

Vergaderjaar 2014–2015

33 979

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

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 oktober 2014

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die leden van uw Kamer hebben gesteld naar aanleiding van het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (Wet verantwoorde groei melkveehouderij). Hieronder treft u mijn reactie aan.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Doel en aanleiding	16
2.	Achtergrond	21
3.	Nieuw stelsel	34
4.	Effecten van het wetsvoorstel	47
5.	Uitvoering en handhaving	54
6.	Juridisch kader	57
7.	Artikelsgewijze toelichting	57
II	Slot	58

I Algemeen

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op de eerste plaats hebben deze leden daar nog enkele algemene vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de verantwoorde groei melkveehouderij. Deze leden willen graag een aantal zorgen en vragen inbrengen.

De leden van de SP-fractie hebben met treurnis kennisgenomen van het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij. Ten aanzien van het wetswijzigingsvoorstel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarom een aantal vragen en opmerkingen. Het streven van de leden van de D66-fractie is dat de melkveehouderij op een maatschappelijk- en ecologisch verantwoorde wijze kan blijven groeien. De nadruk moet hierbij liggen op grondgebonden groei, waarbij er een natuurlijke balans bestaat tussen het boerenbedrijf en zijn omgeving. Ongebreidelde groei die niet in overeenstemming staat met wat de omgeving aan kan is voor deze leden onverantwoorde en daarmee ongewenste groei. Gesprekken met de sector en de provincies sterken dit beeld en gaven een gedeeld toekomstbeeld voor de melkveehouderij in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het positief dat melkveebedrijven die uitbreiden en het mestoverschot groter maken verplicht worden om maatregelen te nemen. De leden vragen echter of er voldoende geanticipeerd wordt op de dreigende overschrijding van het fosfaatplafond.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben met verbazing en grote zorg kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij constateren dat de regering de melkveehouderij geen strobreed in de weg legt om nog verder te groeien, zich om te vormen tot een nieuwe vorm van bio-industrie en het toch al gigantische mestoverschot nog verder te laten groeien. Zij willen hierover graag vragen voorleggen aan de regering.

Algemeen

Voor de leden van de VVD-fractie is het van groot belang dat ondernemers kunnen ondernemen en ruimte krijgen om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarom vragen deze leden welk plafond in de wet wordt aangebracht om de groei van de melkveehouderij te remmen. In hoeverre remt dit plafond de ontwikkeling in bijvoorbeeld extensieve gebieden in Nederland?

In het wetsvoorstel is geen plafond opgenomen. Met het wetsvoorstel wordt de groei van de melkveehouderij gereguleerd door aan de toename van de fosfaatproductie boven de melkveefosfaatreferentie van 2013 de voorwaarde te verbinden dat deze op eigen grond geplaatst wordt, voor 100% wordt verwerkt of een combinatie van beide. Het fosfaatproductieplafond voor de gehele veehouderij is als voorwaarde verbonden aan de derogatie en is als zodanig opgenomen in de door de Europese Commissie aan Nederland verstrekte derogatiebeschikking (Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen; 2014/291/EU). Dit fosfaatproductieplafond is niet opgenomen in de Meststoffenwet of in onderhavig wetsvoorstel.

In hoeverre draagt deze wet in positieve zin bij aan de verplichte mestverwerking conform de beleidsbrief verplichte mestverwerking?

Het stelsel van verplichte mestverwerking, zoals dit sinds 1 januari van dit jaar van kracht is, heeft tot doel de druk op de nationale mestmarkt, en daarmee op het stelsel van gebruiksnormen, te verlichten door alle veehouderijbedrijven met een fosfaatoverschot op hun bedrijf te verplichten een percentage van dit overschot te laten verwerken. Onderhavig wetsvoorstel draagt bij aan dit doel, maar heeft als reikwijdte uitsluitend bedrijven met melkvee. Bedrijven met melkvee waar, na het van kracht worden van de wet sprake is van een toename van het fosfaatoverschot boven de voor ieder bedrijf met melkvee vast te stellen melkveefosfaatreferentie, dienen deze toename te compenseren met extra grond, 100% mestverwerking of een combinatie van beide.

Kan de regering ingaan op de huidige stand van zaken met betrekking tot de verplichte mestverwerking? Is er voldoende capaciteit en wat zijn de acties van de regering geweest om voldoende locaties beschikbaar te hebben? Welke acties zal de regering ondernemen om de te zorgen dat vergunningverlening en ruimtelijke procedures op stoom komen te liggen om mestverwerkingscapaciteit te realiseren.

Ik zal uw Kamer op zeer korte termijn informeren over de mestverwerkingspercentages voor 2015 en in die brief ook ingaan op de stand van zaken met betrekking tot ontwikkeling van de verwerkingscapaciteit.

De regering stelt dat de derogatie uit Brussel af zal hangen van het al dan niet ingaan van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015. Kan de regering een uitgebreide toelichting geven op het proces om derogatie te verkrijgen in relatie tot de invoering van dit wetsvoorstel? Kan de regering nader toelichting geven op de inzet van de regering in gesprekken met de Europese Commissie over het verkrijgen van derogatie en de toezeggingen die de regering in deze heeft gedaan? Wat zijn de voorlopige conclusies uit deze gesprekken?

De gesprekken met de Europese Commissie over de aangehaalde derogatie zijn afgerond. Uw Kamer is daarover geïnformeerd per brief van 25 april van dit jaar (Kamerstuk 33 037, nr. 120).

Nederland heeft zich sterk gemaakt voor een derogatie voor de periode 2014–2017. De Europese Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat onder de Nederlandse omstandigheden een derogatie van de Nitraatrichtlijn weliswaar gerechtvaardigd is, maar heeft aan de aan Nederland verstrekte derogatie wel een aantal voorwaarden verbonden. Naast het nationale productieplafond voor dierlijke mest volgt uit de derogatiebeschikking dat de productierechten voor varkens en pluimvee gehandhaafd blijven voor de duur van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en dat Nederland vanaf 1 januari 2015 wettelijke maatregelen treft om ervoor te zorgen dat «een passend deel van de mestoverschotten uit de zuivelsector wordt verwerkt» (Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen; 2014/291/EU).

De leden van de VVD-fractie concluderen dat deze wet wederom zorgt voor een toename van lasten voor de melkveehouderij. Wat is de draagkracht van de sector mede in het licht bezien van andere voorstellen die naar de Kamer zijn gestuurd zoals het Ontwerpbesluit emissiearme huisvesting landbouwhuisdieren welke ook verhoogde lasten voor de sector als gevolg zal hebben?

