

Vergaderjaar 2016–2017

34 532

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

E

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 februari 2017

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken¹ hebben kennisgenomen van het afschrift² van 24 november 2016 van de brief over het maatregelenpakket fosfaatreductie³ die de Staatssecretaris van Economische Zaken op 18 november jl. aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Tevens hebben zij kennisgenomen van de nadere informatie over dit onderwerp die is opgenomen in de brief⁴ van de Staatssecretaris van 30 december 2016 aan de Tweede Kamer. Naar aanleiding hiervan is op 20 januari 2017 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 6 februari 2017 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), (vicevoorzitter), Gerkens (SP), (voorzitter), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Krikke (VVD), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Barth (PvdA), Klip-Martin (VVD) en Overbeek (SP).

² Kamerstukken I, 2016–2017, 34 532, B

³ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 45

⁴ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 98

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken

Den Haag, 20 januari 2017

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken (EZ) hebben met belangstelling kennisgenomen van het afschrift⁵ van 24 november 2016 van de brief over het maatregelenpakket fosfaatreductie⁶ die u op 18 november jl. aan de Tweede Kamer heeft gezonden. Tevens hebben zij kennisgenomen van de nadere informatie over dit onderwerp die is opgenomen in uw brief⁷ van 30 december 2016 aan de Tweede Kamer. De leden van de fracties van VVD, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, PvdD en SGP hebben nog enige vragen naar aanleiding van uw brieven.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het principeakkoord dat betrokken partijen hebben gesloten om de fosfaatproductie terug te dringen en zo de derogatie te redden. Zij juichen het toe dat het bedrijfsleven in volle breedte het initiatief heeft genomen de problematiek te beheersen. Uw brief geeft aanleiding tot enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief inzake het maatregelenpakket fosfaatreductie. Zij merken op dat met een aantal betrokken organisaties overeenstemming bereikt is over een maatregelenpakket dat tot doel heeft de fosfaatproductie in Nederland terug te brengen tot het niveau dat is toegestaan op basis van de derogatiebeschikking Nitraatrichtlijn. Het pakket is gericht op fosfaatreductie in 2017. Uw brief geeft aanleiding tot enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van uw brieven van 18 november en 30 december jl. met betrekking tot het fosfaatmaatregelenpakket. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brieven. Zij maken graag gebruik van de gelegenheid om een aantal vragen voor te leggen.

De leden van de **Partij voor de Dieren** hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brieven. Zij hebben nog enige vragen.

⁵ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 532, B

⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 45

⁷ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 98

VVD

De leden van de VVD-fractie constateren dat u nadrukkelijk stelt dat de basis van dit akkoord bij de sectorpartijen ligt, maar dat u dit akkoord waar mogelijk wilt ondersteunen. De financiële ondersteuning is voor deze leden duidelijk, evenals de algemeen verbindendverklaring. Wilt u nog eens nauwkeurig aangeven waaruit precies de betrokkenheid bestaat van de rijksoverheid bij de inhoud en uitvoering van het akkoord? Deze leden doelen hierbij met name op wettelijke en juridische implicaties van het akkoord. De verantwoordelijkheid voor de fosfaatreductie ligt nu nadrukkelijk bij de sector, maar waar ligt in laatste instantie de aansprakelijkheid voor het halen van de beoogde doelstelling?

Bij tekortschietende resultaten spreekt u over aanvullende maatregelen, alweer te treffen door het bedrijfsleven. Waaruit zouden deze kunnen bestaan? Stel dat ook deze ontoereikend zijn, krijgt dan ook de rijksoverheid een verantwoordelijkheid om het beoogde doel te realiseren en de derogatie veilig te stellen?

De inkrimping van de veestapel zal leiden tot een grote aanvoer van dieren voor de slacht. Is er enig zicht op de effecten die dit zal hebben op de prijsvorming van rundvlees en de bedrijfseconomische consequenties?

Voor het afvoeren van melkvee wordt een financiële voorziening getroffen, waaronder ook een bijdrage van het Rijk, zo merken deze leden op. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor de nadere regeling en de besteding van deze voorzieningen?

Het onderdeel reductie van de fosfaatproductie door inkrimping en beheersing van de melkproductie spreekt over prijsmaatregelen met een resultaatsverplichting die bij de zuivelondernemingen ligt. Dit resultaat zal worden uitgedrukt in kilogrammen melk. Het valt te verwachten dat hier sprake is van een structurele maatregel, merken deze leden op. Klopt het dat dit eigenlijk een de facto herinvoering van het quoteringstelsel inhoudt, nu voor Nederland alleen? Hoe beoordeelt de Europese Commissie dit, in het licht van de beëindiging van het quoteringstelsel voor de gehele EU?

CDA

Kunt u de leden van de CDA-fractie informeren op welke wijze het overleg met de Europese Commissie is verlopen om te komen tot voortzetting van de derogatie? Welke stappen zijn door het ministerie gezet, welke signalen heeft het ministerie vanuit Brussel gekregen en wat is daar concreet mee gedaan? Hoe, en in welk stadium, heeft het ministerie de melkveehouderij en zuivelsector in Nederland betrokken bij de zoektocht naar een duurzame oplossing, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel om te komen tot invoering van fosfaatrechten werd vorig jaar in een laat stadium uitgesteld vanwege vermeende strijdigheid met staatssteunregels, roepen deze leden in herinnering. Kunt u aangeven wanneer de Europese Commissie voor het eerst signalen over mogelijke strijdigheid met staatssteunregels heeft gekregen? Op basis van welke overwegingen en richtlijn(en) werden de signalen afgegeven en wat is daarmee gedaan? Aanvullende wetgeving is vooral noodzakelijk om derogatie veilig te stellen, merken deze leden op. Kunt u inmiddels aangeven wanneer duidelijk wordt of derogatie voor een volgende periode wordt verkregen? Verder vernemen deze leden graag wat de toegevoegde waarde en juridische houdbaarheid is van aanvullende fosfaatwetgeving als er geen zicht is op derogatie.

Het fosfaatrechtenstelsel, zoals tot op dit moment voorzien, heeft grote gevolgen voor individuele ondernemers en sectoren, merken deze leden op. In hoeverre zijn inmiddels stappen gezet om te komen tot private borging van de doelstellingen middels bijvoorbeeld het instrument van algemeen verbindend verklaring, zo vragen zij.

SP

De leden van de SP-factie roepen in herinnering dat uw voorganger op 12 december 2013 heeft uitgesproken het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook in de toekomst te willen behouden en te versterken. Met andere woorden: de ambitie werd uitgesproken dat boeren voldoende land zouden hebben om de mest uit te rijden op eigen land. Een gevolgtrekking kan zijn dat koeien dan ook buiten de stal geweid zouden kunnen worden. Daarbij komt dat niet-grondgebondenheid op steeds minder maatschappelijke steun kan rekenen; ook de sector en de zuivelketen zouden naar grondgebondenheid toe willen werken. Met het loslaten van het melkquotum kon men natuurlijk voorzien dat boeren het aantal koeien zouden uitbreiden, merken deze leden op. Immers: het quotum was de beperkende factor. Kunt u uitleggen hoe het loslaten van het quotum en de ambitie voor tenminste behoud van de grondgebondenheid zich tot elkaar verhouden? Wat is uw antwoord op de stelling dat, nu de biologische boeren een evenredig deel koeien naar de slacht moet brengen, dit een oneerlijke bevoordeling is van gangbare boeren (immers: zij produceren voor een lagere prijs).

Uit onderzoek van het LEI⁸ bleek dat de bedrijven die wilden uitbreiden, dit vooral zouden doen door middel van mestverwerking. Weliswaar kwam u vervolgens met een AMvB met nadere voorwaarden, maar heeft dit gegeven niet meer bellen doen rinkelen, zo vragen deze leden. Kunt u hard maken dat het fosfaatoverschot als een verrassing kwam? Kunt u toelichten hoe de regering, maar ook de sector en de zuivelketen (die de ambitie tot behoud en versterking van de grondgebondenheid ondersteunden) verwachtten dat de sector zich na het loslaten van het quotum zouden ontwikkelen?

In 2014 was de sector nog voor 91% grondgebonden, merken deze leden op. Kunt u aangeven hoe dit cijfer zich naar verwachting in de komende jaren zal gaan ontwikkelen? Heeft u ook verschillende scenario's (optimistisch en minder optimistisch) voorhanden? Welke maatregelen zou u kunnen en willen inzetten wanneer de fosfaatproductie zich niet ontwikkelt zoals u graag zou willen?

Uit de cijfers zoals gepresenteerd in de memorie van toelichting⁹ kan geconcludeerd worden dat er vooral sprake is geweest van schaalvergroting. Bent u het met deze leden eens dat juist de grote bedrijven de koeien het jaar rond op stal houden en dat dit juist niet de ambitie is die u en ook de zuivelketen en de sector uitspreken?

Aangenomen dat het doel van de voorliggende wetsvoorstellen is het bevorderen van de duurzaamheid; kunt u aangeven op welke manier dan de duurzaamheid bevorderd wordt? Kunt u ook ingaan op het verdringen van duurzame bedrijven? Immers, wanneer ook 100% grondgebonden bedrijven 10% van hun veestapel naar de slacht moeten brengen, schiet de maatschappij daar weinig mee op, constateren deze leden. Juist wanneer deze bedrijven van die plicht ontslagen zouden zijn, krijgt het

⁸ Thans Wageningen Economic Research (voorheen LEI Wageningen UR)

⁹ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 532, nr. 3, pagina 4.

aandeel duurzaam een impuls, zo stellen zij. Bent u het met deze redenering eens?

In de voorliggende wetsvoorstellen wordt nauwelijks gerept over weidegang, behalve dat u de ambitie uitspreekt dat weidegang in 2020 naar 80% moet zijn gebracht. In 2013 was er 70% weidegang; hoeveel is dat nu? Kunt u ook absolute aantallen loslaten op deze jaren en percentages? Kunt u daarbij ook aangeven hoe u invulling gaat geven aan de motie 100% weidegang¹⁰ die in de Tweede Kamer is aangenomen?

Sinds een aantal jaren groeien boerenbedrijven en stoppen veel boerenbedrijven, merken deze leden op. Sinds de opheffing van het melkquotum is het aantal koeien fors uitgebreid. Kunt u aangeven wat de gevolgen zijn geweest voor boerenbedrijven, en kunt u hierbij ook de melkprijs, het inkomen van boeren, hun schuldpositie en het aantal faillissementen betrekken?

Hoe ziet u de uitgifte van fosfaatrechten voor zich, en hoe wat kan er verteld worden over de verhandelbaarheid ervan? Hoe gaat u om met de «verkapte staatssteun», zoals de uitgifte van de fosfaatrechten ook wel genoemd wordt?

De sector verwacht dat, volgens de huidige plannen, 6.000 koeien van biologische boeren naar de slacht zullen gaan. Als biologische boeren in de toekomst willen uitbreiden (ook door middel van de aankoop van grond), zullen zij fosfaatrechten moeten aanschaffen. Volgens de sector is dit een belemmering voor de uitbreiding van het aandeel biologisch. Hoe kunt u dit rechtvaardigen?

In hoeverre zijn juridische twijfels over de houdbaarheid van het sectorale en de vertaling ervan in de ministeriële regeling terecht gekomen, onder andere betreffende staatssteun en mededinging?

Hoe uitvoerbaar zijn de voorliggende voorstellen, zo vragen deze leden. Leiden de voorgestelde maatregelen ook tot de gewenste reductie van 8,2 miljoen kg fosfaat in 2017 en een levensvatbare en duurzame veehouderij in Nederland?

Deze leden vernemen ook graag wanneer de algemeen verbindend verklaring van kracht wordt.

Kunt u aangeven wat er gebeurt als de derogatie niet verlengd wordt? Kunnen deze wetsvoorstellen dan alsnog van kracht blijven?

Wat gebeurt er wanneer al bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel er een tekort aan fosfaatrechten is, zo vragen deze leden. Wanneer die rechten een economische waarde gaan vertegenwoordigen, is er dan sprake van verkapte staatssteun?

PvdA

In uw brief¹¹ van 18 november jl. gaat u in op het gebruik van het instrument kringloopwijzer, merken de leden van de PvdA-fractie op. Kunt u toelichten wat er veranderd is c.q. verbeterd aan het instrument «Kringloopwijzer» dat nu blijkbaar ook ingezet wordt voor handhavingsoepleinden? Volgens informatie van de ontwikkelaars van dit instrument was het daar juist niet voor bedoeld, zo merken deze leden op.

¹⁰ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 80

¹¹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 45

In uw brief¹² van 30 december 2016 schetst u het breed onderschreven belang om grondgebonden bedrijven te (kunnen) ontzien bij de voorziene korting op dierrechten, teneinde te voldoen aan het fosfaatplafond voor de melkveesector. Publieke borging en algemeen verbindendheid van het maatregelenpakket is daarbij voorwaarden stellend. U kiest hierbij niet voor notificatie middels een Europese procedure maar voor invulling via een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet. Kunt u duidelijk maken welke artikelen uit de Landbouwwet hiervoor het aanhakingspunt vormen en of deze keuze voldoende juridische borging biedt?

Heeft u hierover afstemming gehad met de Europese Commissie? En wat was haar beoordeling over deze keuze, zo vragen deze leden.

GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of u heeft overwogen om een Grootvee-eenheid (GVE) regeling per hectare in te zetten in plaats van de voorgestelde maatregelen om de fosfaatproductie van de melkveehouderij terug te dringen? Zo nee, waarom niet? Kunt u aangeven hoe u over een GVE-regeling per hectare denkt? In hoeverre zijn er verschillen tussen de huidige voorstellen en een dergelijke GVE-regeling per hectare, voor de melkveehouders, voor de zuiveltentoonstelling en voor de rijksoverheid in termen van efficiëntie, transparantie, regeldruk en kosten, zo vragen deze leden.

