

Vergaderjaar 2013–2014

33 037

Mestbeleid

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2014

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 23 april 2014, in reactie op vragen van de leden van een aantal fracties inzake de kabinetsreactie op het ex-ante beleidsrapport mestbeleid 2013, zoals gesteld per brief van 20 februari 2014².

Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van GroenLinks, SGP en Partij voor de Dieren nadere vragen gesteld bij brief van 27 mei 2014.

De Staatssecretaris heeft op 30 juni 2014 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:

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

² Verslag schriftelijk overleg 33 037, B

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken

Den Haag, 27 mei 2014

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 23 april 2014, in reactie op vragen van de leden van een aantal fracties inzake de kabinetsreactie op het ex-ante beleidsrapport mestbeleid 2013, zoals gesteld per brief van 20 februari 2014 (Verslag schriftelijk overleg 33 037, B). Uw brief geeft de leden van de fracties van GroenLinks, SGP en Partij voor de Dieren aanleiding tot het stellen van de volgende nadere vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vragen. Zij hebben nog een aantal nadere vragen.

De regering geeft aan dat zij voor de melkveehouderij niet kiest voor dierrechten, in tegenstelling tot de varkens- en pluimveesector, omdat de melkveehouderij in belangrijke mate grondgebonden is. Is de regering het met deze leden eens dat deze grondgebondenheid cruciaal is? Zo ja, is zij bereid te onderzoeken in hoeverre een wettelijk kader een belangrijke en noodzakelijke versterking van de borging van de grondgebondenheid betekent? Is de regering bereid te onderzoeken of een wettelijk kader voor een grondgebondenheid ook de melkveehouderijsector kan ondersteunen, doordat op deze wijze duidelijkheid voor de hele sector wordt geboden? Is de regering bereid te overwegen een wettelijk kader op voorhand in te voeren, om te voorkomen dat bij overschrijdingen van normen alsnog moet worden ingegrepen?

De regering geeft voorts aan dat zij geen aanleiding ziet om, naast de monitoring en het «*early warning system*» van de zuivelsector, een landelijk fosfaatplafond voor de melkveehouderij wettelijk vast te leggen. Kan de regering nog eens nader aangeven waarom zij niet kiest voor de duidelijkheid van een fosfaatplafond per sector, niet alleen voor de melkveehouderij maar ook de kippen- en varkenssector, waarmee voor alle sectoren duidelijkheid wordt geboden?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader in te gaan op de aansluiting tussen de Meststoffenwet en het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Omgevingswet. Zo constateren zij dat er in het voorstel van de regering ruimte is voor melkveehouderijen om te groeien als ze grondgebonden zijn of de mest verwerken. Maar hoe borgt de regering dat deze uitbreiding niet leidt tot te veel uitstoot van ammoniak of fijnstof? Wordt dat in het Activiteitenbesluit milieubeheer of de Omgevingswet geregeld? En hoe beoordeelt de regering in dat kader de constatering van Arcadis dat er nog veel latente ruimte in milieuvergunningen zit?

Is de regering bereid te onderzoeken op welke wijze (via het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Omgevingswet) een wettelijk kader kan worden geboden om een grondgebonden melkveehouderij te realiseren en weidegang voor koeien te garanderen, waarmee een wettelijk kader geboden wordt aan de private afspraken over grondgebondenheid van de melkveehouderij en weidegang voor koeien?

Hoe voorkomt de regering dat de forse toename van de zuivelproductie tot extra druk op de mestmarkt leidt? Hoe beoordeelt zij de afnemende weidegang, zoals blijkt uit het rapport van CLM?³ Uit dit rapport blijkt dat in 2006 83% van de koeien in de wei liep en dat dit in 2013 is teruggelopen tot 68%, en dat een teruggang tot 58% in 2016 wordt verwacht. Van de koeien die zomers weiden is ook het aantal uren weidegang verminderd. Op bedrijven met meer dan 200 koeien worden melkkoeien zelden meer geweid. Welke maatregelen zal de regering nemen om verdere achteruitgang te voorkomen? Is zij bereid, gezien deze cijfers, alsnog te bezien of verplicht voorschrijven van weidegang noodzakelijk is om de teruggang tot staan te brengen?