Invoering van het wetsvoorstel leidt bij de huidige realisatie van het voerspoor tot een toename van de verplichte mestverwerking in de melkveehouderij met 4 miljoen kg fosfaat en bij volledige realisatie van de doelstelling van het voerspoor met 1 miljoen kg fosfaat ten opzichte van een situatie zonder wetsvoorstel. Bij invoering van het wetsvoorstel bij de huidige realisatie van het voerspoor draagt de melkveehouderij via de vervangende verwerkingsovereenkomsten € 14 mln. bij aan de kosten voor de verwerking van varkensmest. Bij volledige realisatie van het voerspoor bedraagt de bijdrage van de melkveehouderij € 4 mln. Gerelateerd aan de nationale melkproductie van circa 12 miljard kg. melk leidt invoering van het wetsvoorstel daarmee tot een gemiddelde verhoging van de kostprijs per kg. melk van 0,03 tot 0,12 eurocent. De toename van de lasten zijn noodzakelijk om te waarborgen dat de melkveehouderij ook bij een toename van de melkproductie in de komende periode binnen milieurandvoorwaarden blijft produceren. De kosten slaan neer bij de melkveehouderijen die de productie uitbreiden.

De leden van de SP-fractie zien niet wat er «verantwoord» is aan de in het voorstel toegestane groei. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven. Waarom is er niet voor gekozen om alleen de echt verantwoorde bedrijven, die grondgebonden zijn, duurzaamheid nastreven en weidegang toepassen, groeiomglijkheden te geven?

Het vervallen van het Europese stelsel van melkquota biedt melkveehouders de mogelijkheid de melkproductie uit te breiden om te voldoen aan een groeiende vraag in de wereld naar Nederlandse zuivelproducten. Het kabinet wil ondernemers in de melkveesector de ruimte bieden het internationale groeiperspectief te benutten.

Doel van het wetsvoorstel is te borgen dat groei van de melkveehouderij plaatsvindt binnen de milieurandvoorwaarden. Van belang is om via de Meststoffenwet te regelen dat de extra fosfaatproductie die het gevolg is van de uitbreiding van de productie op een melkveebedrijf niet resulteert in een extra belasting van het stelsel van gebruiksnormen en daarmee niet drukt op de milieudoelen die volgen uit de Nitraatrichtlijn.

Het wetsvoorstel verbindt voor alle bedrijven dezelfde voorwaarde aan extra fosfaatproductie, namelijk dat extra fosfaat op grond moet worden geplaatst, of moet worden verwerkt of een combinatie van die twee. Het is aan individuele ondernemers de voorwaarde in te vullen op de wijze die het meest passend is bij de eigen bedrijfsstrategie, economische positie en de lokale en regionale omstandigheden, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van grond.

Voor het doel van de Nitraatrichtlijn is het niet noodzakelijk voor melkveebedrijven om grondgebonden te zijn. Dat is ook feitelijk niet het geval in de praktijk. In 2013 had 60% van de melkveehouders op bedrijfsniveau een fosfaatoverschot en was daarmee, gezien vanuit de Meststoffenwet, niet grondgebonden. Het verplichten van grondgebondenheid bij uitbreiding zou een enorm prijsopdrijvend effect op de grondmarkt hebben en daarmee directe gevolgen voor het ontwikkelingsperspectief van individuele ondernemers. Er zijn in Nederland immers regionale verschillen ten aanzien van de beschikbaarheid van grond.

En ook uit landbouwkundig oogpunt is zuiver grondgebonden uitbreiding niet nodig. Een verantwoorde afzet van fosfaat uit dierlijke mest van melkveehouders kan ook op grond die niet bij het eigen bedrijf in gebruik is, bijvoorbeeld in de akker- en tuinbouw, bij melkveehouders die nog plaatsingsruimte beschikbaar hebben of op grond buiten Nederland (door middel van export). Rundveemest is een organische meststof die binnen milieurandvoorwaarden een waardevolle landbouwkundige toepassing heeft, zowel binnen als buiten het bedrijf waar de mest is geproduceerd. Bij volledige grondgebondenheid van melkveebedrijven is er geen rundveemest beschikbaar voor de akker- en tuinbouw waardoor deze

sectoren aangewezen zijn op varkensmest of kunstmeststoffen. De productie van stikstofkunstmest kost energie, de productie van fosfaat-kunstmest gaat ten kostte van steeds schaarser wordende fosfaatreserves in de wereld. Het gebruik van rundveemest op akker- en tuinbouwbedrijven draagt positief bij aan het terugdringen van het gebruik van kunstmest en aan het in stand houden van het organische stofgehalte van de bodem. Rundveemest bevat immers een aanzienlijk groter aandeel organisch stof dan varkensmest.

Er is vanuit milieukundig of Europees perspectief geen aanleiding om in de Meststoffenwet de groei van de melkveehouderij te beperken tot de grondgebonden bedrijven of om voor te schrijven dat groei van de melkveehouderij alleen kan worden toegestaan als die grondgebonden is. Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet het belang van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij (zie ook Kamerstuk 33 037, nr. 80 en Kamerstuk 33 979, nr. 6). De sector wil het grondgebonden karakter van de melkveehouderij behouden en versterken. Dat ligt ook voor het kabinet voor de hand. In overleg met de sector, maatschappelijke organisaties en provincies, wordt een actiegerichte aanpak uitgewerkt om grondgebondenheid en weidegang te stimuleren. Daarin worden vergaande afspraken gemaakt over concrete stappen die de verschillende partijen, overheid en bedrijfsleven in de zuivelketen, gaan nemen om te zorgen dat het grondgebonden karakter behouden dan wel versterkt kan worden. De zuivelketen heeft belangrijke instrumenten in handen om weidegang te stimuleren, bijvoorbeeld door verhoging van de zogenaamde weidepremie. Het kabinet vindt het van belang dat de sector in ketenverband een verdienmodel ontwikkelt waardoor grondgebondenheid in de melkveehouderij en weidegang financieel worden beloond.

Deze leden zien dat het grondgebonden karakter van de melkveesector losgelaten wordt, en de deur wagenwijd openstaat voor megastallen met melkkoeien, zonder grond, waarbij de dieren permanent op stal staan. Hoe wil de regering voorkomen dat de melkveesector, die nu nog een vriendelijk imago heeft en een grondgebonden karakter, in een nieuwe tak van intensieve veehouderij verandert, met alle problemen van dien?

Ik deel het sombere beeld van de leden van de SP-fractie over het loslaten van het grondgebonden karakter in de melkveehouderij niet. De melkveehouderij was als sector in 2013 voor 90% grondgebonden. Van de totale fosfaatproductie in de melkveehouderij kon 90% geplaatst worden op grond in eigen gebruik. Ter vergelijking, de varkenshouderij was in 2013 voor iets minder dan 9% grondgebonden en de pluimveehouderij voor 5% (bron: CBS Statline). Het is daarbij van belang te realiseren dat, hoewel de melkveehouderij als sector voor 90% grondgebonden is, 60% van de individuele melkveehouders op dit moment onvoldoende grond heeft om de eigen fosfaatproductie op eigen grond te plaatsen.