Deze leden hebben de zorg dat de stoppersregeling voor 2017 nadelige gevolgen zal hebben voor de weidegang. Ziet u ook mogelijke risico's voor de weidegang ten gevolge van deze stoppersregeling? Zo nee, waarom niet? Welke maatregelen neemt u om te voorkomen dat weidegang terugloopt door de maatregelen omtrent de fosfaatproductie?

Heeft u overwogen de fosfaatrechten niet vrij handelbaar te maken? Zo nee, waarom niet? Vindt u het juist dat Nederland het enige land in de Europese Unie is met vrij handelbare dierrechten en mest- c.q. fosfaatrechten? Vindt u het eveneens juist dat in de overige EU-landen het beleid gebaseerd is op grond? Waarom kiest Nederland voor de vrij handelbaarheid van rechten?

Deze leden vernemen graag welke definitie u hanteert van het begrip «grondgebondenheid».

Vindt u het gerechtvaardigd wanneer grondgebonden bedrijven moeten meebetalen aan de krimp die noodzakelijk is in de melkveehouderij om te voldoen aan de voorwaarden voor derogatie, zo vragen deze leden.

ChristenUnie

Allereerst constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat het voorliggende maatregelenpakket fosfaatreductie zeer ingrijpend is, niet in het minst voor de melkveehouders in Nederland. Tegelijk constateren deze leden dat er, om de voor ons land zo belangrijke derogatie dit en komende jaren te behouden, niet te ontkomen valt aan ingrijpende maatregelen. Ook drukt de overschrijding van het fosfaatplafond in 2015 Nederland/de EU met de neus op de feiten dat enerzijds het loslaten van productiebeheersing grote (voorspelde) gevolgen had en heeft en dat anderzijds een «mineralenbalansbenadering» per bedrijf superieur is aan de «gebruiksnormenbenadering» van de Nitraatrichtlijn. Heimwee naar de MINAS-systematiek heeft geen zin, maar het is toch zonde dat we na conceptueel zo'n goed systeem te hebben gehad eind vorige/begin deze

¹² Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 98

eeuw, we nu via simpele gebruiksnormen en niet langer begrensd door zuivelquota in de huidige treurige situatie zijn aanbeland. Graag ontvangen de leden van de ChristenUnie-fractie een reflectie van u op deze overweging en tevens zijn zij benieuwd hoe een ideale richtlijn, die de bescherming van oppervlakte- en grondwater wil bevorderen, eruit ziet. In ieder geval zijn deze leden blij met het instrument Kringloopwijzer; een instrument in de geest van het hierboven aangehaalde MINAS. Hoe staat het met de toetsing van dit instrument? Is deze Kringloopwijzer gelijktijdig met het van kracht worden van de fosfaatrechten toegankelijk en bruikbaar voor alle melkveehouders?

U meldt dat u in de afgelopen weken intensief overleg heeft gehad met de Europese Commissie over het Nederlandse fosfaatreductiepakket. Deze leden horen graag wat uw inzet in dit overleg was en welke vragen het overleg domineerden. In dit kader vragen zij eveneens hoe het op dit moment staat met het zeker stellen van de derogatie voor dit jaar en komende jaren. Wanneer is daar uitsluitel over te geven? Gaat dat redelijkerwijs lukken voor de plenaire behandeling in deze Kamer?

De veevoersektor voert per 1 januari 2017 de reductie van fosfaatproductie via mengvoer in. Kunt u aangeven of de veevoersektor hier in voldoende mate klaar voor is? Bij welke afwijking van de overeengekomen reductie komt u met corrigerend beleid, zo vragen deze leden. Deze leden constateren dat u terecht, in navolging van de Europese Commissie, het punt van publieke borging van het fosfaatreductieplan maakt. U denkt, zo blijkt, aan borging via een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet. De leden van de ChristenUnie-fractie horen graag wat de voor- en nadelen van deze optie zijn in vergelijking tot notificatie op basis van artikel 210 van de iGMO-verordening.

U voert intensief overleg in Nevedi-verband¹³ over het voerspoor met de varkenssector. Het overleg met deze sector is minder ver dan met de melkveehouderij, constateren deze leden. Kunt u aangeven wat de oorzaken hiervan zijn en welke knelpunten er eventueel zijn? Hoe reëel is de inschatting dat dit overleg en de besluitvorming voor het einde van deze maand zullen zijn afgerond?

Deze leden noteren dat er een principeakkoord is bereikt over, zij citeren uit uw brief van 18 november: «de contouren van het maatregelenpakket». Zij vinden dit een rijkelijk vage aanduiding. Hoe breed of eng moeten deze contouren worden opgevat? Is de definitie operationeel genoeg om resultaat aannemelijk te maken? En zijn er relevante partijen die zich nog niet achter het principeakkoord hebben geschaard, zo vragen deze leden.

In uw brief van 18 november jl. maakt u melding van een budget van € 50 miljoen (overheid en zuivelsektor) om de veestapel te reduceren. Deze leden vragen of u aan kunt geven hoe dit bedrag zal worden aangewend en in hoeverre dit bedrag voldoende is voor een redelijke schadeloosstelling?

Deze leden hechten grote waarde aan het ook individueel informeren van en communiceren met onze boeren over het nieuwe beleid en de consequenties die dit heeft voor hun bedrijfsvoering. Hoe en wanneer gaat u de Nederlandse boeren informeren over de voorgenomen maatregelen rond de fosfaatproductievermindering? Is er een operationeel communicatieplan?

¹³ De Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)

In dit kader vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor twee relevante aspecten. Allereerst voor de gekozen peildatum van 2 juli 2015. In hoeverre is dit een reële peildatum? Waarom is niet gekozen voor een gewogen gemiddelde uit een reeks van peilmomenten? Deze ene datum kan zeer ongelukkig uitpakken voor individuele ondernemers. Stel dat een bedrijf vee had uitgeschaard of elders had gehuisvest op deze datum. Hoe wordt daarmee omgegaan? En stel dat een bedrijf net voor 2 juli 2015 was getroffen door een mastitis-uitbraak en daardoor tijdelijk minder vee had – een niet onwaarschijnlijk scenario – hoe wordt daarmee omgegaan? Is – en daarmee komen deze leden op het tweede punt – de knelgevallenregeling ruimhartig genoeg om in een dergelijke situatie te voorzien? Hoe gaat de knelgevallenregeling er eigenlijk precies uitzien? Wanneer gaat hierover gecommuniceerd worden, in het algemeen en met betrokkenen? Lukt het om op (zeer) korte termijn uitsluitel te geven aan die ondernemers die aanspraak menen te kunnen maken op de knelgevallenregeling?

Deze leden constateren dat er inmiddels ruim anderhalf jaar verstreken is na de genoemde peildatum. Waarom kan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nog geen duidelijke info verschaffen aan boeren? Onderkent u dat door uitblijvende helderheid onnodig veel koeien moeten worden geslacht en ondernemers/gezinnen in problemen komen? En als bedrijven geen recht hebben op de knelgevallenregeling, maar toch in de problemen komen door het fosfaatreductieplan, hoe draagt u eraan bij dat de continuïteit van deze bedrijven niet in het geding komt?

PvdD

Op 12 maart 2015 hebben de leden van de PvdD-fractie interpellatievragen¹⁴ gesteld aan uw voorganger, Staatssecretaris Dijksma. Daarin kwam naar voren dat het gebrek aan voortgang in het overleg tussen overheid en betrokken partijen leidde tot latere inwerkingtreding van de wet waardoor grote spelers in de sector de ontstane ruimte konden benutten om ongebreidelde groeiplannen te realiseren, constateren deze leden. Ook is gevraagd naar het aantal bedrijven dat naar verwachting voor inwerkingtreding grondloos gegroeid of financiële verplichtingen zou zijn aangegaan voor uitbreiding. En welke maatregelen er getroffen waren om wildgroei te voorkomen.

Staatssecretaris Dijksma heeft aangegeven dat tot de algemene maatregel van bestuur van kracht was, niet grondgebonden uitbreiding gewoon kon plaatsvinden, en daarmee de productie van fosfaat alleen verantwoord diende te worden zonder de aanvullende bepaling van grondgebondenheid, roepen deze leden in herinnering. Voor deze leden werd op geen enkele wijze duidelijk hoe in de tussentijd voorkomen kon worden dat de fosfaatproductie het toegestane plafond zou overschrijden. Tevens hebben zij gevraagd waarom stalregistratie niet gebruikt als handhaving-instrument, nu bekend is dat mestverwerking tot 40% illegaal plaatsvindt en de handhavingcapaciteit van de NVWA tekort schiet.

Staatssecretaris Dijksma gaf aan dat de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, die op 1 januari 2015 van kracht is geworden, zou borgen dat de groei van de melkveehouderij als gevolg van de (aanstaande) afschaffing van de melkquotering plaatsvindt binnen de milieuraandvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn. De Meststoffenwet, zoals deze door de Wet verantwoorde groei melkveehouderij is gewijzigd, stelt daartoe dat bedrijven met melkvee uitsluitend kunnen groeien als de toename in fosfaatpro-

¹⁴ Opgenomen als bijlage bij de plenaire agenda van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014–2015, 17 maart 2015, blz. 2–3.

ductie wordt verantwoord, constateren deze leden. Als een bedrijf met melkvee in een kalenderjaar meer fosfaat produceert dan in het referentiejaar 2013, moet de extra fosfaat óf worden geplaatst op grond die bij het bedrijf hoort óf in zijn geheel worden verwerkt (of een combinatie van die twee mogelijkheden). Deze verplichting geldt sinds 1 januari 2015. In de Meststoffenwet is opgenomen dat bij AMvB beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid voor ondernemers om de toename in fosfaatproductie uitsluitend te verantwoorden met mestverwerking. Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij moest zorgen voor een duurzame balans tussen groei van de melkveehouderij en afzet van dierlijke mest, binnen en buiten Nederland. Het LEI heeft in de ex ante evaluatie¹⁵ niet specifiek gekeken naar het effect van de wet verantwoorde groei melkveehouderij voor natuur, landschap, overige milieu en het dierenwelzijn. De wet moest vooral ondersteunend zijn aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen onder de Meststoffenwet, merken deze leden op. Dat is onderdeel van het Nederlandse maatregelenpakket om te voldoen aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn, die primair gericht zijn op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Bij het aspect dierenwelzijn wordt, vooral gedacht aan weidegang van melkvee. Uw voorganger gaf aan dat het haar voornemen was tezamen met relevante partijen, met een actiegerichte aanpak weidegang te stimuleren. In het licht van de nu ontstane situatie, zijn er een aantal vragen die deze leden aan u willen stellen.

Hoe beoordeelt u de aanzienlijke groei in met name de melkveestapel in het afgelopen jaar in relatie tot de maatregelen die de regering genomen heeft om aanzienlijke groei te voorkomen?

Kunt u aangeven welke maatregelen u heeft genomen in dat kader en hoe beoordeelt u het effect daarvan? Acht u deze maatregelen succesvol?

Indien dat niet het geval is, welke conclusies verbindt u hieraan en aan de werkzaamheid van zelfregulering, zo vragen deze leden.

Geeft de mate van groei van de melkveestapel aanleiding om het beleid bij te stellen en met grotere nadruk kaders te stellen anders dan uit te gaan van voortgaande zelfregulering, zo vragen deze leden.

In uw brieven van 18 november respectievelijk 30 december 2016 geeft u aan in te willen zetten op een fosfaatreductiepakket dat bestaat uit:

Voerspoor, reductie van de veestapel en een fosfaatreductieplan van de zuivelondernemingen.

Kunt u aangeven of het veevoerspoor uit het fosfaatreductiepakket leidt tot het gebruik van meer fosfaatarme, eiwitrijke grondstoffen, waaronder een vergrote import van soja? En als dat het geval is, kunt u dan aangeven hoe een en ander strookt met de wens om veevoer meer regionaal te betrekken en toe te werken naar een meer circulaire economie met een gesloten kringloop?

Kunt u aan deze leden aangeven hoeveel gezonde dieren er geslacht moeten worden in de nu beoogde verkleining van de melkveestapel, en hoe u het offeren van zoveel dieren rijmt met het streven naar het respecteren van de intrinsieke waarde van dieren? Was het offeren van zoveel dierenlevens te voorkomen geweest? Zo ja, via welke weg? Zo nee, waarom niet en ziet u het doden van honderdduizenden dieren als de prijs die betaald moet worden voor zelfregulering, zelfs wanneer problemen als deze ruim tevoren voorzien, erkend en te verwachten waren, zo vragen deze leden.

¹⁵ De evaluatie is te vinden op de website van de WUR: <http://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-343736383631>

Deze leden vernemen graag of deze massale ruiming van gezonde dieren, de dierenwelzijnsaspecten en de marktversturende werking die ervan uitgaat reden vormt om het beleid ten aanzien van zelfregulering te heroverwegen en nadrukkelijker kaderstellend op te treden vanuit de overheid. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze?

Kunt u aangeven hoe groot naar verwachting de reductie van de melkveestapel zal moeten zijn wanneer niet langer derogatie verleend zal worden wegens overschrijding van het fosfaatplafond? Is het waar dat in dat geval nog enkele honderdduizenden gezonde dieren extra geofferd zullen moeten worden? En hoe beoordeelt u het door de overheid genomen risico op zeer omvangrijke uitbreiding van de melkveestapel, het doorbreken van het fosfaatplafond en het risico op het verlies van derogatie als een verantwoord risico met de kennis van nu? In het geval dat er nog enkele honderdduizenden dieren geofferd moeten worden, wat zijn uw overwegingen daarbij? En bent u van mening dat er geen wegen waren om dit risico weg te nemen of althans aanzienlijk te verminderen?