Vragen en opmerkingen van het lid van de SGP-fractie

Het is voor het lid van de SGP-fractie onvoldoende duidelijk wanneer de regering wel of niet kiest voor het afschaffen van de dierrechten. Hij heeft hierover nog enkele vragen.

Wanneer is in de ogen van de regering sprake van voldoende evenwicht op de mestmarkt? Kijkt zij daarbij alleen naar de nationale mestproductie ten opzichte van de plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouw of kijkt zij daarbij naar de nationale mestproductie ten opzichte van de plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouw en de ontwikkeling van de afzet buiten de Nederlandse landbouw (verwerking en export)?

Wanneer is in de ogen van de regering sprake van voldoende verwerkingscapaciteit?

Welke voor iedereen inzichtelijke maatstaven hanteert zij hiervoor? Is het de bedoeling van de regering om de dierrechten voor de pluimveehouderij af te schaffen zodra de continuïteit van de Biomassa Centrale (BMC) Moerdijk na 2018 geborgd is?

Hoe groot acht de regering de kans dat de Europese Commissie voor het volgende actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn en de bijbehorende derogatie opnieuw handhaving van de dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij «eist»?

Hoeveel vertrouwen heeft de regering in de uitvoering en handhaving van de verwerkingsplicht? Het lid van de SGP-fractie constateert dat de verwerkingsplicht met bijbehorende verwerkingspercentages bedoeld is om het realiseren van voldoende verwerking(scapaciteit) af te dwingen. Waarom acht de regering dit middel onvoldoende effectief? Waarom denkt zij dat de aanvullende verwerkingsplicht voor melkveehouderijbedrijven die hun bedrijfsoverschot laten toenemen wél zorgt voor extra verwerkingscapaciteit om deze groei op te vangen en bij de varkens- en pluimveehouderij niet, indien daar een vergelijkbare aanvullende verwerkingsplicht ingevoerd zou worden?

Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dieren-fractie

De regering wil varkens- en kippenhouders die hun extra mest buiten Nederland kunnen afzetten, de mogelijkheid geven toch uit te beiden (POR-regeling). Tegelijkertijd constateert de regering dat er in 2015 onvoldoende verwerkingscapaciteit voor mest zal zijn. Kan de regering uitleggen welke maatregelen er genomen worden, wanneer blijkt dat POR-boeren hun mest onverhoopt toch niet in het buitenland kwijt kunnen? Hoe is de controle, de handhaving en financiering daarvan

³ CLM Onderzoek en Advies BV, *Melkveehouderij na de quotering; grondgebonden en «industriële» bedrijven*, Culemborg, oktober 2013.

geregeld? Deze vraag is des te meer van belang nu een vertegenwoordiger van LTO-Nederland heeft aangegeven dat naar schatting 40% van de mest frauduleus wordt verwerkt.

Een voorwaarde voor uitbreidingen van de melkveehouderij is dat ze grondgebonden blijft. Daarbij vindt de regering dat een melkveehouder die een deel van zijn mest niet op eigen land kwijt kan, en dat deel laat verwerken, nog steeds de kwalificatie «grondgebonden» verdient. Een varkenshouder die precies hetzelfde doet (het overschot mest buiten het eigen bedrijf wegwerken) is dan volgens die definitie ook grondgebonden. Omdat er naar verwachting in 2015 onvoldoende verwerkingscapaciteit voor mest zal zijn blijven de dierenrechten voor varkens en kippen gehandhaafd. Waarom kiest de regering er niet voor om ook voor de melkveehouderij een beperking van uitbreiding in te voeren, in ieder geval tot het moment dat de mestverwerking is geregeld? Ook hierbij stelt dit lid de vraag welke maatregelen er worden genomen wanneer de mestverwerking en de daaraan gekoppelde afzet niet naar behoren geregeld wordt.

De regering wil de uitbreidingen in de melkveehouderij sturen door nieuwe randvoorwaarden. Maar het overgrote deel van de uitbreidingen is al gerealiseerd, de vergunningen zijn afgegeven, de stallen zijn gebouwd, en de extra koeien die de extra melk begin 2015 moeten gaan geven, staan al op stal. Kan de regering uitleggen hoe zij deze al gerealiseerde en via onherroepelijke vergunningen vastgelegde uitbreidingen gaat sturen?