Het wetsvoorstel biedt ondernemers de mogelijkheid om grondgebonden te groeien, maar schrijft grondgebonden groei niet verplichtend voor. Vanuit het perspectief van de Nitraatrichtlijn of milieu is dat ook niet nodig.

Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) ziet het bedrijfsleven behoud van de grondgebondenheid van de melkveehouderij als een vereiste. De maatregelen die de sector daarvoor zelf wil nemen, als ook de maatregelen om weidegang te bevorderen, worden onderdeel van de actiegerichte aanpak die ik heb aangekondigd.

Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen grondgebonden groei en mestverwerking? Waarom biedt de regering bedrijven de kans om te kiezen voor 100% mestverwerking en dus grondloze groei? Is een ander percentage overwogen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

Erkent de regering dat sturen op fosfaat hoeveelheid, in feite alleen achteraf kan gebeuren met het voorliggende voorstel? Wat zal er concreet gebeuren als achteraf blijkt dat in het voorgaande jaar, Nederland door het fosfaat plafond is gegaan? Hoe lang duurt het voordat we er achter zijn? Hoe wordt de productie dan teruggeschroefd? Welke maatregelen worden dan genomen? Zullen alle melkveehouders dan lijden voor de grote groeiers?

De nationale fosfaatproductie van de veehouderij is na afloop van een kalenderjaar bekend. De nationale fosfaatproductie wordt immers op basis van monitoringsgegevens vastgesteld, niet op basis van prognoses. De nationale mestproductie, alsmede de uitsplitsing naar sectoren, wordt gemonitord door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS baseert zich op gegevens uit de Landbouwtelling en op cijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en van de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM). In mei komt CBS met voorlopige cijfers over de mestproductie in het voorafgaande jaar. Deze cijfers zijn gebaseerd op de werkelijke dieraantallen maar met gebruikmaking van de voergegevens van het jaar daarvoor. In oktober komt CBS met de definitieve cijfers over de mestproductie in het voorafgaande jaar. Die cijfers zijn gebaseerd op de werkelijke dieraantallen en de werkelijke voergegevens.

Bij een overschrijding van het nationale fosfaatproductieplafond (172,9 mln. kg fosfaat, niveau 2002) zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer van 3 oktober 2014 (Kamerstuk 33 979, nr. 6) ligt de introductie van een stelsel van dierrechten voor de melkveehouderij daarbij voor de hand. De balans of de nationale mestproductie onder of boven het plafond was kan niet anders dan opgemaakt worden na afloop van een kalenderjaar. Om, zodra de definitieve gegevens over de nationale fosfaatproductie hier aanleiding toe geven, snel de feitelijke fosfaatproductie daadwerkelijk te kunnen begrenzen zal een stelsel van dierrechten voor melkvee voorbereid worden. Dit stelsel zal zien op alle bedrijven met melkvee. Bij de voorbereiding van dit stelsel van dierrechten zullen ook de mogelijkheden bezien worden om anticiperend gedrag niet te belonen.

Bedrijven die met een grote sprong gegroeid zijn na 2013, zorgen er volgens de leden van de SP-fractie voor dat dat bedrijven die niet groeien op termijn een deel van hun fosfaatreferentie moeten inleveren aan de veroorzakers van het extra overschot. Graag een reactie.

De veronderstelling van de leden van de SP-fractie, dat bedrijven die hard zijn gegroeid na 2013 ervoor zorgen dat bedrijven die niet groeien op termijn een deel van hun fosfaatreferentie kwijtraken, is niet juist. De fosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot dat op een bedrijf in 2013 werd veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee. De hoogte van de fosfaatreferentie is niet afhankelijk van de ontwikkelingen op andere melkveebedrijven. Ook de verantwoording over of extra fosfaatproductie vanaf 2015 is geplaatst of grond of is verwerkt, vindt op het niveau van individuele bedrijven plaats en is niet afhankelijk van de ontwikkelingen op andere melkveebedrijven.

Ziet de regering een onderscheid tussen bedrijven met natuurlijke, organische groei, en expansieve bedrijven met grote sprongsgewijze groei? Gaan de grote groeiers de natuurlijke groeiers belemmeren? Is de regering op enigerlei wijze bereid om grondgebonden groei met weidegang, voorrang te geven boven niet grondgebonden groei?

Het wetsvoorstel biedt aan alle bedrijven met melkvee gelijke kansen om groei te realiseren. Melkveehouders worden met dit wetsvoorstel zelf verantwoordelijk gemaakt de groei van hun mestproductie ten opzichte van de voor hun bedrijf vast te stellen melkveefosfaatreferentie over het jaar 2013 verantwoord af te zetten, op eigen grond, door 100% mestverwerking, of door een combinatie van beide. Ondernemers kunnen ook voermaatregelen nemen om de fosfaatproductie op hun bedrijf te reduceren.

Voor het antwoord op het laatste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

Wat is de reactie van de regering op de oproep van de noordelijke provincies d.d. 7 oktober jl. en hun onderzoek «verkenning groeikansen grondgebonden melkveehouderij in Noord Nederland»? Kunt u hierbij ingaan op de conclusie dat grondgebonden nog 30% groeimogelijkheid is. Waar is dan de noodzaak om niet grondgebonden groei mogelijk te maken zoals de regering nu doet?

Het onderzoek dat de drie noordelijke provincies hebben laten uitvoeren is mij bekend. Het onderzoek heeft zich gericht op de vraag naar de te verwachten ontwikkeling op het gebied van de productie van mest door diverse diercategorieën, de plaatsingsruimte voor deze mest en de mate waarin deze mest, al dan niet bewerkt, buiten de Nederlandse landbouw afgezet zou moeten en kunnen worden. De conclusies zijn opgenomen in het rapport «Melkveehouderij en mestplaatsingsruimte in Groningen, Friesland en Drenthe» (rapport 590, Plant Research Internationale, september 2014). De hoofdconclusie luidt: «vanuit de gebruiksnormen bezien, is enige uitbreiding van de melkproductie in Noord-Nederland («10% t.o.v. 2013») mogelijk, maar alleen in combinatie met een ambitieus «voerspoor» of een verhoogde acceptatiegraad van mest door akkerbouwers en tuinders» en «bij een toename van de melkproductie met 30% volstaat een verhoogde mestacceptatie niet en moet daarnaast ook het «voerspoor» worden ingezet om alle mest binnen de noordelijke provincies te kunnen plaatsen».