Heeft u kennisgenomen van het reddingsplan dat is ingediend voor de biologische boeren en grondgebonden gezinsbedrijven. Deelt u de opvattingen van de Coalitie Grondgebonden Veehouderij dat het mestoverschot in Nederland aanzienlijk zou kunnen afnemen en de veestapel verder ingekrompen zou worden wanneer hun aanbevelingen zouden worden overgenomen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom zijn de aanbevelingen van de coalitie grondgebonden veehouderij niet overgenomen, zo vragen deze leden.

SGP

In het maatregelenpakket 2017 wordt geen rekening gehouden met knelgevallen, merken de leden van de SGP-fractie op. Terwijl per 2018 wel een knelgevallenregeling geldt. Bedrijven die als knelgeval in aanmerking zouden kunnen komen, weten nog niet waar ze aan toe zijn. Ze zijn bang dat ze door de beperkingen in 2017 al over de kop gaan. Hoe kan u voorkomen dat bedrijven tussen wal en schip komen?

Deze leden constateren dat u de melkminderingsregeling 2017 algemeen verbindend wil verklaren via de Landbouwwet. Kan u aangeven op welke wijze u het algemeen verbindend verklaren van de genoemde regeling wil baseren op de Landbouwwet? Geven de artikelen in die wet wel voldoende houvast om daar melkminderingsregeling op te baseren, zo vragen deze leden. Zij lezen in artikel 13 dat regels alleen vastgesteld mogen worden «ter bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw en de visserij en in verband daarmee ten behoeve van de afnemers van producten» of ter uitvoering van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Zij vragen zich af in hoeverre behoud van de derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn hieronder valt. Acht u het algemeen verbindend verklaren van de melkminderingsregeling via de Landbouwwet juridisch houdbaar? Kan u dit nader onderbouwen?

In de ogen van deze leden kijkt u, afgezien van het voerspoor, vooralsnog niet naar de varkenshouderij en de pluimveehouderij. Wetgeving geldt echter voor individuele bedrijven en niet voor sectoren. Deze leden achten het alleszins redelijk om de impact van de rechtssystemen en maatregelen op bedrijfsniveau te vergelijken tussen sectoren en daar rekening mee te houden. Zo worden in de melkveehouderij ook bedrijven die de afgelopen jaren niet zijn gegroeid gekort en zijn ze gedwongen relatief dure rechten aan te kopen, terwijl bedrijven in bijvoorbeeld de varkenshouderij die uitbreiden voor een veel lagere prijs aan rechten (varkensrechten) kunnen

komen. Waarom kiest u niet voor een stoppersregeling voor de varkenshouderij in combinatie met een minder hoge (generieke) korting in de melkveehouderij, zo vragen deze leden. Bent u het met hen eens dat de impact dan onderaan de streep toch veel kleiner is?

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen over de impact van maatregelen in verhouding tot het fosfaatplafond en de overschrijding daarvan. In de brief naar aanleiding van het principeakkoord van 18 november jl. schrijft u dat het CBS heeft berekend dat het fosfaatplafond in 2016 met 6,6 miljoen kilogram overschreden zal worden. De maatregelen (met een verwachte reductie van 8,2 miljoen kilogram) zijn hierop gebaseerd. In december jl. heeft het CBS haar inschatting voor 2016 echter bijgesteld, constateren deze leden. Zij komt nu uit op een overschrijding van 4,1 miljoen kilogram. Dat is 2,5 miljoen kilogram minder dan in de brief van 18 november jl. aan de Tweede Kamer werd gemeld. Daarnaast wordt ook geprobeerd om via het voerspoor in de varkenshouderij 1 miljoen kilogram fosfaat minder te produceren. Is de veronderstelling juist dat de fosfaatproductie hiermee, theoretisch gezien, ruimschoots onder het fosfaatplafond uit zou kunnen komen? Hoe weegt u dat, zo vragen deze leden.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk woensdag 1 februari 2017 zodat zij uw antwoorden kunnen betrekken bij de voorbereiding op de deskundigenbijeenkomst fosfaatreductie, welke voorzien is op 7 februari 2017.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Gerkens

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2017

Hierbij stuur ik u mijn antwoorden op de vragen zoals gesteld door uw Kamer op 20 januari jl. (kenmerk 160245.01u) met betrekking tot het maatregelenpakket fosfaatreductie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

VVD

Vraag:

De leden van de VVD-fractie constateren dat u nadrukkelijk stelt dat de basis van dit akkoord bij de sectorpartijen ligt, maar dat u dit akkoord waar mogelijk wilt ondersteunen. De financiële ondersteuning is voor deze leden duidelijk, evenals de algemeen verbindendverklaring. Wilt u nog eens nauwkeurig aangeven waaruit precies de betrokkenheid bestaat van de rijksoverheid bij de inhoud en uitvoering van het akkoord? Deze leden doelen hierbij met name op wettelijke en juridische implicaties van het akkoord. De verantwoordelijkheid voor de fosfaatreductie ligt nu nadrukkelijk bij de sector, maar waar ligt in laatste instantie de aansprakelijkheid voor het halen van de beoogde doelstelling?

Antwoord:

De vraag naar de aansprakelijkheid voor het halen van de doelstelling kan niet eenduidig worden beantwoord, hier zitten meerdere aspecten aan die niet zozeer met aansprakelijkheid in juridische zin als wel met verantwoordelijkheid te maken hebben. In de richting van de Europese Commissie is de lidstaat Nederland aanspreekbaar op het halen van de doelen die zijn gesteld in of op basis van de Nitraatrichtlijn, waaronder ook het fosfaatproductieplafond. Nationaal ben ik politiek verantwoord aan de Staten-Generaal verschuldigd voor het beleid dat ik ter zake voer. De sector draagt medeverantwoordelijkheid voor het opstellen en welslagen van de maatregelen uit het akkoord vanuit de grote consequenties die een blijvende overschrijding van het fosfaatproductieplafond uiteindelijk voor de bedrijfsvoering van vele bedrijven in de sector zou kunnen hebben. Daarnaast verwijs ik naar de brief die ik op 3 februari 2017 aan uw Kamer heb gezonden, waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket. Daarin licht ik onder andere toe dat de publieke borging van de maatregelen in het pakket fosfaatreductie 2017 is versterkt.

Vraag:

Bij tekortschietende resultaten spreekt u over aanvullende maatregelen, alweer te treffen door het bedrijfsleven. Waaruit zouden deze kunnen bestaan? Stel dat ook deze ontoereikend zijn, krijgt dan ook de rijksoverheid een verantwoordelijkheid om het beoogde doel te realiseren en de derogatie veilig te stellen?

Antwoord:

Deze aanvullende maatregelen kunnen zowel bestaan uit het aanscherpen van de reeds aangekondigde maatregelen als uit nieuwe maatregelen. Dit zal afhangen van de behaalde resultaten en hoe, mede op basis van de ervaringen tot dan toe, alsnog zo efficiënt mogelijk het te bereiken resultaat behaald kan worden. Ook dan zal een grote verantwoordelijkheid bij de sector komen te liggen voor het vormgeven van de maatregelen waarbij, waar nodig, de overheid zal ondersteunen.

Vraag:

De inkrimping van de veestapel zal leiden tot een grote aanvoer van dieren voor de slacht. Is er enig zicht op de effecten die dit zal hebben op de prijsvorming van rundvlees en de bedrijfseconomische consequenties?

Antwoord:

Er is geen zicht op de effecten die dit zal hebben op de prijsvorming van rundvlees. De rundvleesmarkt is vooral een Europese markt die niet alleen wordt bepaald door het Nederlandse aanbod. Vanwege de betere situatie

op de zuivelmarkt is de verwachting dat het rundvleesaanbod in Europa enigszins zal afnemen.

Vraag:

Voor het afvoeren van melkvee wordt een financiële voorziening getroffen, waaronder ook een bijdrage van het Rijk, zo merken deze leden op. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor de nadere regeling en de besteding van deze voorzieningen?

Antwoord:

Ik stel € 25 miljoen beschikbaar voor het reduceren van fosfaat via het verkleinen van de melkveestapel. De zuivelsector heeft zich bereid verklaard dit bedrag te verdubbelen, waardoor in totaal € 50 miljoen beschikbaar is.

Hiervan kan € 42 miljoen worden besteed binnen de soepele steunvoorwaarden van de crisissteunverordening (EU) 2016/1613. Voor de resterende € 8 miljoen zal in overleg met de Europese Commissie een alternatieve grondslag worden uitgewerkt met gebruikmaking en onder de voorwaarden van de in het kader van het crisispakket door DG AGRI aangereikte alternatieve steunmogelijkheden.

Vraag:

Het onderdeel reductie van de fosfaatproductie door inkrimping en beheersing van de melkproductie spreekt over prijsmaatregelen met een resultaatsverplichting die bij de zuivelondernemingen ligt. Dit resultaat zal worden uitgedrukt in kilogrammen melk. Het valt te verwachten dat hier sprake is van een structurele maatregel, merken deze leden op. Klopt het dat dit eigenlijk een de facto herinvoering van het quoteringsstelsel inhoudt, nu voor Nederland alleen? Hoe beoordeelt de Europese Commissie dit, in het licht van de beëindiging van het quoteringsstelsel voor de gehele EU?

Antwoord:

Het is niet juist dat het hier gaat om een structurele maatregel. Het gaat om een maatregel die ervoor moet zorgen dat in 2017 de fosfaatproductie daalt. Zoals aangegeven in mijn brief van 3 februari jl. over de invulling van het maatregelenpakket gaat de regeling alleen toezien op de reductie van de veestapel. Daarmee wordt dus geen nieuw productieniveau voor melk opgelegd.

CDA

Vraag:

Kunt u de leden van de CDA-fractie informeren op welke wijze het overleg met de Europese Commissie is verlopen om te komen tot voortzetting van de derogatie? Welke stappen zijn door het ministerie gezet, welke signalen heeft het ministerie vanuit Brussel gekregen en wat is daar concreet mee gedaan? Hoe, en in welk stadium, heeft het ministerie de melkveehouderij en zuivelsector in Nederland betrokken bij de zoektocht naar een duurzame oplossing, zo vragen deze leden.

Antwoord:

In mijn brief van 3 februari jl. over het maatregelenpakket fosfaatreductie staat aangegeven dat de gesprekken met de Europese Commissie over het maatregelenpakket fosfaatreductie zijn afgerond en wat dit betekent voor de derogatie. De zuivelsector is nadrukkelijk betrokken bij het opstellen van het maatregelenpakket fosfaatreductie en wordt ook betrokken bij het opstellen van het 6^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, dat onderdeel vormt van de onderhandelingen over de derogatie voor de volgende periode.

Vraag:

Het wetsvoorstel om te komen tot invoering van fosfaatrechten werd vorig jaar in een laat stadium uitgesteld vanwege vermeende strijdigheid met staatssteunregels, roepen deze leden in herinnering. Kunt u aangeven wanneer de Europese Commissie voor het eerst signalen over mogelijke strijdigheid met staatssteunregels heeft gekregen? Op basis van welke overwegingen en richtlijn(en) werden de signalen afgegeven en wat is daarmee gedaan? Aanvullende wetgeving is vooral noodzakelijk om derogatie veilig te stellen, merken deze leden op. Kunt u inmiddels aangeven wanneer duidelijk wordt of derogatie voor een volgende periode wordt verkregen? Verder vernemen deze leden graag wat de toegevoegde waarde en juridische houdbaarheid is van aanvullende fosfaatwetgeving als er geen zicht is op derogatie.

Antwoord:

Voor het gelopen proces rondom het oordeel van de Europese Commissie over de toepassing van de staatssteunregels bij de fosfaatwet verwijs ik u naar de nota naar aanleiding van het nader verslag en naar de beantwoording van de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken in de Tweede Kamer (Kamerstuk 34 532, nrs. 27 en 97).

Ik verwacht dat niet voor het najaar van 2017 duidelijkheid zal worden verkregen of vanaf 2018 opnieuw gebruik kan worden gemaakt van derogatie. De Europese Commissie kan pas een derogatiebeschikking geven nadat geen sprake meer is van overschrijding van het fosfaatplafond en overeenstemming is bereikt over het zesde actieprogramma en vervolgens het Nitraatcomité, waarin alle lidstaten zitting hebben, met de conceptbeschikking heeft ingestemd.

De inzet is erop gericht dat Nederland ook vanaf 2018 gebruik kan maken van derogatie. Het koninklijk besluit waarmee het stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij in werking zal treden, wordt voorgelegd aan beide Kamers op het moment dat het aannemelijk is dat de Europese Commissie Nederland derogatie als bedoeld in artikel 13 van de Meststoffenwet verleent voor de periode 2018–2021 (Kamerstuk 34 532, nr. 50).

Vraag:

Het fosfaatrechtenstelsel, zoals tot op dit moment voorzien, heeft grote gevolgen voor individuele ondernemers en sectoren, merken deze leden op. In hoeverre zijn inmiddels stappen gezet om te komen tot private borging van de doelstellingen middels bijvoorbeeld het instrument van algemeen verbindend verklaring, zo vragen zij.

Antwoord:

Ik verwijs naar mijn brief aan uw Kamer van 3 februari jl., waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket. Daarin staat ook aangegeven hoe de verschillende maatregelen worden geborgd.