De regering gaat uit van een uitbreiding van de melkveehouderij met 20% tot 2020. In de melkveehouderij wordt nu ongeveer 70% van de melk geproduceerd door 30% van de bedrijven. Het zijn juist deze 30% van de bedrijven die afgelopen tijd nieuwe stallen hebben gebouwd waarbij de norm was: tenminste een verdubbeling van de capaciteit. Dat zou betekenen dat er straks niet 20% maar 70% meer melk, en dus ook mest, bij komt. Uit de sector komen geluiden dat de boeren niet tot 2020 wachten, maar de melkkraan al meteen in 2015 openzetten. Welke maatregelen denkt de regering te gaan nemen bij een dergelijk scenario?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien de beantwoording van bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet. De commissie verzoekt u de vragen uiterlijk 20 juni 2014 te beantwoorden.

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

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2014

Per brief van 27 mei 2014 (kenmerk 154172.02.2u) hebben leden van de fracties van Groen Links, SGP en de Partij voor de Dieren nadere vragen gesteld over de ex ante mestbeleid 2013.

Bijgaand treft u mijn antwoord op de door genoemde fracties gestelde vragen.

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

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De regering geeft aan dat zij voor de melkveehouderij niet kiest voor dierrechten, in tegenstelling tot de varkens- en pluimveesector, omdat de melkveehouderij in belangrijke mate grondgebonden is. Is de regering het met deze leden eens dat deze grondgebondenheid cruciaal is? Zo ja, is zij bereid te onderzoeken in hoeverre een wettelijk kader een belangrijke en noodzakelijke versterking van de borging van de grondgebondenheid betekent? Is de regering bereid te onderzoeken of een wettelijk kader voor een grondgebondenheid ook de melkveehouderijsector kan ondersteunen, doordat op deze wijze duidelijkheid voor de hele sector wordt geboden? Is de regering bereid te overwegen een wettelijk kader op voorhand in te voeren, om te voorkomen dat bij overschrijdingen van normen alsnog moet worden ingegrepen?

Zoals in de kabinetsreactie op de ex ante mestbeleid 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen UR (WUR) (Kamerstukken I 2013/14, 33 037, nr. A) is aangegeven, ziet het bedrijfsleven grondgebondenheid als een vereiste voor een verantwoorde groei van de melkveehouderij. De zuivelketen heeft aangekondigd zelf maatregelen te nemen om zeker te stellen dat na het vervallen van de melkquotering de door de melkveehouderij gerealiseerde productie binnen de milieurangvoorwaarden blijft. Deze maatregelen zullen privaat worden geborgd.

De inzet op grotere grondgebondenheid ligt voor het kabinet voor de hand. Grondgebondenheid in de melkveehouderij kan een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame productie, nu en in de toekomst. De hoge mate van grondgebondenheid van de sector en de wens van de zuivelketen om het grondgebonden karakter verder te versterken, bieden daarvoor een goed uitgangspunt.

Het kabinet zal, binnen het publieke instrumentarium, borgen dat op bedrijfsniveau de productie blijft plaatsvinden binnen de milieurangvoorwaarden. Wij willen groei van individuele melkveebedrijven toestaan, op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te kunnen plaatsen dan wel dat de extra fosfaatproductie in zijn geheel wordt verwerkt.

Dit betekent dat ondernemers die willen groeien, kunnen kiezen uit twee strategieën: grondgebondenheid door verwerving van extra grond of door extra mestverwerking. Of natuurlijk een combinatie van die twee. Welke oplossingsrichting het meest passend is zal afhangen van bedrijfsspecifieke kenmerken, de beschikbaarheid van grond en de gehanteerde bedrijfsstrategie en laat ik over aan ondernemers zelf.

Het kabinet is voorstander van een grondgebonden melkveehouderij. De verantwoordelijkheid voor het behouden en versterken van het grondgebonden karakter vind ik een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Nu kiezen voor een door de overheid opgelegd wettelijk kader voor grondgebondenheid doet geen recht aan deze verantwoordelijkheid en doet op bedrijfsniveau geen recht aan de verscheidenheid in de melkveehouderijsector.