Het onderzoek toont aan er ruimte is voor groei van de melkproductie in de noordelijke provincies. Echter, deze groei kan alleen gerealiseerd worden als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo zullen maximaal de mogelijkheden met het voerspoor gerealiseerd moeten worden. Hier ligt een opgave voor de zuivelsector. Daarnaast zal de acceptatie van dierlijke mest in de akker- en tuinbouw omhoog moeten. Nu benutten akkerbouwers en tuinders niet de volledig ruimte die hen geboden wordt met de gebruiksnorm voor dierlijke mest.

Het onderhavige wetsvoorstel en de bestaande voorzieningen die volgen uit de Meststoffenwet bieden alle ruimte aan de melkveehouderij in de noordelijke provincies om zich verder te ontwikkelen. Melkveehouders die minimaal 75% van de op het eigen bedrijf geproduceerde dierlijke mest ook op eigen grond kunnen plaatsen – binnen de voor dat bedrijf geldende fosfaatgebruiksnormen – zijn vrijgesteld van de verwerkingsplicht mits de overige maximaal 25% van de fosfaatproductie binnen een straal van 20 km wordt afgezet. Op die wijze kunnen ondernemers groei realiseren zonder dat zij hiervoor mest moeten laten verwerken. Initia-

tieven die gericht zijn op het verhogen van de acceptatiegraad in de akker- en tuinbouw juich ik toe. Een maximaal gebruik van de geboden bemestingsruimte voor dierlijke mest verkleint namelijk de noodzaak voor de inzet van kunstmest.

Streeft de regering naar meer grondgebondenheid? Streeft de regering naar behoud van grondgebondenheid? Zo ja, in welk beleid is dit vertaald?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

De noordelijke provincies zien de noodzaak tot innovaties in mest raffinage/ mestscheiding als vereiste om deze mest voor de akkerbouw beter geschikt te maken. Onderschrijft de regering dit? Wat doet de regering om deze innovaties te stimuleren?

De regering onderschrijft het belang van innovatie op het gebied van het opwerken van mest tot producten met een hogere efficiëntie. Binnen de topsector Agro en Food is hiervoor terecht aandacht. Daarnaast worden in de Topconsortia Kennis en Innovatie Groen Gas, onder de topsector Energie, mogelijkheden onderzocht voor de koppeling met mono-mestsysteem. Tenslotte is het van belang dat deze innovatieve systemen voor mestbe- en verwerking ook op de boerderij komen. Afgelopen jaar is de Subsidieregeling investeringen in mestbewerkingsinstallaties (onder artikel 68 van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid) opengesteld geweest. In totaal is voor € 3,8 mln. subsidie toegewezen.

Welke definitie hanteert de regering van grondgebondenheid en hoe is deze wetenschappelijk verantwoord?

Bezien vanuit de Meststoffenwet zijn veehouderijbedrijven grondgebonden als zij de op het eigen bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen – uitgedrukt in fosfaat – volledig op grond die in gebruik is bij het eigen bedrijf kunnen plaatsen, binnen de fosfaatgebruiksnormen.

De dierenbescherming geeft aan dat het wat betreft weidegang 2 voor 12 is. Wat is de reactie van de regering hierop? Streeft de regering er naar meer koeien in de wei te krijgen? Zo ja, 1) met welk percentage per jaar? 2) in welke beleidsmaatregel uit zich dit? Wat zijn de actuele cijfers over weidegang, graag in een reeks tot de voorgaande jaren en uitgesplitst naar volledige weidegang en gedeeltelijke weidegang. Hoeveel Grootvee Eenheid (GVE) per hectare is in de mening van de regering volledige weidegang nog mogelijk op een verantwoorde manier? Erkent de regering dat bij grotere stallen de kans op weidegang afneemt en het risico op permanent opstallen groter wordt? Hoe denkt de regering dat de toekomst van weidegang er uit zal zien met het voorliggende wetsvoorstel dat grondloze groei mogelijk maakt? Verwacht zij dat hierdoor weidegang zal toenemen of afnemen? Tot welk percentage mag weidegang teruglopen voordat de regering bereid is om in te grijpen?

In 2012 heeft het zuivelbedrijfsleven het initiatief genomen voor het Convenant Weidegang, met als doel het behoud van tenminste het niveau van weidegang in 2012. Het Ministerie van EZ is samen met 62 andere partijen medeondertekenaar van het Convenant Weidegang en heeft daarmee op zich genomen het behoud van weidegang te ondersteunen. Ik ben verheugd dat uit de jongste gegevens over weidegang blijkt dat deze in 2013 ten opzichte van 2012 is gestabiliseerd. De gegevens over weidegang van melkgevende koeien zijn als volgt:

Jaar	% weidegang	Weidegang dag en nacht	Weidegang alleen overdag	Aantal uren weidegang overdag
2006	80	43	57	8
2007	80	29	71	8
2008	79	48	52	8
2009	76	29	71	
2010	74	27	73	
2011	71	25	75	
2012	70	24	76	
2013	70	23	77	8

Voor het kunnen uitvoeren van weidegang is een voldoende grote huiskavel in relatie tot het aantal melkkoeien op het bedrijf noodzakelijk. Dit is niet uit te drukken in bijvoorbeeld een aantal grootvee-eenheden (GVE) per hectare. Melkveehouders ervaren een grotere kudde lastiger om te weiden en daarom is, gegeven de toekomstige groei van de gemiddelde bedrijfsomvang, de doelstelling van het Convenant Weidegang een serieuze opgave. Het kabinet vindt het Convenant weidegang een adequaat instrument voor het behoud van de weidegang van het Nederlandse melkvee en ziet geen aanleiding om daarop in te grijpen. Melkveehouders zijn primair zelf verantwoordelijk voor het welzijn van hun melkkoeien, zij moeten ervoor waken dat het streven naar een hoge melkproductie niet ten koste gaat van de diergezondheid en het dierenwelzijn. Een van de doelen van de Duurzame Zuivelketen bij het thema diergezondheid en dierenwelzijn is het verlengen van de gemiddelde levensduur van koeien, met name door het sterk terugdringen van mastitis en klauwproblemen.

Hoe gaat de regering voorkomen dat de melkproductie per koe zo ver verhoogd gaat worden dat het dierenwelzijn er onder lijdt?

Melkveehouders zijn primair zelf verantwoordelijk voor het welzijn van hun melkkoeien, zij moeten ervoor waken dat het streven naar een hoge melkproductie niet ten koste gaat van de diergezondheid en het dierenwelzijn. Een van de doelen van de Duurzame Zuivelketen bij het thema diergezondheid en dierenwelzijn is het verlengen van de gemiddelde levensduur van koeien, met name door het sterk terugdringen van mastitis en klauwproblemen.