SP

Vraag:

De leden van de SP-factie roepen in herinnering dat uw voorganger op 12 december 2013 heeft uitgesproken het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook in de toekomst te willen behouden en te versterken. Met andere woorden: de ambitie werd uitgesproken dat boeren voldoende land zouden hebben om de mest uit te rijden op eigen land. Een gevolgtrekking kan zijn dat koeien dan ook buiten de stal geweid zouden kunnen worden. Daarbij komt dat nietgrondgebondenheid op steeds minder maatschappelijke steun kan rekenen; ook de sector en de zuivelketen zouden naar grondgebondenheid toe willen werken. Met het loslaten van het melkquotum kon men natuurlijk voorzien dat boeren het

aantal koeien zouden uitbreiden, merken deze leden op. Immers: het quotum was de beperkende factor. Kunt u uitleggen hoe het loslaten van het quotum en de ambitie voor tenminste behoud van de grondgebondenheid zich tot elkaar verhouden? Wat is uw antwoord op de stelling dat, nu de biologische boeren een evenredig deel koeien naar de slacht moet brengen, dit een oneerlijke bevoordeling is van gangbare boeren (immers: zij produceren voor een lagere prijs).

Antwoord:

Het vervallen van het Europese stelsel van melkquota bood veel melkveehouders de mogelijkheid de veestapel uit te breiden. In de door de leden van de fractie van de SP aangehaalde brief van december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) staat dat het kabinet ruimte wilde geven voor de economische perspectieven van de melkveehouderij en dat binnen het publieke instrumentarium wordt geborgd dat ook op bedrijfsniveau de productie blijft plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden. Dit voornemen heeft geleid tot het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij. Op basis van dat stelsel is grondloze groei van melkveebedrijven niet mogelijk.

De derogatiebeschikking begrenst de hoeveelheid fosfaat die jaarlijks in Nederland geproduceerd kan worden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen biologische en gangbare bedrijven of tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. Biologische bedrijven zijn ook niet per se grondgebonden. Het zou daarom niet goed verdedigbaar zijn om biologische bedrijven vrij te stellen van maatregelen die tot doel hebben te voldoen aan de voorwaarden in de derogatiebeschikking. Er is wel voor gekozen om grondgebonden bedrijven, zowel biologische als gangbare, te ontzien in de maatregelen. De reden daarvoor is dat grondgebonden bedrijven weliswaar bijdragen aan de fosfaatproductie, maar niet aan het fosfaatoverschot.

Vraag:

Uit onderzoek van het LEI¹⁶ bleek dat de bedrijven die wilden uitbreiden, dit vooral zouden doen door middel van mestverwerking. Weliswaar kwam u vervolgens met een AMvB met nadere voorwaarden, maar heeft dit gegeven niet meer bellen doen rinkelen, zo vragen deze leden. Kunt u hard maken dat het fosfaatoverschot als een verrassing kwam? Kunt u toelichten hoe de regering, maar ook de sector en de zuivelketen (die de ambitie tot behoud en versterking van de grondgebondenheid ondersteunden) verwachtten dat de sector zich na het loslaten van het quotum zouden ontwikkelen?

Antwoord:

In haar brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat in de ex ante evaluatie, uitgevoerd door PBL en WUR, de conclusie werd getrokken dat de fosfaatproductie in Nederland in 2020 in zowel een situatie met als in een situatie zonder dierrechten ruim onder het in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen plafond van 172,9 miljoen kilogram zou blijven. In diezelfde brief is ook aangegeven dat «wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde zijn». Daarnaast is, toen bleek dat de mestproductie boven het fosfaatplafond steeg, ook gehandeld.

In vergelijking met de conclusies uit de ex ante evaluatie, kwam het moment en de mate van overschrijding van het fosfaatplafond wel

¹⁶ Thans Wageningen Economic Research (voorheen LEI Wageningen UR)

degelijk als een verrassing. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de fosfaatproductie 2015 vastgesteld op 180,1 miljoen kilogram; een overschrijding van het plafond met 7,2 miljoen kilogram. In de prognose van januari 2016 van wat de fosfaatproductie in 2015 zou zijn ging het CBS nog uit van een overschrijding van 3,4 miljoen kilogram. Ook in dat licht was de mate waarin het fosfaatplafond in 2015 is overschreden onverwacht.

Vraag:

In 2014 was de sector nog voor 91% grondgebonden, merken deze leden op. Kunt u aangeven hoe dit cijfer zich naar verwachting in de komende jaren zal gaan ontwikkelen? Heeft u ook verschillende scenario's (optimistisch en minder optimistisch) voorhanden? Welke maatregelen zou u kunnen en willen inzetten wanneer de fosfaatproductie zich niet ontwikkelt zoals u graag zou willen?

Antwoord:

Het door de leden van de fractie van de SP genoemde percentage van 91% heeft betrekking op de mate waarin de melkveehouderij als sector de totale geproduceerde hoeveelheid fosfaat kan plaatsen op grond die bij de melkveehouderij in gebruik is. De mate van grondgebondenheid van de melkveehouderij als sector wordt bepaald door enerzijds de fosfaatproductie op alle melkveehouderijbedrijven en anderzijds de plaatsingsruimte fosfaat in de melkveehouderij.

De plaatsingsruimte wordt bepaald door de geldende fosfaatgebruiksnormen in combinatie met het areaal grond in eigen gebruik. De fosfaatgebruiksnormen zijn de afgelopen decennia aangescherpt, waardoor de plaatsingsruimte op melkveebedrijven fors is afgenomen¹⁷. Over toekomstige fosfaatgebruiksräume wordt beslist in het kader van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Veranderingen in de gebruiksnormen hebben een effect op de plaatsingsruimte op bedrijven en daarmee op de mate van grondgebondenheid.

De mestproductie wordt bepaald door het aantal gehouden dieren in combinatie met de excretie. Voor 2017 moet een pakket maatregelen leiden tot een afname van zowel het aantal dieren als de excretie. Vanaf 2018 zal het stelsel van fosfaatrechten de fosfaatexcretie aan een maximum binden. Afname van de mestproductie door genoemde maatregelen leidt, bij gelijkblijvend areaal grond in eigen gebruik, tot een toename van de mate van grondgebondenheid.

Als op 1 januari 2018 het stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij in werking treedt, is wettelijk en structureel geborgd dat de fosfaatproductie niet tot een ongewenst niveau kan toenemen.

Vraag:

Uit de cijfers zoals gepresenteerd in de memorie van toelichting¹⁸ kan geconcludeerd worden dat er vooral sprake is geweest van schaalvergroting. Bent u het met deze leden eens dat juist de grote bedrijven de koeien het jaar rond op stal houden en dat dit juist niet de ambitie is die u en ook de zuivelketen en de sector uitspreken?

Antwoord:

Op grotere melkveebedrijven staan de koeien vaker het hele jaar op stal. Alhoewel bij toenemende bedrijfsgrootte weidegang in Nederland minder gebruikelijk is, is dit zeker mogelijk. Ook door grote bedrijven (meer dan 160 koeien) wordt weidegang toegepast. Binnen het stimuleringsproject

¹⁷ Zie: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82506NED&D1=12-23&D2=0,2,4,8&D3=0&D4=0,2,7,9,12,17,21-23&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>

¹⁸ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 532, nr. 3, pagina 4.

«Nieuwe Weiders» van de sector, mede ondersteund door de overheid, melden zich ook grote bedrijven aan om over te stappen op weidegang.

Vraag:

Aangenomen dat het doel van de voorliggende wetsvoorstellen is het bevorderen van de duurzaamheid; kunt u aangeven op welke manier dan de duurzaamheid bevorderd wordt? Kunt u ook ingaan op het verdringen van duurzame bedrijven? Immers, wanneer ook 100% grondgebonden bedrijven 10% van hun veestapel naar de slacht moeten brengen, schiet de maatschappij daar weinig mee op, constateren deze leden. Juist wanneer deze bedrijven van die plicht ontslagen zouden zijn, krijgt het aandeel duurzaam een impuls, zo stellen zij. Bent u het met deze redenering eens?

Antwoord:

Zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten is het doel van het nieuw te introduceren stelsel van fosfaatrechten voor melkvee «het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht» (Kamerstukken 34 532, nr. 3). Zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij) is het doel van de maatregelen om te borgen dat het grondgebonden karakter van de melkveehouderij, ook voor de toekomst, wordt behouden en versterkt. Beide wetsvoorstellen hebben daarmee een eigenstandig doel, dat bij kan dragen aan een verdere verduurzaming van de melkveehouderij.

Grondgebonden bedrijven worden in het stelsel van fosfaatrechten ontzien. Groei van de veestapel na 2 juli 2015 was voor risico en rekening van de ondernemer. Voor deze groei zullen geen rechten worden toegekend. Daarbij is niet relevant of de groei op grondgebonden of niet-grondgebonden bedrijven heeft plaatsgevonden. Grondgebonden bedrijven worden wel vrijgesteld van de korting van rechten die nodig is, om uitgaande van de situatie op 2 juli 2015, de fosfaatproductie onder het niveau van het derogatieplafond te brengen. Hieruit volgt dat, als alle andere omstandigheden gelijk zijn, de veestapel op grondgebonden bedrijven minder hoeft te krimpen dan de veestapel op niet-grondgebonden bedrijven.

Vraag:

In de voorliggende wetsvoorstellen wordt nauwelijks gerept over weidegang, behalve dat u de ambitie uitspreekt dat weidegang in 2020 naar 80% moet zijn gebracht. In 2013 was er 70% weidegang; hoeveel is dat nu? Kunt u ook absolute aantallen loslaten op deze jaren en percentages? Kunt u daarbij ook aangeven hoe u invulling gaat geven aan de motie 100% weidegang¹⁹ die in de Tweede Kamer is aangenomen?

Antwoord:

In onderstaande tabellen zijn de laatste cijfers over weidegang opgenomen.

De meest recente gegevens van het CBS over het aantal koeien met weidegang betreffen het jaar 2015. Tot en met 2015 is er sprake van een daling. Door de sector (Duurzame Zuivelketen) wordt jaarlijks het aantal bedrijven dat weidegang toepast gepubliceerd. De meest recente cijfers

¹⁹ Kamerstukken II, 2014–2015, 34 000 XIII, nr. 80

hiervan betreffen het jaar 2016. Hierbij is sprake van enige stijging in 2015 en 2016.

In onderstaande tabel is het percentage koeien weergegeven met weidegang (minimaal 720 uur en/of 120 dagen per jaar en 6 uur per etmaal) en het absolute aantal koeien x1.000

2010	2011	2012	2013	2014	2015
74%	71%	70%	70%	69%	65%
1.094	1.044	1.039	1.087	1.085	1.054

Bron: CBS

In de tabel hieronder treft u aan de ontwikkeling van het percentage melkveebedrijven met volledige weidegang en deelweidegang²⁰

	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal	81,3%	80%	77,8%	78,3%	78,9%
Volledige weidegang	73,6%	72,2%	70,1%	69,9%	70,5%
Deelweidegang	7,7%	7,8%	7,7%	8,4%	8,4%

Bron: Duurzame Zuivelketen

Mijn inzet voor weidegang is gericht op een ondersteuning van weidegang vanuit de overheid, uitgaande van de stimuleringsactiviteiten vanuit de sector zelf. Concreet betekent dit een bijdrage van € 1 miljoen voor de periode tot en met 2020, gericht op deskundigheidsbevordering van melkveehouders die willen overgaan op weidegang (project Nieuwe Weiders). Belangrijke doelgroepen zijn melkveehouders die nog niet weiden ondanks dat er voldoende huiskavel aanwezig is, en melkveehouders die automatisch melken. Daarnaast ondersteun ik het project «Wei en Maatschappij» vanuit NAJK gericht op scholing en deskundigheidsbevordering van toekomstige en jonge melkveehouders.

Vraag:

Sinds een aantal jaren groeien boerenbedrijven en stoppen veel boerenbedrijven, merken deze leden op. Sinds de opheffing van het melkquotum is het aantal koeien fors uitgebreid. Kunt u aangeven wat de gevolgen zijn geweest voor boerenbedrijven, en kunt u hierbij ook de melkprijs, het inkomen van boeren, hun schuldsituatie en het aantal faillissementen betrekken? Hoe ziet u de uitgifte van fosfaatrechten voor zich, en hoe wat kan er verteld worden over de verhandelbaarheid ervan? Hoe gaat u om met de «verkapte staatssteun», zoals de uitgifte van de fosfaatrechten ook wel genoemd wordt?

Antwoord:

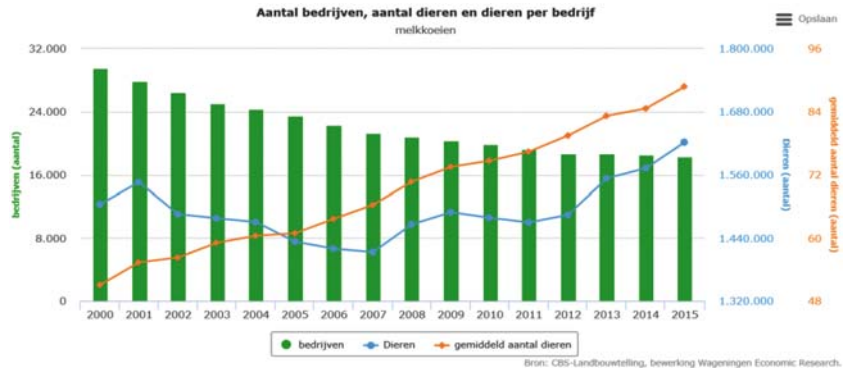
Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer van het aantal melkveebedrijven, aantal melkkoeien en aantal melkkoeien per bedrijf in de afgelopen jaren²¹.