De regering geeft voorts aan dat zij geen aanleiding ziet om, naast de monitoring en het «early warning system» van de zuivelsector, een landelijk fosfaatplafond voor de melkveehouderij wettelijk vast te leggen. Kan de regering nog eens nader aangeven waarom zij niet kiest voor de duidelijkheid van een fosfaatplafond per sector, niet alleen voor de

melkveehouderij maar ook de kippen- en varkenssector, waarmee voor alle sectoren duidelijkheid wordt geboden?

Zoals in antwoord op de eerdere schriftelijke vragen is aangegeven heeft de Europese Commissie sinds 2006 aan de derogatie de voorwaarde verbonden dat de *nationale* mestproductie het niveau van 2002 niet mag overstijgen. Deze voorwaarde is wederom verbonden aan de derogatie voor de periode 2014–2017. De Europese Commissie stelt geen voorwaarden aan de omvang van de mestproductie per sector. Hiertoe is ook geen aanleiding. Niet de mestproductie per sector, maar de totale nationale mestproductie is, in combinatie met de nationale afzetruimte voor dierlijke mest, bepalend voor de druk op de Nederlandse mestmarkt.

De zuivelsector heeft zelf het initiatief genomen om zeker te stellen dat, na het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015, de fosfaatproductie in de melkveehouderij het niveau van 2002 (84,9 miljoen kilogram) niet overschrijdt. Ik heb waardering voor het initiatief van de zuivelsector en zal, daar waar mogelijk, ondersteuning bieden aan private maatregelen om te garanderen dat de productie blijft plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nader in te gaan op de aansluiting tussen de Meststoffenwet en het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Omgevingswet. Zo constateren zij dat er in het voorstel van de regering ruimte is voor melkveehouderijen om te groeien als ze grondgebonden zijn of de mest verwerken. Maar hoe borgt de regering dat deze uitbreiding niet leidt tot te veel uitstoot van ammoniak of fijn stof? Wordt dat in het Activiteitenbesluit milieubeheer of de Omgevingswet geregeld? En hoe beoordeelt de regering in dat kader de constatering van Arcadis dat er nog veel latente ruimte in milieuvergunningen zit?

Op de vraag hoe te borgen of groei van melkveehouderijen niet leidt tot te veel uitstoot van ammoniak en fijn stof is het zinvol onderscheid te maken tussen de uitbreiding van een individueel bedrijf en de uitbreiding van de melkveehouderij als totale sector.

Een individuele melkveehouder die wil uitbreiden moet voldoen aan de maximale emissiewaarden per dierplaats voor ammoniak, zoals die zijn vastgelegd in het Besluit ammoniakemissies huisvesting veehouderij. Daarnaast moet de melkveehouder als zijn bedrijf gelegen is in de zeer kwetsbare natuurgebieden zoals bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij en/of in de 250 meter zones daaromheen, voldoen aan de eisen die zijn neergelegd in die wet. Deze eisen zijn bedoeld om de desbetreffende natuurgebieden te beschermen tegen te hoge depositie van ammoniak. Tenslotte moet een melkveehouder die wil uitbreiden een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet aanvragen als niet kan worden uitgesloten dat de uitbreiding, bijvoorbeeld door de emissie van ammoniak, een significant negatief effect op enig Natura-2000 gebied veroorzaakt.

In de ex ante evaluatie mestbeleid 2013 van PBL en WUR is onderzocht welk risico er is dat het landelijke emissieplafond voor ammoniak, als gevolg van de te verwachten groei van de melkveesector, wordt overschreden. De conclusies uit de ex ante evaluatie bieden mij het vertrouwen dat de sector, gegeven de inzet van de best beschikbare technieken bij de individuele bedrijfsuitbreidingen, met haar emissie van ammoniak binnen het landelijk plafond zal blijven. Ten aanzien van de uitstoot van fijn stof uit de melkveehouderij zijn geen wettelijke maatregelen voorzien.

Is de regering bereid te onderzoeken op welke wijze (via het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Omgevingswet) een wettelijk kader kan worden geboden om een grondgebonden melkveehouderij te realiseren en weidegang voor koeien te garanderen, waarmee een wettelijk kader geboden wordt aan de private afspraken over grondgebondenheid van de melkveehouderij en weidegang voor koeien?