Is de regering bereid een maximum aantal liters per hectare te zetten? Wil de regering reageren op de voorstellen van de heer Wijffels hiertoe?

Bezien vanuit de doelen van het mestbeleid is sturing op een maximaal aantal liters melk per hectare niet van belang. Het mestbeleid stuurt op een verantwoorde productie en afzet van dierlijke mest en een verantwoord gebruik van meststoffen. In de huidige praktijk kunnen melkveehouders met een zeer uiteenlopende melkproductie per hectare dit doen binnen de bestaande kaders van het mestbeleid.

De leden van de SP-fractie hebben altijd gepleit voor regulering van de veestapel en tegen de afschaffing van de melkquotering. Maar nu de afschaffing van de melkquotering al bijna een feit is, willen deze leden dat de (melk)veehouderij landelijk gereguleerd wordt middels diervergunningen. Bij dergelijke diervergunningen kan de grootte van de veestapel landelijk en per gebied gereguleerd worden. Bovendien kan verduurzaming van bedrijven gestimuleerd worden door de vergunningen goedkoper of gratis en preferentieel uit te geven aan bedrijven die aan duurzaamheidscriteria voldoen, zoals weidegang en grondgebondenheid. De leden van de SP-fractie krijgen hier graag een reactie op.

In Nederland kennen we geen stelsel van diervergunningen, maar zijn wel vergunningen nodig om vee te houden. Provincies en gemeenten zijn veelal bevoegd gezag voor het verstrekken van vergunningen voor veehouderijbedrijven. Provincies en gemeenten hebben dan ook de middelen in handen om, in het kader van onder meer ruimtelijk beleid, volksgezondheid en lokale en regionale milieudoelen, voorwaarden te stellen aan de vestiging van veehouderijbedrijven.

Deze leden vragen hoe groot de kans is dat er straks alsnog dierrechten worden ingevoerd voor de melkveehouderij? Waar zal dit van af hangen? Hoe ziet het besluitvormingstraject hierover eruit, welke tijdslijn wordt er dan gevolgd en hoe snel kan deze beslissing genomen worden? Kunnen eenmaal uitgegeven rechten later nog van voorwaarden worden voorzien? Hoe groot acht de regering de kans dat er alsnog tot dierrechten wordt overgegaan? Als de regering overgaat tot dierrechten voor melkvee, worden deze dan verhandelbaar? Kan de regering uitleggen hoe het zit met de juridische positie en verworven rechten bij het uitgeven van dierrechten/ melkveerechten? Klopt het dat als de rechten eenmaal uitgegeven zijn, deze niet meer kunnen worden afgenomen, maar slechts afgekocht? Zo nee, hoe kunnen deze worden afgenomen? Zo ja, kan de regering aangeven welke bedragen daarmee gemoeid zijn?

In de brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is aangegeven dat het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR vertrouwen biedt dat ook in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd omdat berekend is dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie van het dier en effecten van het voerspoor, niet leidt tot toename van de fosfaatproductie in 2020. Het rapport van het Landbouwkundig Economisch Instituut (LEI) (Kamerstuk 33 979, nr. 6) geeft geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Het LEI benadrukt overigens wel dat het essentieel is dat de sector de in het Convenant Voerspoor overeengekomen ambities ook daadwerkelijk realiseert. Mocht echter uit monitoringgegevens blijken dat door de groei van de melkveehouderij het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden, waardoor Nederland niet langer kan voldoen aan de derogatievoorwaarden, dan zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Daarbij ligt de introductie van een stelsel van dierrechten voor de melkveehouderij voor de hand. Groei op individuele melkveebedrijven zal daarbij nog steeds mogelijk zijn, maar de totale melkveestapel wordt begrensd. De uitwerking van de maatregel zal er op gericht zijn te voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond. Het is nu te vroeg om vooruit te lopen om de concrete invulling van een eventueel dierrechtenstelsel voor de melkveehouderij. Zoals aangegeven in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie, zal de introductie van dierrechten worden voorbereid zodat, wanneer de monitoringsresultaten daar aanleiding toe geven, snel de fosfaatproductie daadwerkelijk kan worden begrensd.

Hoeveel melkkoeien waren er in het referentiejaar en hoeveel jongvee? Hoeveel zijn er momenteel? Hoeveel zijn er naar inschatting bij het maximale fosfaat plafond? Kan de regering het verschil tussen het aantal melkkoeien in het referentiejaar en het aantal melkkoeien nu voorrekenen, vermenigvuldigd met een reëel inschatting van de prijs van een dierrecht voor melkvee? Wil de regering ditzelfde doen voor het verschil tussen het referentiejaar en de maximale groei onder het fosfaatplafond? Zo nee, wil zij dit laten onderzoeken? Welke bedragen waren er in het verleden mee gemoeid om dierrechten van bijvoorbeeld varkens terug te kopen? Is de regering bereid een onderzoeksinstituut ex ante te laten onderzoeken wat de kosten, baten, risico's en milieu en dierenwelzijns-verliezen/ winsten

zijn van 1) een systeem van dierrechten voor de melkveehouderij 2) een systeem van diervergunningen zoals hierboven beschreven? Welke eerdere rapporten en onderzoeken zijn hierover bekend? Is de regering bereid om in de toekomst dierrechten/ diervergunningen te koppelen aan provinciaal duurzaamheidsbeleid, zoals bijvoorbeeld de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij of een systeem van grondgebondenheid en weidegang zoals noordelijke provincies voorstaan?

Op 1 april 2013 waren er in Nederland 1,55 mln. melk- en kalfkoeien en 1,24 mln. stuks jongvee, bestemd voor de melkveehouderij (Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, landbouwtellingscijfers). De landbouwtellingscijfers over 2014 zijn nog niet beschikbaar.

Hoeveel melkkoeien en jongvee er gehouden kan worden zonder het fosfaatproductieplafond te overschrijden hangt van meerdere factoren af, zoals van de resultaten die door de sector behaald worden met fosfaatvoerspoor, maar ook van de fosfaatproductie door andere diercategorieën. Daarom kan niet worden aangegeven hoeveel melkkoeien «passen» binnen het fosfaatproductieplafond en kan tevens niet worden berekend hoeveel de melkveestapel nog kan groeien vanaf nu tot het fosfaatproductieplafond wordt overschreden.

De gevraagde berekening van de groei van de melkveestapel sinds 2013 maal de prijs van een dierrecht kan niet gemaakt worden. Omdat dierrechten voor melkvee niet bestaan, hebben ze ook geen waarde. In de brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is gemotiveerd waarom er voor de opzet van het voorliggende wetsvoorstel is gekozen. De afweging ten opzichte van een stelsel met dierrechten is daarin ook gemaakt. Een ex-ante onderzoek naar een systeem van dierrechten is nu niet aan de orde, evenmin als een koppeling daarvan aan provinciaal duurzaamheidsbeleid.

