand.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

24

Het blijkt dat de fosfaatrechten inmiddels zijn vastgesteld, met als peildatum 2 juli 2015. Echter, het wetsvoorstel is nog in ontwikkeling. U heeft toegezegd het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen. Voor de betrokken melkveehouders betekent dit voorlopig dat ze in grote onzekerheid verkeren over de toekomst, met alle gevolgen van dien voor de bedrijfsvoering. Kunt u aangeven wanneer het wetsvoorstel ongeveer naar de Tweede Kamer gestuurd zal worden? Kunt u verder in een stappenplan met tijdpad aangeven welke stappen gezet worden om zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te geven voor de melkveehouderijen?

Antwoord

Momenteel wordt met betrokken partijen technisch overleg gevoerd over de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten. Ik streef ernaar op korte termijn voorstellen te bespreken in de regiegroep, en nog dit jaar een wetsvoorstel in de ministerraad te behandelen en voor advies aan te bieden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Uitgaande van een termijn voor advies van maximaal drie maanden betekent dit dat een wetsvoorstel aan het einde van het eerste kwartaal van 2016 aan uw Kamer zou kunnen worden aangeboden.

25

Kunt u al voor ommekomst van het wetsvoorstel nader duiden hoe u om wilt gaan met bijvoorbeeld het afkomen van fosfaatrechten en de positie van grondgebonden melkveehouders, zodat melkveehouders minder lang in onzekerheid hoeven te zitten?

Antwoord

Deze vraag loopt vooruit op de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten en het overleg dat ik hierover nog voer met betrokken organisaties. Voor het antwoord wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag dienaangaande van de leden van de fractie van GroenLinks.

26

Kunt u ten slotte aangeven wanneer het wetsvoorstel van kracht zou moeten worden?

Antwoord

Ik streef ernaar de wet op 1 juli 2016 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken
S.A.M. Dijkema