Voor het antwoord op de vraag over een wettelijk kader voor grondgebondenheid wordt verwezen naar het eerdere antwoord op een vraag van de GroenLinks-fractie. Voor het antwoord op de vraag over een wettelijk kader voor weidegang wordt verwezen naar het antwoord op de eerdere schriftelijke vragen van de GroenLinks-fractie.

Hoe voorkomt de regering dat de forse toename van de zuivelproductie tot extra druk op de mestmarkt leidt?

Het nieuwe stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij – dat naar verwachting per 1 januari 2015 van kracht zal worden – staat groei van de melkveehouderij toe, onder de voorwaarde dat de extra fosfaatproductie die daarvan het gevolg is, geplaatst kan worden op het eigen bedrijf, volledig wordt verwerkt dan wel een combinatie van deze beide maatregelen. Deze aanpak garandeert dat de extra fosfaatproductie die het gevolg is van een groei van de zuivelproductie niet resulteert in extra druk op de mestmarkt.

Hoe beoordeelt zij de afnemende weidegang, zoals blijkt uit het rapport van CLM?⁴ Uit dit rapport blijkt dat in 2006 83% van de koeien in de wei liep en dat dit in 2013 is teruggelopen tot 68%, en dat een teruggang tot 58% in 2016 wordt verwacht. Van de koeien die zomers weiden is ook het aantal uren weidegang verminderd. Op bedrijven met meer dan 200 koeien worden melkkoeien zelden meer geweid. Welke maatregelen zal de regering nemen om verdere achteruitgang te voorkomen? Is zij bereid, gezien deze cijfers, alsnog te bezien of verplicht voorschrijven van weidegang noodzakelijk is om de teruggang tot staan te brengen?

Ik onderstreep het belang van weidegang. Weidegang komt op diverse punten tegemoet aan de behoefte van de koe om haar natuurlijk gedrag te kunnen vertonen, past binnen het door velen gewaardeerde traditionele Nederlandse cultuurlandschap en kan bijdragen aan een betere diergezondheid. Het verplichten van weidegang acht ik echter ongewenst. Het is aan individuele ondernemers om te bepalen wat het best pas binnen het eigen bedrijf en het is aan de partners in de zuivelketen om het belang van weidegang uit te dragen en te stimuleren. Hier wordt sinds 2012 ook invulling aan gegeven met het Convenant Weidegang, dat door 59 partijen is ondertekend, waaronder mijn ministerie.

Vragen en opmerkingen van het lid van de SGP-fractie

Wanneer is in de ogen van de regering sprake van voldoende evenwicht op de mestmarkt? Kijkt zij daarbij alleen naar de nationale mestproductie ten opzichte van de plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouw of kijkt zij daarbij naar de nationale mestproductie ten opzichte van de plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouw en de ontwikkeling van de afzet buiten de Nederlandse landbouw (verwerking en export)?

⁴ CLM Onderzoek en Advies BV, *Melkveehouderij na de quotering; grondgebonden en «industriële» bedrijven*, Culemborg, oktober 2013.

De druk op de nationale mestmarkt wordt bepaald door het nationale mestoverschot. Het nationale mestoverschot is in hoofdzaak afhankelijk van twee factoren: de nationale mestproductie en de plaatsingsruimte binnen de Nederlandse landbouw, waarbij de geldende gebruiksnormen voor dierlijke mest en voor fosfaat bepalend zijn voor de maximale (theoretische) plaatsingsruimte en de acceptatiegraad voor dierlijke mest (het percentage van de gebruiksnorm voor dierlijke mest dat door ondernemers daadwerkelijk wordt benut voor het toedienen van dierlijke mest) bepalend is voor de feitelijke plaatsing van dierlijke mest. Van evenwicht op de mestmarkt is sprake op het moment dat het nationale overschot wordt verwerkt en niet langer op de Nederlandse mestmarkt drukt. Zoals in de eerder aangehaalde kabinetsreactie op de ex ante mestbeleid 2013 is aangegeven komen PBL en WUR tot de conclusie dat er geen zekerheid is dat tijdig (per 2015) genoeg mest kan worden verwerkt om het mestoverschot tot nul te reduceren.