Is de regering bereid om de provincies de mogelijkheid te geven om aanvullend aan het voorliggende voorstel, eisen te stellen aan de groei van de melkveehouderij? Welke mogelijkheden zijn hier nu voor? Hoe juridisch houdbaar zijn deze? Welke mogelijkheden is de regering bereid te creëren bij het huidige wetsvoorstel om bijvoorbeeld tegemoet te komen aan het verzoek van de noordelijke provincies om grondgebondenheid en weidegang te behouden, bijvoorbeeld door dit provinciaal te eisen als voorwaarde voor vergunningverlening? In hoeverre hebben uitbreidende melkveehouderij een meldingsplicht dan wel een vergunningsplicht onder het Activiteitenbesluit? Welke vergunningen moeten uitbreidende veehouderijen bij wie aanvragen?

Provincies hebben, via het ruimtelijk beleid, mogelijkheden om nadere eisen te stellen aan veehouderijen. Melkveehouderijbedrijven die willen uitbreiden tot een aantal van 200 melkkoeien of meer dienen in het kader van het Activiteitenbesluit een omgevingsvergunning aan te vragen. Het is niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welke vergunningen uitbreidende veehouderijbedrijven bij wie aan moeten vragen. Dit is in sterke mate afhankelijk van onder andere het soort bedrijf, de omvang van de uitbreiding en of de uitbreiding gepaard gaat met nieuwbouw of aanpassingen aan bestaande stallen en mogelijke andere inrichtingen op het bedrijf. Door in onderhavig wetsvoorstel eisen te stellen aan provinciale vergunningen zou het Rijk in de bevoegdheden van provincies treden.

Uitgangspunt voor het voorliggende wetsvoorstel is dat uitbreiding van de fosfaatproductie verantwoord moet plaatsvinden (zie ook mijn antwoord hierover op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP). Er zijn geen belemmeringen in de Meststoffenwet ten aanzien van

het stimuleren van grondgebondenheid of weidegang of noodzaak om een extra basis daartoe te creëren. Zoals ik heb aangegeven zal ik met bedrijfsleven en provincies een actiegericht aanpak uitwerken om grondgebondenheid en weidegang te bevorderen.

In de brief bij het Landbouw Economisch Instituut (LEI)- rapport schrijft de regering «De uitwerking van de maatregel (dierrechten) zal er op gericht zijn te voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond.» Kan zij uitleggen wat hier bedoeld wordt?

Een stelsel van dierrechten voor melkvee vormt de «stok achter de deur» voor het geval de melkveehouderij onvoldoende maatregelen neemt om ervoor zorg te dragen dat de nationale fosfaatproductie beneden het met de Europese Commissie overeengekomen mestproductieplafond blijft. Met de passage uit de brief waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen wordt bedoeld dat bij de invulling van een eventueel stelsel van dierrechten voor melkvee beloning van anticipatiegedrag zoveel als mogelijk zal worden vermeden.

De leden van de SP-fractie vragen of er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid is om een meerprijs voor weidemelk algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om weidegang algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om grondgebondenheid algemeen verbindend te verklaren? Is er onder de nieuwe Europese regels van producentenorganisaties en brancheorganisaties een mogelijkheid om standaardcontracten op te stellen of bepaalde leverings- en inkoopvoorwaarden zoals betaaltermijnen algemeen verbindend te verklaren?

Een algemeen verbindend verklaring is alleen mogelijk indien het betreffende voorschrift is gericht op één van de specifieke in artikel 164 van Verordening 1308/2013 genoemde (GLB) doelen én bovendien mag het voorschrift op grond van die verordening niet leiden tot: compartimentering van de markt, het in gevaar brengen van de goede werking van de marktordening, het teweegbrengen van concurrentievervalsingen die niet volledig noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling van het GLB, het vaststellen van prijzen of quota, het veroorzaken van discriminatie of het uitschakelen van een aanzienlijk deel van de concurrentie.

Indien het voorschrift kan worden gesteld op grond van de geldende wetgeving of – indien het naar het oordeel van de Minister van EZ – een onevenredige inbreuk maakt op de ondernemersvrijheid of niet doelmatig is, komt het op grond van de Conceptregeling producenten- en brancheorganisaties evenmin voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking. Binnen dit kader zal een verzoek tot algemeen verbindend dat betrekking heeft op de door de leden van de SP-fractie genoemde onderwerpen worden beoordeeld. Alleen op basis van de onderwerpen zonder nadere concretisering valt niet aan te geven hoe die toets uitvalt, zo worden er ook specifieke eisen gesteld aan de partij die om de algemeen verbindend verklaring verzoekt. Ten aanzien van het onderwerp «meerprijs voor weidemelk» kan echter op voorhand wel worden gesteld dat dit op gespannen voet staat met de voorwaarden dat het vaststellen van prijzen niet voor algemeen verbindend verklaring in aanmerking komt.

Wat is naar inschatting van de regering de te verwachte toename van het aantal vervoersbewegingen door het toenemende gesleep met mest? Bent u bereid dit nader te onderzoeken? Waar rekent Cumela mee in de

overleggen die u met de regering gevoerd heeft, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Een toename van de mestproductie in de melkveehouderij, zonder dat de extra fosfaat op grond kan worden geplaatst, betekent dat meer mest op verantwoorde wijze van het melkveebedrijf moet worden afgevoerd. Dat maakt extra transport noodzakelijk, maar het is niet te berekenen om hoeveel extra transport het zal gaan.

Mij is niet bekend of Cumela Nederland een inschatting heeft gemaakt van de mogelijke toename van het aantal transporten.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van het fosfaatplafond en het voornemen van de regering om dierrechten in te voeren als dat plafond wordt overschreden, de regering te verduidelijken op welke momenten de balans wordt opgemaakt of het fosfaatplafond wordt overschreden. Wordt deze balans alleen opgemaakt aan het einde van het kalenderjaar?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

De regering geeft aan de melkveehouderij te willen beperken als de groei en de vermindering van de fosfaatproductie en verwerking onvoldoende in balans zijn. Deze leden vragen de regering toe te lichten op basis van welke criteria deze balans wordt opgemaakt.

Deze balans wordt opgemaakt op basis van de nationale mestproductie in relatie tot het met de Europese Commissie overeengekomen nationale fosfaatproductieplafond (172,9 mln. kg, niveau 2002). Bij een overschrijding van het nationale productieplafond zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde.