Sinds 2011 is het aantal melkveebedrijven nauwelijks afgenomen, hoewel de inkomens fluctueren is gemiddeld sprake geweest van een bevredigende inkomenssituatie. Van melkveebedrijven die de afgelopen jaren

²⁰ Bij deelweidegang komt minimaal 25% van het rundvee ten minste 120 dagen per jaar in de wei

²¹ <http://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2245>

hebben geïnvesteerd in nieuwbouw en uitbreiding is de schuldpositie veelal fors toegenomen. Het uitstel van de invoering van de fosfaat-rechten heeft bij de banken geleid tot een pas op de plaats bij het verstrekken van leningen. Mijn departement houdt geen gegevens bij over de ontwikkeling van het aantal faillissementen bij melkveebedrijven. De prijsontwikkeling van melk is het gevolg van verschillende factoren zoals de ontwikkelingen op de (internationale) zuivelmarkt, de ontwikkeling van de productie in de rest van de wereld en de ontwikkelingen in de Europese Unie en Nederland. Het effect van het opheffen van het melkquotum is hier een onderdeel van.



Bedrijven die op 2 juli 2015 melkvee hielden en die op het moment van inwerkingtreding van het stelsel van fosfaat-rechten nog een bedrijf voeren krijgen fosfaat-rechten toegekend. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) zal hiertoe aan de betreffende bedrijven een beschikking toezenden met daarin een vermelding van het vanaf de inwerkingtreding van de regelgeving op het bedrijf rustende fosfaat-recht (in kilogrammen fosfaat). De hoogte van dit fosfaat-recht wordt bepaald door het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en de forfaitaire fosfaat-excretie zoals deze is vastgelegd in bijlage D van de Uitvoerings-regeling Meststoffenwet en de omvang van de nog vast te stellen generieke korting die noodzakelijk is om te borgen dat de fosfaat-productie in de melkveehouderij in 2018 niet hoger is dan het fosfaat-productieplafond. Fosfaat-rechten zijn vanaf de inwerkingtreding van het fosfaat-rechten-stelsel vrij verhandelbaar.

Het fosfaat-rechtenstelsel moet verenigbaar zijn met de Europese staatssteunkaders. Alle inspanningen zijn erop gericht om in 2017 de voorwaarden te scheppen die hiervoor noodzakelijk zijn.

Vraag:

De sector verwacht dat, volgens de huidige plannen, 6.000 koeien van biologische boeren naar de slacht zullen gaan. Als biologische boeren in de toekomst willen uitbreiden (ook door middel van de aankoop van grond), zullen zij fosfaat-rechten moeten aanschaffen. Volgens de sector is dit een belemmering voor de uitbreiding van het aandeel biologisch. Hoe kunt u dit rechtvaardigen?

Antwoord:

Nederland moet voldoen aan de afspraken in het kader van de derogatie-beschikking en dus het fosfaat-plafond. Ook de biologische sector draagt bij aan de fosfaat-productie en daarmee het overschrijden van het plafond. Er is in het fosfaat-rechtenstelsel geen specifieke uitzondering gemaakt voor biologische bedrijven. De uitbreiding van het aandeel biologisch vindt plaats door de groei van bestaande biologische bedrijven, maar vooral ook door de omschakeling van gangbare bedrijven naar biologisch.

Door ZuivelNL is, bij het opstellen van het fosfaatreductieplan, gehoor gegeven aan de brede wens in de Tweede Kamer om in haar plan grondgebonden bedrijven zoveel mogelijk te ontzien. Zoals aangegeven in de Kamerbrief die u recent heeft ontvangen (3 februari 2017) wordt dit ook opgenomen in de Ministeriële Regeling waarin het Zuivelplan wordt vervat. Dat zal ook op grondgebonden biologische bedrijven van toepassing zijn.

Vraag:

In hoeverre zijn juridische twijfels over de houdbaarheid van het sectorale en de vertaling ervan in de ministeriële regeling terecht gekomen, onder andere betreffende staatssteun en mededinging?

Antwoord:

Hiervan is geen sprake. Zoals aangegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 30 december jl. is de optie om het fosfaatreductieplan van de zuivelorganisaties niet via een algemeen verbindend verklaring maar via een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet te borgen gekozen omdat bij een algemeen verbindend verklaring voor de vereiste notificatie op basis van artikel 210 van de gemeenschappelijke marktordening een lange doorlooptijd benodigd kan zijn. Dit zou een tijdige implementatie van het plan in de weg kunnen staan. Ik verwijs ook naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket.

Vraag:

Hoe uitvoerbaar zijn de voorliggende voorstellen, zo vragen deze leden. Leiden de voorgestelde maatregelen ook tot de gewenste reductie van 8,2 miljoen kg fosfaat in 2017 en een levensvatbare en duurzame veehouderij in Nederland?

Antwoord:

Ja, met de voorgestelde maatregelen kan een reductie van 8,2 miljoen kilogram fosfaat worden behaald. Het pakket bevat daarmee ook een buffer om eventuele tegenvallende resultaten op te vangen. Ik ga uit van een reductieopgave van 6,6 miljoen kilogram, gebaseerd op actuele cijfers over de ontwikkeling van de veestapel tot eind 2016. Daarbij is de verwachting dat dit, gezien de tijdelijkheid van de maatregelen, geen grote invloed gaat hebben op de duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Nederland. Omdat de maatregelen op korte termijn ingevoerd moeten kunnen worden is de uitvoerbaarheid van groot belang. Hier is zowel bij het opstellen van de maatregelen als bij de uitwerking die momenteel voor een deel van de maatregelen nog loopt, rekening mee gehouden.

Vraag:

Deze leden vernemen ook graag wanneer de algemeen verbindend verklaring van kracht wordt. Kunt u aangeven wat er gebeurt als de derogatie niet verlengd wordt? Kunnen deze wetsvoorstellen dan alsnog van kracht blijven?

Antwoord:

Ik verwijs u naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket. De borging van het zuivelplan fosfaatreductie zal plaatsvinden middels een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet. Het streven is dat deze regeling uiterlijk 1 maart 2017 in werking treedt.

In 2017 hebben circa 19.500 bedrijven zich aangemeld om gebruik te maken van de derogatie. Indien de derogatie komt te vervallen mogen deze bedrijven geen 230 of 250 kilogram stikstof per hectare uit dierlijke mest toedienen maar slechts 170 kilogram, conform de Nitraatrichtlijn.

Wageningen UR heeft in opdracht van de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland (LTO) onderzocht wat de gevolgen zijn van het eventueel wegvallen van de derogatie (LEI, Effecten van derogatie op de kosten van mestafzet: <http://edepot.wur.nl/375204>). Bij voldoende beschikbaarheid van mestverwerkingscapaciteit zullen de totale mestafzetkosten voor de rundveesector met circa € 116 miljoen per jaar toenemen. Daar bovenop komen circa € 30 miljoen aan kosten voor extra stikstofkunstmest en € 9 miljoen aan kosten voor extra fosfaatkunstmest, aldus Wageningen UR. Het vervallen van de derogatie resulteert in minder plaatsingsruimte voor dierlijke mest. Als het eventueel wegvallen van de derogatie moet worden gecompenseerd door een vermindering van de productie van dierlijke mest, dan is een reductie van 20% van het aantal graasdieren nodig, blijkt uit de studie van Wageningen UR.

Op grond van het aangenomen amendement Lodders (Kamerstukken II, 2016/17, 34 532, nr. 50) is in het wetsvoorstel invoering fosfaatrechten een bepaling opgenomen die bepaalt dat het stelsel van fosfaatrechten slechts in werking kan treden indien aannemelijk is dat de Europese Commissie Nederland derogatie als bedoeld in artikel 13 van de Meststoffenwet verleent voor de periode 2018–2021.

Met het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij worden de verplichtingen die reeds van kracht zijn op grond van de algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij (Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) op het niveau van de Meststoffenwet vastgelegd. De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is niet, zoals wel het geval is bij het wetsvoorstel fosfaatrechten, gekoppeld aan de aannemelijke verlening door de Europese Commissie van een nieuwe derogatie.

Vraag:

Wat gebeurt er wanneer al bij de invoering van het fosfaatrechtenstelsel er een tekort aan fosfaatrechten is, zo vragen deze leden. Wanneer die rechten een economische waarde gaan vertegenwoordigen, is er dan sprake van verkapte staatssteun?

Antwoord:

Met het fosfaatreductieplan 2017 wordt beoogd een situatie te bereiken waarbij de fosfaatproductie door melkvee eind 2017 past binnen het fosfaatproductieplafond uit de derogatie. De totale hoeveelheid rechten die op 1 januari 2018 wordt toegekend, komt overeen met het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking. Op sectorniveau zal er om die reden bij de inwerkingtreding van het fosfaatrechtenstelsel geen sprake zijn van een tekort aan fosfaatrechten.

Op individuele bedrijven kan, als gevolg van de wijze van toekenning van rechten, wel sprake zijn van ofwel een tekort ofwel een overschot aan fosfaatrechten om de productie van fosfaat door melkvee in 2018 te verantwoorden. Doordat fosfaatrechten vanaf de inwerkingtreding van het stelsel vrij verhandelbaar worden kunnen aanbieders en vragers elkaar op de vrije markt vinden.

Het fosfaatrechtenstelsel moet verenigbaar zijn met de Europese staatssteunkaders. Alle inspanningen zijn erop gericht om in 2017 de voorwaarden te scheppen die hiervoor noodzakelijk zijn.

PvdA

Vraag:

In uw brief²² van 18 november jl. gaat u in op het gebruik van het instrument kringloopwijzer, merken de leden van de PvdA-fractie op. Kunt u toelichten wat er veranderd is c.q. verbeterd aan het instrument «Kringloopwijzer» dat nu blijkbaar ook ingezet wordt voor handhavingsdoeleinden? Volgens informatie van de ontwikkelaars van dit instrument was het daar juist niet voor bedoeld, zo merken deze leden op.

Antwoord:

De zuivelketen werkt in goed overleg met mij aan het voldoen aan de voorwaarden om KringloopWijzer aan te kunnen merken als methode om fosfaatrechten bedrijfsspecifiek te verantwoorden.

Voorwaarden voor aanwijzing van de KringloopWijzer om fosfaatrechten bedrijfsspecifiek te kunnen verantwoorden zijn dat de systematiek en rekenregels van de KringloopWijzer onafhankelijk en wetenschappelijk worden getoetst, dat de KringloopWijzer privaats geborgd wordt en dat er duidelijke criteria zijn op basis waarvan vastgesteld kan worden welke bedrijven wel en welke bedrijven niet op een verantwoorde wijze hun mineralenkringloop kunnen verantwoorden met de KringloopWijzer. Zowel aan de borgingskant als aan de wetenschappelijke validatie is nog werk te doen.

De zuivelketen werkt aan het vervolmaken van de centrale database KringloopWijzer, een essentieel onderdeel in de borging. Verder wordt intensief gesproken over het opzetten van een private borging waarbij de sector op basis van zelfregulering via een onafhankelijke instantie de kwaliteit van de KringloopWijzer-gegevens borgt. Aangezien deze private borging nog niet bestaat zal er zeker enige tijd overheen gaan voor deze op een goede manier is ingericht.

Vraag:

In uw brief²³ van 30 december 2016 schetst u het breed onderschreven belang om grondgebonden bedrijven te (kunnen) ontzien bij de voorziene korting op dierrechten, teneinde te voldoen aan het fosfaatplafond voor de melkveesector. Publieke borging en algemeen verbindendheid van het maatregelenpakket is daarbij voorwaarden stellend. U kiest hierbij niet voor notificatie middels een Europese procedure maar voor invulling via een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet. Kunt u duidelijk maken welke artikelen uit de Landbouwwet hiervoor het aanhakingspunt vormen en of deze keuze voldoende juridische borging biedt? Heeft u hierover afstemming gehad met de Europese Commissie? En wat was haar beoordeling over deze keuze, zo vragen deze leden.

Antwoord:

De basis voor de door de leden van de fractie van de PvdA bedoelde regeling zal zijn artikel 13, eerste lid, van de Landbouwwet, dat het voor de Minister mogelijk maakt betaling van een geldsom ter zake van een groot aantal handelingen met landbouwproducten verplicht te stellen. Dit artikel biedt een voldoende grondslag. Zoals in het antwoord op vragen van de leden van de fractie van de SP is aangegeven berust deze keuze op de vaststelling dat de doorlooptijd van een notificatie bij de Europese Commissie van een algemeen verbindend verklaring van een privaats plan geruime tijd kan vergen en daarmee de tijdige realisatie van het fosfaatreductieplan in het gedrang zou kunnen komen. Dit is een vaststelling die samen met de vertegenwoordigers van de Europese Commissie is gedaan. De publieke borging van de maatregel via een ministeriële

²² Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 45

²³ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 98

regeling onder de Landbouwwet is onderdeel van het maatregelenpakket fosfaatreductie 2017.

GroenLinks

Vraag:

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of u heeft overwogen om een Grootvee-eenheid (GVE) regeling per hectare in te zetten in plaats van de voorgestelde maatregelen om de fosfaatproductie van de melkveehouderij terug te dringen? Zo nee, waarom niet? Kunt u aangeven hoe u over een GVE-regeling per hectare denkt? In hoeverre zijn er verschillen tussen de huidige voorstellen en een dergelijke GVE-regeling per hectare, voor de melkveehouders, voor de zuiveltentoonstelling en voor de rijksoverheid in termen van efficiëntie, transparantie, regeldruk en kosten, zo vragen deze leden.

Antwoord:

De afweging tussen de verschillende mogelijke invullingen van productiebegrenzing in de melkveehouderij en de argumentatie bij de keuze voor een stelsel van fosfaatrechten is uitgebreid toegelicht in een brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98).

Vraag:

Deze leden hebben de zorg dat de stoppersregeling voor 2017 nadelige gevolgen zal hebben voor de weidegang. Ziet u ook mogelijke risico's voor de weidegang ten gevolge van deze stoppersregeling? Zo nee, waarom niet? Welke maatregelen neemt u om te voorkomen dat weidegang terugloopt door de maatregelen omtrent de fosfaatproductie?