Wanneer is in de ogen van de regering sprake van voldoende verwerkingscapaciteit? Welke voor iedereen inzichtelijke maatstaven hanteert zij hiervoor? Is het de bedoeling van de regering om de dierrechten voor de pluimveehouderij af te schaffen zodra de continuïteit van de Biomassa Centrale (BMC) Moerdijk na 2018 geborgd is?

Het heeft mijn voorkeur de dierrechten op een zo kort mogelijke termijn te laten vervallen. Maar dit moet wel op een verantwoorde wijze gebeuren. De Europese Commissie heeft als voorwaarde aan de derogatie verbonden dat het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee voor de duur van het vijfde actieprogramma in stand blijft en dat voor de melkveehouderij een nieuw stelsel wordt ingevoerd dat garandeert dat de ontwikkeling in de melkveehouderij op verantwoorde wijze plaatsvindt. Dit betekent concreet dat voor de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij productiebeperkende maatregelen van kracht blijven tot in ieder geval 1 januari 2018. Voor de periode daarna is het van belang dat de capaciteit voor mestverwerking op een zodanig niveau is gebracht dat het nationale mestoverschot middels verwerking buiten de Nederlandse landbouw kan worden afgezet. Continuïteit van de BMC na 1 januari 2018 kan daar zeker een positieve bijdrage aan leveren.

Hoe groot acht de regering de kans dat de Europese Commissie voor het volgende actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn en de bijbehorende derogatie opnieuw handhaving van de dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij «eist»?

Ik waag mij niet aan speculaties over toekomstige standpunten van de Europese Commissie.

Hoeveel vertrouwen heeft de regering in de uitvoering en handhaving van de verwerkingsplicht? Het lid van de SGP-fractie constateert dat de verwerkingsplicht met bijbehorende verwerkingspercentages bedoeld is om het realiseren van voldoende verwerking(scapaciteit) af te dwingen. Waarom acht de regering dit middel onvoldoende effectief? Waarom denkt zij dat de aanvullende verwerkingsplicht voor melkveehouderijbedrijven die hun bedrijfsoverschot laten toenemen wél zorgt voor extra verwerkingscapaciteit om deze groei op te vangen en bij de varkens- en pluimveehouderij niet, indien daar een vergelijkbare aanvullende verwerkingsplicht ingevoerd zou worden?

Uit de ex ante mestbeleid 2013 van PBL en WUR is gebleken dat er onvoldoende vertrouwen is dat er tijdig voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is om het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimveehouderij per 2015 te laten vervallen. Ik acht het risico van een

toename van het aantal varkens, kippen en kalkoenen te groot om de productie vrij te laten zolang er nog onvoldoende zicht is op een oplossing voor het mestprobleem. Het ligt voor de hand om in de varkens- en pluimveehouderij de bestaande productiebegrenzing te handhaven. De Europese Commissie heeft het handhaven van het stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee inmiddels ook als voorwaarde verbonden aan de derogatie voor de periode 2014–2017.

In de melkveehouderij is de uitgangssituatie een andere dan in de varkens- en pluimveehouderij. Sinds 1984 vormt de Europese melkquotering – indirect – een begrenzing voor het aantal dieren en voor de mestproductie in de melkveehouderij. Dit stelsel vervalt per 1 april 2015 en een nationale voortzetting behoort niet tot de mogelijkheden. Een ander wezenlijk verschil is dat de melkveehouderij, anders dan de varkens- en de pluimveehouderij, als sector een grote mate van grondgebondenheid vertoont. Een grondgebonden melkveehouder – waarbij grondgebondenheid wordt gedefinieerd als de mogelijkheid om de op het bedrijf geproduceerde dierlijke mest ook op eigen grond te plaatsen – draagt niet bij aan de druk op de mestmarkt. Dit is een krachtige positie om duurzaam te produceren. Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij biedt melkveehouders vanaf 1 januari 2015 de mogelijkheid om te groeien door de eventuele toename van het fosfaatoverschot op het bedrijf te compenseren met grond. Als uitbreiding van de hoeveelheid grond niet tot de mogelijkheden behoort, dan mag groei ook gecompenseerd worden met extra mestverwerking. De keuze is aan de individuele ondernemer, waarbij er ook een situatie denkbaar is dat er én onvoldoende grond én onvoldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is om te groeien. In dat geval heeft een melkveehouder geen basis om zijn productie uit te breiden.