Is de regering zich ervan bewust dat onderhavige wetswijzigingsvoorstel het mogelijk maakt dat een ondernemer die nu al een fosfaatoverschot heeft snel door kan groeien met mestverwerking terwijl een melkveehouder die nog grond en mestplaatsingsruimte op zijn eigen bedrijf of in de nabije omgeving heeft, in zijn geleidelijke groei beperkt kan worden vanwege het fosfaatplafond? De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting van de regering waarom deze toekomstige ontwikkeling anders is en of dit wenselijk is. Begrijpt de regering goed dat verwerkte mest niet bijdraagt aan de totale jaarlijkse fosfaatproductie?

Vanuit het wetsvoorstel zijn er gelijke kansen om te groeien voor bedrijven die nu al een mestoverschot hebben en voor bedrijven nog over voldoende mestplaatsingsruimte op hun bedrijf beschikken. Het mestproductieplafond is in gelijke mate van invloed op alle bedrijven met melkvee.

Bedrijven die geen plaatsingsruimte meer hebben op het bedrijf, moeten zich als ze uitbreiden verzekeren van voldoende mogelijkheden om extra fosfaat te kunnen laten verwerken. Zij zullen daarvoor extra kosten moeten maken. Bedrijven die nog mestplaatsingsruimte hebben, kunnen hun veestapel uitbreiden zonder extra kosten voor mestverwerking. Dat kan ertoe leiden dat deze bedrijven juist sneller kunnen uitbreiden.

De totale jaarlijkse fosfaatproductie door de Nederlandse veehouderij is niet afhankelijk van de hoeveelheid mest die verwerkt wordt.

De leden van de CDA-fractie vragen als op korte termijn blijkt dat er onvoldoende instrumenten zijn om de fosfaatgroei van de melkveesector te beperken wat de regering dan gaat ondernemen? Welke stimulans ziet

de regering voor ondernemers om grond aan te kopen en voermaatregelen te treffen?

Zoals eerder aangegeven, is bepalend of het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden. Als dat uit monitoringsgegevens het geval blijkt te zijn, zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Als het productieplafond wordt overschreden, voldoet Nederland niet meer aan de voorwaarden die door de Europese Commissie aan de derogatie van de Nitraatrichtlijn zijn gesteld. Behoud van de derogatie is een belangrijke stimulans voor de melkveehouderij om voermaatregelen te nemen. Door voermaatregelen wordt de fosfaatproductie verlaagd.

Vanuit de praktijk zijn wensen geuit om meer ruimte te bieden voor initiatieven vanuit de sector om te komen tot groei ruimte en het voorkomen van beperkingen voor de melkveesector na 2015. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij bereid is om een onafhankelijke beoordeling van initiatieven te garanderen?

Ik ben vanzelfsprekend altijd bereid om kansrijke initiatieven die bijdragen aan de economische ontwikkeling en duurzaamheid van de melkveehouderij te bespreken met partijen uit de praktijk. Het voorliggende wetsvoorstel betekent geen beperking voor de groei ruimte voor de melkveesector na 2015, anders dan de bepaling dat extra fosfaatproductie die het gevolg is van die groei op grond moet worden geplaatst of moet worden verwerkt.

Kan de regering aangeven wat de laatste stand van zaken is met betrekking tot de verplichte mestverwerking, zo vragen deze leden? Hoe is de verwerkingscapaciteit verdeeld over de diverse veehouderij sectoren?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van leden van de fractie van de VVD.

Diverse provincies nemen zelfstandig maatregelen om de fosfaatproductie in de hand te houden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij hiermee bekend is? Kan de regering een overzicht geven van deze maatregelen voor de melkveehouderij per provincie?

Een overzicht van de maatregelen die provincies nemen voor de melkveehouderij is niet beschikbaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering mogelijkheden ziet om de melkveehouderij op verantwoorde wijze te laten groeien, zonder melkveerechten te introduceren. Zij hebben echter vragen bij de keuzes die de regering maakt om deze verantwoorde groei mogelijk te maken. De sector heeft aangegeven dat zij het grondgebonden karakter van de melkveehouderij wil behouden en versterken. Het bedrijfsleven ziet grondgebondenheid zelfs als een vereiste. Deze leden steunen deze inzet van harte. De Staatssecretaris geeft in haar brief over de ex ante evaluatie bij het wetsvoorstel aan dat zij met de sector, maatschappelijke organisaties en provincies een actiegerichte aanpak wil uitwerken om te stimuleren dat de melkveehouderij in de toekomst nog meer grondgebonden. Tegelijkertijd leidt invoering van het wetsvoorstel, zo blijkt uit de ex ante evaluatie, ertoe dat melkveehouders in grote meerderheid zullen kiezen voor mestverwerking in plaats van grondgebonden groei. Genoemde leden hebben zorgen over de richting die de melkveehouderij door dit wetsvoorstel zal inslaan, waarbij vooral lijkt te worden ingezet op mestverwerking. Zij hebben dan ook een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat waar de maatschappij waarde hecht aan weidegang en het toenemende aantal megastallen in Nederland op steeds meer verzet stuit, de regering met dit wetsvoorstel steeds meer de weg in slaat van de industriële landbouw waar schaalvergroting en productieverhoging centraal staan. Vindt de regering het echt verantwoord om in een land met een nu al gigantisch groot mestoverschot nog meer extra fosfaat te produceren?

Het mestbeleid stuurt op een verantwoord gebruik van meststoffen en een verantwoorde productie en afzet van dierlijke mest. Het mestbeleid stuurt niet op de schaalgrootte en productiviteit van melkveebedrijven. Het Landbouw Economisch Instituut komt in de ex ante evaluatie van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 6) dan ook tot de conclusie dat onderhavig wetsvoorstel een verwaarloosbaar effect heeft op de intensivering in de melkveehouderij.

De voorwaarden die de regering daaraan stelt, namelijk «mits de groei niet drukt op de nationale mestmarkt en geen extra belasting vormt voor het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften» wekken naar mening van deze leden de indruk dat de regering het nijpende fosfaattekort in de wereld niet eens onderkent. Vindt de staatsecretaris het verstandig om nog meer fosfaat in te zetten voor de productie van melk, kaas en toetjes, terwijl de voorspelling is dat er binnen een jaar of 80 geen fossiele fosfaat meer is, een grondstof die onmisbaar is in de voedselproductie?