Antwoord:

De verwachting is dat vooral een groep oudere melkveeouders die al van plan zijn het bedrijf te beëindigen gebruik zal maken van de regeling reductie veestapel, waardoor deze melkveeouders al dit jaar zullen stoppen. Dit zullen veelal de kleinere bedrijven zijn die vaker dan gemiddeld weidegang toepassen. Er zullen niet meer bedrijven stoppen, alleen het moment zal anders zijn. Daarom is de verwachting dat deze regeling bezien over enkele jaren geen invloed zal hebben op de ontwikkeling van de weidegang.

Vraag:

Heeft u overwogen de fosfaatrechten niet vrij handelbaar te maken? Zo nee, waarom niet? Vindt u het juist dat Nederland het enige land in de Europese Unie is met vrij handelbare dierrechten en mest- c.q. fosfaatrechten? Vindt u het eveneens juist dat in de overige EU-landen het beleid gebaseerd is op grond? Waarom kiest Nederland voor de vrij handelbaarheid van rechten?

Antwoord:

Ik heb ervoor gekozen fosfaatrechten handelbaar te maken omdat het niet-verhandelbaar maken een te grote en vanuit het doel – begrenzen van de fosfaatproductie – onnodige en onwenselijke inperking van het vrij ondernemerschap van melkveeouders zou betekenen. Fosfaatrechten zullen daarom vanaf 1 januari 2018 vrij handelbaar zijn. Ondernemers die hun veestapel beëindigen of (tijdelijk) krimpen kunnen fosfaatrechten vrij verhandelen. Dat biedt mogelijkheden voor die bedrijven die willen uitbreiden, of die vanaf de start van het stelsel al meer dieren houden dan het fosfaatrecht dat op hun bedrijf rust, om hun fosfaatproductie te verantwoorden.

Ook in de bestaande stelsels van dierrechten in de varkens- en pluimveehouderij kunnen rechten vrij worden verhandeld.

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten om die aanvullende maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de doelen van de richtlijn te realiseren en de sturing op basis van gebruiksnormen en goede landbouwpraktijk te ondersteunen. Daarnaast is aan de door de Europese Commissie aan Nederland verstrekte derogatiebeschikking de voorwaarde verbonden dat in Nederland de mestproductie in enig jaar niet boven het niveau van 2002 mag uitkomen: het productieplafond.

Het is aan individuele lidstaten om, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, te bepalen welke maatregelen het meest efficiënt en effectief zijn om te voldoen aan de voorwaarden uit de Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking. Nederland heeft er zelf voor gekozen om, middels het stelsel van varkens- en pluimveerechten, te sturen op het aantal dieren in betreffende sectoren. Het huidige stelsel is sinds 2006 van kracht. Nederland heeft er, in reactie op de overschrijding van het fosfaatproductieplafond, ook voor gekozen om direct te sturen op de fosfaatproductie door melkvee met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Andere lidstaten zijn vrij om te kiezen voor een andere aanpak, bijvoorbeeld gericht op grondgebondenheid in plaats van een maximaal aantal dieren of een maximale hoeveelheid fosfaat.

Vraag:

Deze leden vernemen graag welke definitie u hanteert van het begrip «grondgebondenheid». Vindt u het gerechtvaardigd wanneer grondgebonden bedrijven moeten meebetalen aan de krimp die noodzakelijk is in de melkveehouderij om te voldoen aan de voorwaarden voor derogatie, zo vragen deze leden.

Antwoord:

In het kader van het stelsel van fosfaatrechten is een bedrijf met melkvee grondgebonden indien de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in kilogrammen fosfaat in het kalenderjaar 2015, verminderd met de *fosfaatruimte* (zie hiervoor definitie in artikel 1, lid 1, onderdeel II, Meststoffenwet) in dat kalenderjaar, negatief of nul is. Een bedrijf met melkvee is in het kader van het stelsel van fosfaatrechten dus grondgebonden indien de fosfaatproductie door melkvee in 2015, binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen, geplaatst kon worden op de landbouwgronden en natuurterreinen die het betreffende bedrijf in 2015 in eigen gebruik had. Grondgebonden bedrijven hebben dus geen fosfaatoverschot op het bedrijf, maar maken vaak wel gebruik van derogatie. Verder gaat het in de derogatiebeschikking om de totale fosfaatproductie. Daarvoor is niet relevant op welk type bedrijf dat fosfaat is geproduceerd. Zoals aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP worden grondgebonden bedrijven vrijgesteld van de generieke korting op de fosfaatrechten.

ChristenUnie

Vraag:

Allereerst constateren de leden van de ChristenUnie-fractie dat het voorliggende maatregelenpakket fosfaatreductie zeer ingrijpend is, niet in het minst voor de melkveehouders in Nederland. Tegelijk constateren deze leden dat er, om de voor ons land zo belangrijke derogatie dit en komende jaren te behouden, niet te ontkomen valt aan ingrijpende maatregelen. Ook drukt de overschrijding van het fosfaatplafond in 2015 Nederland/de EU met de neus op de feiten dat enerzijds het loslaten van productiebeheersing grote (voorspelde) gevolgen had en heeft en dat anderzijds een «mineralenbalansbenadering» per bedrijf superieur is aan de «gebruiksnormenbenadering» van de Nitraatrichtlijn. Heimwee naar de MINAS-systematiek heeft geen zin, maar het is toch zonde dat we na conceptueel zo'n goed systeem te hebben gehad eind vorige/begin deze

eeuw, we nu via simpele gebruiksnormen en niet langer begrensd door zuivelquota in de huidige treurige situatie zijn aanbeland. Graag ontvangen de leden van de ChristenUnie-fractie een reflectie van u op deze overweging en tevens zijn zij benieuwd hoe een ideale richtlijn, die de bescherming van oppervlakte- en grondwater wil bevorderen, eruit ziet. In ieder geval zijn deze leden blij met het instrument Kringloopwijzer; een instrument in de geest van het hierboven aangehaalde MINAS. Hoe staat het met de toetsing van dit instrument? Is deze Kringloopwijzer gelijktijdig met het van kracht worden van de fosfaatrechten toegankelijk en bruikbaar voor alle melkveehouders?

Antwoord:

Het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) is van kracht geweest van 1998 tot 2006, toen het werd vervangen door het stelsel van gebruiksnormen. De directe aanleiding voor het beëindigen van het MINAS-stelsel was gelegen in het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183). Het Hof oordeelde dat Nederland zijn uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet was nagekomen, onder andere door in zijn wetgeving geen gebruiksnormen voor meststoffen op te nemen.

Doel van het MINAS-stelsel was en van het huidige stelsel van gebruiksnormen is het geven van sturing op het gebruik van meststoffen en daarmee op de realisatie van de milieudoelstelling uit de Nitraatrichtlijn. Met het MINAS-stelsel werd en met het stelsel van gebruiksnormen wordt geen sturing gegeven op de fosfaatproductie in de veehouderij. De relatie die door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gelegd tussen de huidige situatie en het vervangen van MINAS door het gebruiksnormenstelsel gaat in deze dan ook mank. Ook als het MINAS-stelsel nu nog van kracht was geweest had dit Nederland niet ontslagen van de noodzaak en de verplichting om maatregelen te nemen om de fosfaatproductie te reduceren.

De wetenschappelijke validatie van KringloopWijzer is nog niet afgerond. De borging van de KringloopWijzer behoeft ook nog verbetering. Hierover vindt intensief overleg met de sector plaats. Voor de zomer zal de balans opgemaakt worden of KringloopWijzer voldoet aan de criteria die gesteld zijn om deze voor fosfaatrechten in te kunnen zetten. Zie ook mijn antwoord op de vraag van de PvdA.

Vraag:

U meldt dat u in de afgelopen weken intensief overleg heeft gehad met de Europese Commissie over het Nederlandse fosfaatreductiepakket. Deze leden horen graag wat uw inzet in dit overleg was en welke vragen het overleg domineerden. In dit kader vragen zij eveneens hoe het op dit moment staat met het zeker stellen van de derogatie voor dit jaar en komende jaren. Wanneer is daar uitsluitel over te geven? Gaat dat redelijkerwijs lukken voor de plenaire behandeling in deze Kamer?

Antwoord:

Ik verwijs u naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de gesprekken met de Europese Commissie en de invulling van het maatregelenpakket. De verwachting is dat op zijn vroegst in het najaar van 2017 duidelijkheid ontstaat over een derogatie voor de komende jaren. Daarmee zal hierover naar verwachting geen duidelijkheid zijn voor het moment van plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van het stelsel van fosfaatrechten in uw Kamer.

Vraag:

De veevoersector voert per 1 januari 2017 de reductie van fosfaatproductie via mengvoer in. Kunt u aangeven of de veevoersector hier in voldoende mate klaar voor is? Bij welke afwijking van de overeengekomen reductie komt u met corrigerend beleid, zo vragen deze leden.

Antwoord:

Ja, de veevoermaatregel voor de melkveehouderij is per 1 januari 2017 ingevoerd.

Ik verwijs u naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket. Ik bereid een ministeriële regeling voor op basis van artikel 3.8 van het Besluit diervoeders, die het maximale fosforgehalte in melkveemengvoerders zal voorschrijven in het geval dat de vrijwillige maatregelen van de mengvoerindustrie niet tot het gewenste resultaat leiden. Deze regeling treedt op 15 mei 2017 in werking tenzij na het eerste kwartaal van 2017 ten minste 20% van de taakstelling van de veevoermaatregel van 1,7 miljoen kilogram fosfaat is bereikt.

Vraag:

Deze leden constateren dat u terecht, in navolging van de Europese Commissie, het punt van publieke borging van het fosfaatreductieplan maakt. U denkt, zo blijkt, aan borging via een ministeriële regeling op basis van de Landbouwwet. De leden van de ChristenUnie-fractie horen graag wat de voor- en nadelen van deze optie zijn in vergelijking tot notificatie op basis van artikel 210 van de iGMO-verordening.

Antwoord:

Een publieke regeling behoeft geen beoordeling door de Europese Commissie op aspecten betreffende de mededinging zoals een algemeen verbindendverklaring van een privaat plan. Met een dergelijke beoordeling zou geruime tijd gemoeid kunnen zijn en, zoals hierboven al aangegeven in antwoord op vragen van enkele andere fracties, dat zou de tijdige realisatie van het fosfaatreductieplan in de weg kunnen staan. De snelheid van totstandbrenging is dan ook het voordeel van de route via de ministeriële regeling. Voor wat betreft opzet en werking wordt overigens nauw aangesloten bij het oorspronkelijke sectorplan, zij het dat doordat nu van een publiekrechtelijk regime sprake is enkele verbeteringen en vereenvoudigingen in de uitvoering en effectiviteit kunnen worden aangebracht. Dat is een bijkomend voordeel van de publieke route. Deze voordelen wegen ruimschoots op tegen het nadeel dat in de uitvoering nu een groter accent bij de overheid komt te liggen dan in de oorspronkelijke opzet de bedoeling was, al zal de sector zoveel mogelijk daarbij worden ingeschakeld.

Vraag:

U voert intensief overleg in Nevedi-verband²⁴ over het voerspoor met de varkenssector. Het overleg met deze sector is minder ver dan met de melkveehouderij, constateren deze leden. Kunt u aangeven wat de oorzaken hiervan zijn en welke knelpunten er eventueel zijn? Hoe reëel is de inschatting dat dit overleg en de besluitvorming voor het einde van deze maand zullen zijn afgerond?

Antwoord:

Ik verwijs u naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket.

²⁴ De Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)

Vraag:

Deze leden noteren dat er een principeakkoord is bereikt over, zij citeren uit uw brief van 18 november: «de contouren van het maatregelenpakket». Zij vinden dit een rijkelijk vage aanduiding. Hoe breed of eng moeten deze contouren worden opgevat? Is de definitie operationeel genoeg om resultaat aannemelijk te maken? En zijn er relevante partijen die zich nog niet achter het principeakkoord hebben geschaard, zo vragen deze leden.

Antwoord:

Op het moment van verzending van de brief waaraan wordt gerefereerd waren de afzonderlijke maatregelen in beeld maar moest de daadwerkelijke uitwerking nog plaatsvinden. NZO, LTO-Nederland, NMV, NAJK, Nevedi en Rabobank Nederland ondersteunen het maatregelenpakket. Genoemde partijen zijn betrokken bij het opstellen, uitwerken en uitvoeren van de maatregelen in het pakket. Daarmee is er voldoende draagvlak om de maatregelen uit te voeren.

Vraag:

In uw brief van 18 november jl. maakt u melding van een budget van € 50 miljoen (overheid en zuivelsector) om de veestapel te reduceren. Deze leden vragen of u aan kunt geven hoe dit bedrag zal worden aangewend en in hoeverre dit bedrag voldoende is voor een redelijke schadeloosstelling?

Antwoord:

Ik verwijs u naar de afgelopen vrijdag verzonden brief aan uw Kamer (3 februari 2017) waarin nadere uitleg wordt gegeven over de invulling van het maatregelenpakket.

Vraag:

Deze leden hechten grote waarde aan het ook individueel informeren van en communiceren met onze boeren over het nieuwe beleid en de consequenties die dit heeft voor hun bedrijfsvoering. Hoe en wanneer gaat u de Nederlandse boeren informeren over de voorgenomen maatregelen rond de fosfaatproductievermindering? Is er een operationeel communicatieplan?

Antwoord:

Het maatregelenpakket is een samenwerking van de sector en de overheid. In de communicatie werken we ook intensief samen. Daarbij heeft de sector het voortouw als het gaat om communiceren over consequenties van het pakket voor individuele ondernemers. Het accent ligt voor de overheid op de communicatie over de werking van de regelingen. We maken gezamenlijk afspraken over de communicatiekanalen die worden benut.