Het nieuwe stelsel zoals dit voor de melkveehouderij zal worden ingevoerd is voor de varkens- en pluimveehouderij niet realistisch. De mate van grondgebondenheid (8,5% in de varkenshouderij en 4,5% in de pluimveehouderij in 2012) staat in geen verhouding tot de mate van grondgebondenheid in de melkveehouderij (91,5%)

Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dierenfractie

De regering wil varkens- en kippenhouders die hun extra mest buiten Nederland kunnen afzetten, de mogelijkheid geven toch uit te beiden (POR-regeling). Tegelijkertijd constateert de regering dat er in 2015 onvoldoende verwerkingscapaciteit voor mest zal zijn. Kan de regering uitleggen welke maatregelen er genomen worden, wanneer blijkt dat POR-boeren hun mest onverhoopt toch niet in het buitenland kwijt kunnen? Hoe is de controle, de handhaving en financiering daarvan geregeld? Deze vraag is des te meer van belang nu een vertegenwoordiger van LTO-Nederland heeft aangegeven dat naar schatting 40% van de mest frauduleus wordt verwerkt.

Eén van de voorwaarde die aan de nieuwe POR-regeling zal worden verbonden is de verplichting om 100% van het bedrijfsoverschot te laten verwerken, conform het stelsel van verplichte mestverwerking zoals dit per 1 januari van dit jaar van kracht is geworden. Indien een ondernemer niet aan deze voorwaarde voldoet vervalt de basis voor de verleende ontheffing. Naast een bestuursrechtelijke sanctie betekent dit voor de betreffende ondernemer dat voor de op basis van de ontheffing gehouden extra dieren (varkens, kippen of kalkoenen) productierechten gekocht dan wel geleased moeten worden of dat de betreffende dieren van het bedrijf

afgevoerd moeten worden. De handhaving van de POR-regeling sluit aan bij de handhaving van het stelsel van verplichte mestverwerking.

Een voorwaarde voor uitbreidingen van de melkveehouderij is dat ze grondgebonden blijft. Daarbij vindt de regering dat een melkveehouder die een deel van zijn mest niet op eigen land kwijt kan, en dat deel laat verwerken, nog steeds de kwalificatie «grondgebonden» verdient. Een varkenshouder die precies hetzelfde doet (het overschot mest buiten het eigen bedrijf wegwerken) is dan volgens die definitie ook grondgebonden. Omdat er naar verwachting in 2015 onvoldoende verwerkingscapaciteit voor mest zal zijn blijven de dierenrechten voor varkens en kippen gehandhaafd. Waarom kiest de regering er niet voor om ook voor de melkveehouderij een beperking van uitbreiding in te voeren, in ieder geval tot het moment dat de mestverwerking is geregeld? Ook hierbij stelt dit lid de vraag welke maatregelen er worden genomen wanneer de mestverwerking en de daaraan gekoppelde afzet niet naar behoren geregeld wordt.

Zoals in antwoord op een eerder vraag van het lid van de SGP-fractie is aangegeven wordt grondgebondenheid gedefinieerd als de mogelijkheid om de op het bedrijf geproduceerde dierlijke mest ook op eigen grond te plaatsen. Op een grondgebonden veehouderij is geen sprake van een mestoverschot op bedrijfsniveau. Een veehouder die op het eigen bedrijf een overschot produceert is niet grondgebonden en zal een percentage van dit overschot moeten laten verwerken. Dit principe is voor alle veehouders hetzelfde en is geregeld in het stelsel van verplichte mestverwerking. Het per 1 januari 2015 in te voeren stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij biedt melkveehouders de mogelijkheid om te groeien, mits deze groei wordt gecompenseerd door extra grond, 100% mestverwerking van het met de groei gepaard gaande toename van het bedrijfsoverschot of een combinatie van beide. Een melkveehouder die groei realiseert door middel van extra mestverwerking wordt niet gekwalificeerd als «grondgebonden», maar voldoet aan de voorwaarden die gesteld zijn voor groei van de productie.

De regering wil de uitbreidingen in de melkveehouderij sturen door nieuwe randvoorwaarden. Maar het overgrote deel van de uitbreidingen is al gerealiseerd, de vergunningen zijn afgegeven, de stallen zijn gebouwd, en de extra koeien die de extra melk begin 2015 moeten gaan geven, staan al op stal. Kan de regering uitleggen hoe zij deze al gerealiseerde en via onherroepelijke vergunningen vastgelegde uitbreidingen gaat sturen?

In eerder genoemde kabinetsreactie op de ex ante mestbeleid 2013 is aangekondigd dat voor elk veehouderijbedrijf met melkvee de fosfaatproductie en het fosfaatoverschot in 2013 vastgelegd wordt als referentie. Dit om uitwerking te kunnen geven aan de voorwaarde dat groei van het bedrijf niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt. Het fosfaatoverschot in 2013 geeft de meest actuele en niet meer te beïnvloeden informatie over de bijdrage van een individueel melkveebedrijf aan de druk op de mestmarkt. De referentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in het kalenderjaar 2013.

Volgens het lid van de Partij voor de Dieren-fractie is het overgrote deel van de uitbreiding van de melkveehouderij al gerealiseerd. Niet valt te ontkennen dat de melkveehouderij reeds voorsorteert op het afschaffen van de melkquotering per 1 april 2015. De uitbreiding van de productie die verwacht wordt na het afschaffen van de melkquotering is echter nog niet gerealiseerd. De groei van het aantal melk- en kalfkoeien en jongvee heeft zich ingezet per 2013. Tussen 2012 en 2013 is het aantal melk- en

kalkkoeien met 70.000 en het bijbehorende jongvee met 56.000 stuks toegenomen (bron: CBS Statline). In het quotumjaar 2013/2014 (lopende van 1 april 2013 tot 1 april 2014) was er sprake van een overschrijding van het nationale melkquotum met 4%. De verwachte toename van de melkproductie tot 2020 wordt door PBL en WUR ingeschat op 20%.

Vanaf 1 januari 2015 dienen melkveehouders een toename van het fosfaatoverschot ten opzichte van de referentie te compenseren met grond, 100% verwerking of een combinatie van beide. Op deze wijze is geborgd dat na het afschaffen van de melkquotering een toename van de productie ten opzichte van het referentiejaar 2013 niet leidt tot extra druk op de mestmarkt.

De regering gaat uit van een uitbreiding van de melkveehouderij met 20% tot 2020. In de melkveehouderij wordt nu ongeveer 70% van de melk geproduceerd door 30% van de bedrijven. Het zijn juist deze 30% van de bedrijven die afgelopen tijd nieuwe stallen hebben gebouwd waarbij de norm was: tenminste een verdubbeling van de capaciteit. Dat zou betekenen dat er straks niet 20% maar 70% meer melk, en dus ook mest, bij komt. Uit de sector komen geluiden dat de boeren niet tot 2020 wachten, maar de melkkraan al meteen in 2015 openzetten. Welke maatregelen denkt de regering te gaan nemen bij een dergelijk scenario?

Een toename van de melkproductie met meer dan 20% betekent voor de melkveehouderij dat de opgave om extra grond te verwerven dan wel om mestverwerkingscapaciteit te realiseren groter wordt. In het geval de melkveehouderij hier onvoldoende in slaagt is er geen basis om groei te realiseren en wordt in die zin de toename van de melkproductie begrensd door de beschikbare milieuruimte.

Zoals in antwoord op eerdere vragen aangegeven is de verwachting dat de melkproductie tot 2020 zal zijn toegenomen met 20%. Uit de gegevens over de melkproductie in het quotumjaar 2013/2014 en de toename van het aantal stuks melk- en kalkkoeien en jongvee valt op te maken dat de melkveehouderij reeds nu de groei inzet. Ik deel het beeld van het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren niet dat de melkproductie met wel 70% zou kunnen toenemen. Mocht blijken dat de markt zodanig gunstig is en de capaciteit van de gehele zuivelketen geschikt is voor een groei van de melkproductie met meer dan 20%, dan is gezien vanuit het mestbeleid er geen aanleiding aanvullende maatregelen te nemen. Het per 1 januari 2015 in te voeren stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij borgt dat een toename van de mestproductie ten opzichte van het referentiejaar 2013 niet drukt op de Nederlandse mestmarkt.