Vraag:

In dit kader vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor twee relevante aspecten. Allereerst voor de gekozen peildatum van 2 juli 2015. In hoeverre is dit een reële peildatum? Waarom is niet gekozen voor een gewogen gemiddelde uit een reeks van peilmomenten? Deze ene datum kan zeer ongelukkig uitpakken voor individuele ondernemers. Stel dat een bedrijf vee had uitgeschaard of elders had gehuisvest op deze datum. Hoe wordt daarmee omgegaan? En stel dat een bedrijf net voor 2 juli 2015 was getroffen door een mastitis-uitbraak en daardoor tijdelijk minder vee had – een niet onwaarschijnlijk scenario – hoe wordt daarmee omgegaan? Is – en daarmee komen deze leden op het tweede punt – de knelgevallenregeling ruimhartig genoeg om in een dergelijke situatie te voorzien? Hoe gaat de knelgevallenregeling er eigenlijk precies uitzien? Wanneer gaat hierover gecommuniceerd worden, in het algemeen en met betrokkenen?

Lukt het om op (zeer) korte termijn uitsluitel te geven aan die ondernemers die aanspraak menen te kunnen maken op de knelgevallenregeling?

Antwoord:

Zoals ik per brief van 3 maart 2016 heb gemeld aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108) zijn de mogelijkheden verkend om voor de toekenning van fosfaatrechten terug te grijpen op een moment vóór 2 juli 2015, bij voorkeur een moment waarop de fosfaatproductie door melkvee het sectorplafond van 2002 niet overschreed. Mede op basis van advies van de Landsadvocaat is de conclusie getrokken dat het juridisch niet houdbaar is om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015. Vóór de brief van 2 juli 2015 aan de Tweede Kamer was namelijk voor de sector onvoldoende voorzienbaar dat voor melkvee fosfaatrechten zouden worden ingevoerd. Teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 maakt aanzienlijke kans bij de rechter te stranden op de fair balance toets in het kader van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wat het risico met zich meebrengt dat dit zou leiden tot het verlies van de derogatie. Fosfaatrechten worden om die reden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op de peildatum van 2 juli 2015.

Op grond van het aangenomen amendement van de Tweede Kamerleden Dik-Faber en Geurts (Kamerstukken II, 2016/17, 34 532, nr. 66) is in het wetsvoorstel zoals dit thans ter behandeling in uw Kamer ligt een voorziening opgenomen (artikel 23, vijfde lid) landbouwers de mogelijkheid biedt om, voor een datum die bij ministeriële regeling wordt vastgesteld, te melden en aan te tonen dat hij op 2 juli 2015 melkvee had uitgeschaard. Indien gemeld en aangetoond, wordt het fosfaatrecht dat aan de betreffende landbouwer wordt toegekend verhoogd en wordt het fosfaatrecht van de landbouwer die dat melkvee op 2 juli 2015 had ingeschaard, met diens instemming, verlaagd. Deze verhoging onderscheidenlijk verlaging komt overeen met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen van het aantal uitgeschaarde onderscheidenlijk ingeschaarde stuks melkvee.

Het wetsvoorstel bevat een voorziening voor knelgevallen. Het gaat in de betreffende voorziening om landbouwers die melden en aantonen dat het op het bedrijf rustende fosfaatrecht minimaal vijf procent lager is door bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen. Indien gemeld en aangetoond, wordt het fosfaatrecht bepaald aan de hand van het melkvee waarover deze landbouwer zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt.

Op grond van het aangenomen amendement Geurts c.s. (Kamerstukken II, 2016/17, 34 532, nr. 85) is in het wetsvoorstel een voorziening opgenomen die de Minister de bevoegdheid geeft het op een bedrijf rustende fosfaatrecht te verhogen tot een bij algemene maatregel van bestuur bepaalde omvang, indien kan worden vastgesteld dat het bedrijf behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur omschreven categorie van bedrijven. Het genoemde amendement roept de regering op zich te laten adviseren door een adviescommissie. Deze commissie zou op basis van individuele casussen tot een advies moeten komen of de knelgevallenvoorziening moet worden uitgebreid. Zoals gevraagd in de toelichting bij het amendement zal ik de adviescommissie instellen conform de Kaderwet adviescolleges. De commissie krijgt de opdracht om tot een

eenmalig advies te komen over de reikwijdte van de knelgevallenvoorziening.

Nadat de commissie haar advies heeft uitgebracht zal ik een besluit nemen over een eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening zoals deze nu al is voorzien in het wetsvoorstel. Een eventuele aanvulling op de knelgevallenvoorziening zal opgenomen worden in een algemene maatregel van bestuur. Ik beoog de algemene maatregel van bestuur gelijk met de wet in werking te laten treden per 1 januari 2018.

Ondernemers kunnen zich na inwerkingtreding van de wet en van de algemene maatregel van bestuur melden bij RVO.nl indien de situatie op hun bedrijf past binnen de aan de knelgevallenvoorziening te verbinden voorwaarden.

Vraag:

Deze leden constateren dat er inmiddels ruim anderhalf jaar verstreken is na de genoemde peildatum. Waarom kan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nog geen duidelijke info verschaffen aan boeren? Onderkent u dat door uitblijvende helderheid onnodig veel koeien moeten worden geslacht en ondernemers/gezinnen in problemen komen? En als bedrijven geen recht hebben op de knelgevallenregeling, maar toch in de problemen komen door het fosfaatreductieplan, hoe draagt u eraan bij dat de continuïteit van deze bedrijven niet in het geding komt?

Antwoord:

RVO.nl mag pas overgaan tot het toekennen (beschikken) van het fosfaatrecht aan individuele ondernemers op het moment dat het stelsel van fosfaatrechten van kracht is. RVO.nl heeft in de zomer van 2016 aan individuele bedrijven een brief verzonden met daarin de gegevens, zoals geregistreerd op de peildatum van 2 juli 2015, op basis waarvan de hoogte van het fosfaatrecht zal worden bepaald. Ondernemers is de mogelijkheid geboden om een zienswijze te geven indien zij van mening zijn dat RVO.nl van onjuiste gegevens uitgaat. Ondernemers kunnen op basis van de gegevens van RVO.nl en een eventuele zienswijze een inschatting maken van de omvang van het fosfaatrecht op basis van de peildatum van 2 juli 2015. Naast de situatie op een bedrijf op 2 juli 2015 is de omvang van een individueel fosfaatrecht afhankelijk van de hoogte van de generieke korting die gelijk bij de inwerkingtreding van het stelsel zal worden toegepast. Ik ben voornemens de hoogte van de generieke korting uiterlijk op 1 juli van dit jaar bekend te maken.

PvdD

Vraag:

Op 12 maart 2015 hebben de leden van de PvdD-fractie interpellatievragen²⁵ gesteld aan uw voorganger, Staatssecretaris Dijkema. Daarin kwam naar voren dat het gebrek aan voortgang in het overleg tussen overheid en betrokken partijen leidde tot latere inwerkingtreding van de wet waardoor grote spelers in de sector de ontstane ruimte konden benutten om ongebreidelde groeiplannen te realiseren, constateren deze leden. Ook is gevraagd naar het aantal bedrijven dat naar verwachting voor inwerkingtreding grondloos gegroeid of financiële verplichtingen zou zijn aangegaan voor uitbreiding. En welke maatregelen er getroffen waren om wildgroei te voorkomen.

²⁵ Opgenomen als bijlage bij de plenaire agenda van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2014–2015, 17 maart 2015, blz. 2–3.

Staatssecretaris Dijksma heeft aangegeven dat tot de algemene maatregel van bestuur van kracht was, niet grondgebonden uitbreiding gewoon kon plaatsvinden, en daarmee de productie van fosfaat alleen verantwoord diende te worden zonder de aanvullende bepaling van grondgebondenheid, roepen deze leden in herinnering. Voor deze leden werd op geen enkele wijze duidelijk hoe in de tussentijd voorkomen kon worden dat de fosfaatproductie het toegestane plafond zou overschrijden. Tevens hebben zij gevraagd waarom stalregistratie niet gebruikt als handhaving-instrument, nu bekend is dat mestverwerking tot 40% illegaal plaatsvindt en de handhavingcapaciteit van de NVWA tekort schiet.

Staatssecretaris Dijksma gaf aan dat de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, die op 1 januari 2015 van kracht is geworden, zou borgen dat de groei van de melkveehouderij als gevolg van de (aanstaande) afschaffing van de melkquotering plaatsvindt binnen de milieuraanvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn. De Meststoffenwet, zoals deze door de Wet verantwoorde groei melkveehouderij is gewijzigd, stelt daartoe dat bedrijven met melkvee uitsluitend kunnen groeien als de toename in fosfaatproductie wordt verantwoord, constateren deze leden. Als een bedrijf met melkvee in een kalenderjaar meer fosfaat produceert dan in het referentiejaar 2013, moet de extra fosfaat óf worden geplaatst op grond die bij het bedrijf hoort óf in zijn geheel worden verwerkt (of een combinatie van die twee mogelijkheden). Deze verplichting geldt sinds 1 januari 2015. In de Meststoffenwet is opgenomen dat bij AMvB beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid voor ondernemers om de toename in fosfaatproductie uitsluitend te verantwoorden met mestverwerking. Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij moest zorgen voor een duurzame balans tussen groei van de melkveehouderij en afzet van dierlijke mest, binnen en buiten Nederland. Het LEI heeft in de ex ante evaluatie²⁶ niet specifiek gekeken naar het effect van de wet verantwoorde groei melkveehouderij voor natuur, landschap, overige milieu en het dierenwelzijn. De wet moest vooral ondersteunend zijn aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen onder de Meststoffenwet, merken deze leden op. Dat is onderdeel van het Nederlandse maatregelenpakket om te voldoen aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn, die primair gericht zijn op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Bij het aspect dierenwelzijn wordt, vooral gedacht aan weidegang van melkvee. Uw voorganger gaf aan dat het haar voornemen was tezamen met relevante partijen, met een actiegericht aanpak weidegang te stimuleren. In het licht van de nu ontstane situatie, zijn er een aantal vragen die deze leden aan u willen stellen.

Hoe beoordeelt u de aanzienlijke groei in met name de melkveestapel in het afgelopen jaar in relatie tot de maatregelen die de regering genomen heeft om aanzienlijke groei te voorkomen? Kunt u aangeven welke maatregelen u heeft genomen in dat kader en hoe beoordeelt u het effect daarvan? Acht u deze maatregelen succesvol? Indien dat niet het geval is, welke conclusies verbindt u hieraan en aan de werkzaamheid van zelfregulering, zo vragen deze leden. Geeft de mate van groei van de melkveestapel aanleiding om het beleid bij te stellen en met grotere nadruk kaders te stellen anders dan uit te gaan van voortgaande zelfregulering, zo vragen deze leden.

Antwoord:

Zoals ook aangegeven in antwoord op een vraag van de VVD heeft mijn ambtsvoorganger op 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) aangegeven dat in de ex ante evaluatie, uitgevoerd door PBL en WUR, de

²⁶ De evaluatie is te vinden op de website van de WUR: <http://www.wur.nl/nl/Publicatiedetails.htm?publicationId=publication-way-343736383631>

conclusie werd getrokken dat de fosfaatproductie in Nederland in 2020 in zowel een situatie met als in een situatie zonder dierrechten ruim onder het in het kader van de derogatie van de Nitraatrichtlijn met de Europese Commissie overeengekomen plafond van 172,9 miljoen kilogram zou blijven. In diezelfde brief is ook aangegeven dat «wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde zijn». Daarnaast is, toen bleek dat de mestproductie boven het fosfaatplafond steeg, ook gehandeld.

Vraag:

In uw brieven van 18 november respectievelijk 30 december 2016 geeft u aan in te willen zetten op een fosfaatreductiepakket dat bestaat uit: Voerspoor, reductie van de veestapel en een fosfaatreductieplan van de zuivelondernemingen.

Kunt u aangeven of het veevoerspoor uit het fosfaatreductiepakket leidt tot het gebruik van meer fosfaatarme, eiwitrijke grondstoffen, waaronder een vergrote import van soja? En als dat het geval is, kunt u dan aangeven hoe een en ander strookt met de wens om veevoer meer regionaal te betrekken en toe te werken naar een meer circulaire economie met een gesloten kringloop?

Antwoord:

Het mengvoer voor melkvee wordt samengesteld uit vele verschillende grondstoffen van diverse herkomst. De samenstelling van het mengvoer vindt plaats via een optimaliseringsproces op basis van de voederwaarde, de beschikbaarheid, de prijs en duurzaamheidsaspecten. Het fosforgehalte in de grondstoffen speelt hierbij ook een rol. Circa 50 procent van de grondstoffen van mengvoer zijn co-producten die afkomstig zijn vanuit de humane voedingsindustrie. Daarnaast worden energierijke grondstoffen zoals granen en mais, en eiwitrijke grondstoffen gebruikt zoals luzerne, bonen, erwten en soja. Door de grote keuze aan grondstoffen en aspecten waarmee bij de mengvoersamenstelling rekening wordt gehouden, is op voorhand niet aan te geven of de import van soja vergroot wordt door de veevoermaatregel. Overigens voldoet het soja, dat verwerkt wordt in het melkveemengvoer, aan de standaarden van de Round Table on Responsible Soy (RTRS).

Vraag:

Kunt u aan deze leden aangeven hoeveel gezonde dieren er geslacht moeten worden in de nu beoogde verkleining van de melkveestapel, en hoe u het offeren van zoveel dieren rijmt met het streven naar het respecteren van de intrinsieke waarde van dieren? Was het offeren van zoveel dierenlevens te voorkomen geweest? Zo ja, via welke weg? Zo nee, waarom niet en ziet u het doden van honderdduizenden dieren als de prijs die betaald moet worden voor zelfregulering, zelfs wanneer problemen als deze ruim tevoren voorzien, erkend en te verwachten waren, zo vragen deze leden.

Antwoord:

De voorgenomen krimp van de Nederlandse melkveestapel om weer te voldoen aan het fosfaatproductieplafond komt overeen met 6,6 miljoen kg fosfaat ofwel de extra afvoer van circa 160.000 GVE. Daardoor zullen deze dieren een kortere periode op het melkveebedrijf worden gehouden dan gebruikelijk. Afvoer kan plaatsvinden door export of slacht van deze dieren.

Vraag:

Deze leden vernemen graag of deze massale ruiming van gezonde dieren, de dierenwelzijnsaspecten en de marktversturende werking die ervan uitgaat reden vormt om het beleid ten aanzien van zelfregulering te heroverwegen en nadrukkelijker kaderstellend op te treden vanuit de overheid. Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke termijn en wijze?

Antwoord:

Toen duidelijk werd dat de groei van de melkveestapel tot gevolg had dat de fosfaatproductie boven het afgesproken fosfaatplafond uit zou komen, heeft de overheid kaderstellende maatregelen aangekondigd.

Vraag:

Kunt u aangeven hoe groot naar verwachting de reductie van de melkveestapel zal moeten zijn wanneer niet langer derogatie verleend zal worden wegens overschrijding van het fosfaatplafond? Is het waar dat in dat geval nog enkele honderdduizenden gezonde dieren extra geofferd zullen moeten worden? En hoe beoordeelt u het door de overheid genomen risico op zeer omvangrijke uitbreiding van de melkveestapel, het doorbreken van het fosfaatplafond en het risico op het verlies van derogatie als een verantwoord risico met de kennis van nu? In het geval dat er nog enkele honderdduizenden dieren geofferd moeten worden, wat zijn uw overwegingen daarbij? En bent u van mening dat er geen wegen waren om dit risico weg te nemen of althans aanzienlijk te verminderen?

Antwoord:

Zoals in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP is aangegeven, heeft Wageningen UR, in opdracht van de NZO en LTO, een studie uitgevoerd naar het effect van het wegvallen van de derogatie. Uit die studie volgt dat bij het wegvallen van de derogatie aan de twee uiteinden van het spectrum in theorie twee effecten zijn. Indien na het wegvallen van de derogatie ervoor gekozen wordt de toename van het fosfaatoverschot geheel te verwerken (buiten de Nederlandse landbouw af te zetten), betekent dit een toename van de mestverwerkingskosten van circa € 116 miljoen. Indien na het vervallen van de derogatie ervoor gekozen wordt de melkveestapel zodanig te reduceren dat het nationale fosfaatoverschot niet toeneemt, dan betekent dat een krimp van de melkveestapel van circa 20%. Welk effect het vervallen van de derogatie in de praktijk zal hebben, hangt van zeer veel factoren af en is om die reden niet te voorspellen.

Over de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het besluit om, in voorbereiding op het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015, aanvankelijk niet te sturen op een absoluut plafond voor de fosfaatproductie in de melkveehouderij, maar ruimte te bieden aan economische ontwikkeling middels het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij, ben ik ingegaan in paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel invoering fosfaatrechten (Kamerstukken II, 2015/16, 34 532, nr. 3). In hoofdstuk 3 van die toelichting heb ik de overwegingen geschetst om te komen tot het stelsel van fosfaatrechten.

Ik wijs de leden van de fractie van de PvdD erop dat een meerderheid van zowel de Tweede als de Eerste Kamer destijds instemde met het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij en daarmee met de aanpak om niet direct te sturen op productieomvang, maar op de voorwaarden waaronder melkveehouders de productie op hun bedrijf konden uitbreiden.

Vraag:

Heeft u kennisgenomen van het reddingsplan dat is ingediend voor de biologische boeren en grondgebonden gezinsbedrijven. Deelt u de opvattingen van de Coalitie Grondgebonden Veehouderij dat het mestoverschot in Nederland aanzienlijk zou kunnen afnemen en de veestapel verder ingekrompen zou worden wanneer hun aanbevelingen zouden worden overgenomen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom zijn de aanbevelingen van de coalitie grondgebonden veehouderij niet overgenomen, zo vragen deze leden.

Antwoord:

In 2013 hebben LTO Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie en mijn ambtsvoorganger de ambitie uitgesproken om het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook voor de toekomst te behouden en te versterken. Dit grondgebonden karakter is onder andere van belang voor weidegang, voor het open Nederlandse cultuurlandschap en om te voorkomen dat er volledig grondloze melkveehouderijbedrijven ontstaan. Het behoud van het grondgebonden karakter staat echter niet gelijk aan volledige grondgebondenheid. Volledige grondgebondenheid is geen noodzaak voor het streven naar een duurzame melkveehouderij, is niet noodzakelijk om weidegang toe te passen en is niet nodig om een open cultuurlandschap te behouden. Een eis van volledige grondgebondenheid, zeker als dit binnen een termijn van vier jaar gerealiseerd moet worden – zoals de coalitie Grondgebonden melkveehouderij heeft voorgesteld – betekent bovendien het failliet van veel (gezins)bedrijven die aan die eis niet kunnen voldoen. Grond is schaars, duur en niet in voldoende mate beschikbaar, zeker niet in die gebieden waar zich op dit moment de meeste niet-grondgebonden bedrijven bevinden. Een omslag naar een volledig grondgebonden melkveehouderij is een zodanige structuur-ingreep dat veel bedrijven deze omslag niet zouden kunnen maken. De impact op de inrichting van het platteland zou enorm zijn.

Een inbreuk op het eigendomsrecht van deze omvang zou waarschijnlijk ook niet zonder schadevergoeding bij een rechter standhouden. Ik wil niet dat de Nederlandse belastingbetaler de hoge kosten van een herstructurering moet betalen. In dit kader moet ook voor ogen worden gehouden dat Europese regelgeving ons niet dwingt tot grondgebondenheid, en wel tot het beperken van de fosfaatproductie. Er is dan ook geen directe aanleiding binnen een zeer korte periode grondgebondenheid af te dwingen. Het versterken van de grondgebondenheid is een Nederlands thema. Een thema dat ook al nadrukkelijk de aandacht krijgt. Zo verplicht de algemene maatregel van bestuur grondgebonden groei melkveehouderij sinds 2016 dat niet-grondgebonden melkveehouders die uitbreiden, een deel van deze groei verantwoordt met extra grond. Het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij, zoals nu ter behandeling in uw Kamer ligt, heeft tot doel de verplichtingen uit de algemene maatregel van bestuur wettelijk te borgen.

Het is mijn overtuiging dat we met de maatregelen die nu al van kracht zijn bijdragen aan het behoud van het grondgebonden karakter en de duurzame ontwikkeling van de melkveehouderij. Grondgebonden bedrijven worden bovendien ontzien bij de generieke korting. Ik deel dus de ambitie om het grondgebonden karakter van de sector te behouden, maar constateer tegelijk dat we hier ook al veel voor doen. Het plan voor een grondgebonden melkveehouderij zorgt niet voor de noodzakelijke reductie van de fosfaatproductie in 2017. Daarom kan het plan niet op mijn steun rekenen.

SGP

Vraag:

In het maatregelenpakket 2017 wordt geen rekening gehouden met knelgevallen, merken de leden van de SGP-fractie op. Terwijl per 2018 wel een knelgevallenregeling geldt. Bedrijven die als knelgeval in aanmerking zouden kunnen komen, weten nog niet waar ze aan toe zijn. Ze zijn bang dat ze door de beperkingen in 2017 al over de kop gaan. Hoe kan u voorkomen dat bedrijven tussen wal en schip komen?

Antwoord:

Per maatregel zal bekeken worden of een knelgevallenregeling van toepassing moet zijn. Zowel bij het veevoerspoor als bij de regeling reductie veestapel voorzie ik geen reden voor een knelgevallenregeling. Voor het zuivelplan kan hier, aangezien hier sprake is van gekozen referenties, mogelijk wel sprake van zijn. Hiervoor is aandacht bij het uitwerken van deze maatregel.

Vraag:

Deze leden constateren dat u de melkminderingsregeling 2017 algemeen verbindend wil verklaren via de Landbouwwet. Kan u aangeven op welke wijze u het algemeen verbindend verklaren van de genoemde regeling wil baseren op de Landbouwwet? Geven de artikelen in die wet wel voldoende houvast om daar melkminderingsregeling op te baseren, zo vragen deze leden. Zij lezen in artikel 13 dat regels alleen vastgesteld mogen worden «ter bevordering van de voortbrenging, de afzet en een redelijke prijsvorming van voortbrengselen van de landbouw en de visserij en in verband daarmee ten behoeve van de afnemers van producten» of ter uitvoering van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Zij vragen zich af in hoeverre behoud van de derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn hieronder valt. Acht u het algemeen verbindend verklaren van de melkminderingsregeling via de Landbouwwet juridisch houdbaar? Kan u dit nader onderbouwen?

Antwoord:

Vooropgesteld zij dat de voorgestelde ministeriële regeling een eigenstandige regeling is, die qua inhoud en werking in hoge mate met het sectorplan overeenkomt, maar niet de vorm heeft van een algemeen verbindend verklaring van het sectorplan. Voor een regeling als nu wordt voorbereid, biedt de Landbouwwet voldoende basis. De doelstelling is om de derogatie voor Nederland te behouden en dus om te bereiken dat Nederlandse melkveehouders mogen (blijven) produceren in overeenstemming met de randvoorwaarden die daarvoor gelden. In die zin kan worden gesproken van een maatregel die de voortbrenging of afzet moet bevorderen.

Vraag:

In de ogen van deze leden kijkt u, afgezien van het voerspoor, vooralsnog niet naar de varkenshouderij en de pluimveehouderij. Wetgeving geldt echter voor individuele bedrijven en niet voor sectoren. Deze leden achten het alleszins redelijk om de impact van de rechtssystemen en maatregelen op bedrijfsniveau te vergelijken tussen sectoren en daar rekening mee te houden. Zo worden in de melkveehouderij ook bedrijven die de afgelopen jaren niet zijn gegroeid gekort en zijn ze gedwongen relatief dure rechten aan te kopen, terwijl bedrijven in bijvoorbeeld de varkenshouderij die uitbreiden voor een veel lagere prijs aan rechten (varkensrechten) kunnen komen. Waarom kiest u niet voor een stoppersregeling voor de varkenshouderij in combinatie met een minder hoge (generieke) korting in de melkveehouderij, zo vragen deze leden. Bent u het met hen eens dat de impact dan onderaan de streep toch veel kleiner is?

Antwoord:

Het fosfaatreductiepakket, waaronder de regeling reductie veestapel, is primair gericht op de melkveehouderijsector vanwege de sterke overschrijding van het sectorale fosfaatplafond waardoor het landelijke fosfaatplafond van de derogatiebeschikking is overschreden. De grootste opgave voor het terugdringen van de fosfaatproductie ligt bij de melkveehouderijsector. Het terugdringen van de omvang van de melkveestapel levert ook een bijdrage aan de vermindering van de emissies van ammoniak en broeikasgassen.

Ten aanzien van de varkenshouderij ondersteun ik de herstructureringsaanpak in het Actieplan vitalisering varkenshouderij. Deze aanpak is erop gericht bedrijven zonder toekomstperspectief verantwoord te laten stoppen en het saneren van niet duurzame bedrijfslocaties.

Vraag:

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen over de impact van maatregelen in verhouding tot het fosfaatplafond en de overschrijding daarvan. In de brief naar aanleiding van het principeakkoord van 18 november jl. schrijft u dat het CBS heeft berekend dat het fosfaatplafond in 2016 met 6,6 miljoen kilogram overschreden zal worden. De maatregelen (met een verwachte reductie van 8,2 miljoen kilogram) zijn hierop gebaseerd. In december jl. heeft het CBS haar inschatting voor 2016 echter bijgesteld, constateren deze leden. Zij komt nu uit op een overschrijding van 4,1 miljoen kilogram. Dat is 2,5 miljoen kilogram minder dan in de brief van 18 november jl. aan de Tweede Kamer werd gemeld. Daarnaast wordt ook geprobeerd om via het voerspoor in de varkenshouderij 1 miljoen kilogram fosfaat minder te produceren. Is de veronderstelling juist dat de fosfaatproductie hiermee, theoretisch gezien, ruimschoots onder het fosfaatplafond uit zou kunnen komen? Hoe weegt u dat, zo vragen deze leden.

Antwoord:

De voorlopige fosfaatproductie in 2016, die het CBS in december 2016 heeft gepubliceerd, was volgens de vaste wijze waarop het CBS jaarlijks de fosfaatproductie berekent, gebaseerd op het aantal melkkoeien en jongvee volgens de landbouwmeitelling 2016 (gecombineerde opgave). Sindsdien is de melkveestapel in omvang toegenomen. Bij het vaststellen van de opgave voor de reductie van de fosfaatproductie in het fosfaatreductiepakket is het CBS uitgegaan van de verwachte omvang van de melkveestapel eind 2016.

Het is theoretisch juist dat aan het eind van het jaar de fosfaatproductie (ruim) onder het fosfaatplafond uit kan komen. Echter er kunnen gedurende het jaar ook tegenvallers komen, zoals het fosforgehalte in het grasrantsoen in 2017 en de ontwikkeling van de dieraantallen in andere diercategoriën. Gezien de noodzaak van het bereiken van een fosfaatproductie onder het fosfaatplafond is een buffer zeker niet ongewenst.