De leden van de PvdD-fractie constateren terecht dat de voorraad aan winbare fosfaatreserves op de wereld eindig is. Om die reden is het mestbeleid er nu juist op gericht om de beschikbare fosfaat in dierlijke mest zo efficiënt mogelijk te benutten en daarmee het gebruik van fosfaatkunstmest terug te dringen. Het gebruik van dierlijke mest heeft evidente voordelen. Niet in het minst vanwege de bijdrage aan het in stand houden van de bodemvruchtbaarheid. Het reduceren van het gebruik van fosfaatkunstmest betekent dat minder beslag wordt gelegd op de eindige voorraad aan fosfaaterts. Dat dit beleid effect sorteert blijkt uit de afname van het gebruik van fosfaatkunstmest in de Nederlandse landbouw. Deze is gedaald van 52,7 mln. kg in 2003 naar 11,5 mln. kg in 2013. Dat is een reductie van bijna 80%.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft zeer recent een rapport gepubliceerd waarin zij aangeeft dat we van een landbouwbeleid naar een voedselbeleid moeten. Vindt de regering dat het voorliggende wetsvoorstel een goede invulling is van de aanbevelingen van het WRR? Een andere belangrijke aanbeveling van de WRR is dat er grote milieu en volksgezondheidswinst te boeken is door actief te sturen op een verminderde consumptie van dierlijke eiwitten. Vindt de regering het nog verder laten uitbreiden van de Nederlandse zuivelsector een goed invulling van deze aanbeveling?

Het kabinet komt nog dit jaar met een reactie op het rapport «Naar een voedselbeleid» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Door de Russische boycot moet Europa voor 2,5 miljard kilo melk een andere bestemming vinden. Die 2,5 miljard kilo is 1,6% van de totale melkplas. Anders gezegd, een klein beetje tegenwind en de opslagpakhuizen moeten al weer worden opengezet. De Russische boycot illustreert naar mening van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie dat we niet meer, maar minder melk moeten produceren. Daar komt nog bij dat het voer voor uitbreiding van de veestapel van buiten Nederland moet komen. De mest moet ook worden afgezet buiten Nederland. Deze

factoren vergroten de afhankelijkheid van factoren die de boer niet in de hand heeft. Het is bovendien buitengewoon niet-duurzaam, dit gesleep met voer en mest. Deze leden dringen er bij de regering op aan eindelijk te erkennen dat we met de veehouderij, inclusief de melkveehouderij, in Nederland al ver de grenzen van wat ons land kan hebben, zijn heengegaan. Graag een reactie.

De mondiale vraag naar zuivelproducten van hoogwaardige kwaliteit neemt toe, als gevolg van de groeiende wereldbevolking en als gevolg van de groeiende consumptie per hoofd van de bevolking in grote delen van de wereld, bijvoorbeeld China. De Russische boycot die door de leden van de PvdD-fractie wordt aangehaald is van een naar verwachting tijdelijk karakter en doet niets af aan de lange termijn prognoses over de mondiale zuivelconsumptie. Het merendeel van het veevoer dat nodig is voor de uitbreiding van de Nederlands melkproductie kan in Nederland zelf worden geproduceerd. Het overgrote deel van de mest die het gevolg is van de uitbreiding van de productie in de melkveehouderij kan binnen Nederland worden afgezet op grond dat in gebruik is bij melkveehouders zelf of op landbouwgrond in de akker- en tuinbouw. Het Landbouw Economisch Instituut heeft becijferd (Kamerstuk 33 979, nr. 6) dat de melkveehouderij met onderhavig wetsvoorstel 1 tot 4 mln. kg. fosfaat extra moet laten verwerken bovenop de al bestaande verwerkingsplicht die volgt uit het stelsel van verplichte mestverwerking. Verwerking zal in dit geval hoofdzakelijk bestaan uit export naar de ons omringende landen waar behoefte bestaat aan organische meststoffen. De genoemde 1 tot 4 miljoen kilogram komt ongeveer overeen met 1,2 tot 4,8% van de totale fosfaatproductie in de Nederlandse melkveehouderij.

Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie lezen in de doelstelling dat de risico's van de omvang en productie door het gebruik van meststoffen voor het milieu centraal staan. Kan de regering ook aangeven of andere doelstellingen ook van belang zijn zoals het gebruik van meststoffen in relatie tot verantwoord bodembeheer en bodemgezondheid? Zo ja, waar en hoe worden deze doelstelling geconcretiseerd in de wet of het beleid van de regering? Zo nee, waarom niet?

Verantwoord bodembeheer en het in stand houden van de bodemgezondheid is van belang om het opbrengend vermogen van landbouwgronden nu en in de toekomst te garanderen. Hier ligt vooral een taak voor de ondernemer. Het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften heeft tot doel ondernemers aan te zetten tot een zo efficiënt mogelijk gebruik van mineralen bij de teelt van gewassen, zonder verlies aan gewasopbrengst en -kwaliteit. De ondernemer bepaalt of hij de hem beschikbare gebruiksruijme voor meststoffen invult met organische meststoffen dan wel met kunstmeststoffen en is daarmee hoofdzakelijk zelf verantwoordelijk voor het in stand houden van de benodigde bodemvruchtbaarheid.

Onderhavig wetsvoorstel richt zich niet op het gebruik van meststoffen maar op de productie en verantwoorde afzet van dierlijke mest bij bedrijven met melkvee. Het wetsvoorstel is dan ook niet van invloed op de bodemgezondheid en bodemvruchtbaarheid.

Voorts lezen de leden van de VVD-fractie dat de wet ook zich baseert op de Europese nitraatrichtlijn zoals afgesproken is in Brussel. Deze leden vragen zich af welke stappen de regering heeft gezet om meer ruimte te creëren voor innovatie dat kan leiden tot een vermindering van het mestoverschot? Zoals het verkrijgen van kunstmeststoffen uit dierlijke mest? Welke resultaten of toezeggingen zijn daaruit voortgevloeid?

Nederland streeft naar een permanente voorziening voor kunstmestvervangers, zoals mineralenconcentraat, waarbij dergelijke producten wel een meststof zijn, maar niet meer onder de beperkingen vallen die de Nitraatrichtlijn aan het gebruik van het dierlijke mest stelt. In de brief (Kamerstuk 33 037, nr. 88) van 18 februari 2014 heb ik aangegeven dat ik streef naar een permanente voorziening door Europese erkenning van het mineralenconcentraat als kunstmest op grond van de Verordening 2003/2003 (de Meststoffenverordening). De Europese Commissie zal waarschijnlijk in 2015 met een voorstel hiertoe komen. Daarnaast maak ik mij sterk voor een derogatie voor deze producten onder de Nitraatrichtlijn. Tijdens het algemeen overleg van 26 maart jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 122) heb ik aangegeven dat de onderhandelingen hierover niet eenvoudig zijn. Ik bereid, mede op verzoek van uw Kamer, in samenwerking met betrokken sectorpartijen de uitbreiding van de bestaande pilot mineralenconcentraat voor. Hierover ben ik in overleg met de Europese Commissie.

Kan de regering toelichten in hoeverre uitvoer is gegeven aan de moties van het lid Lodders c.s. (Kamerstuk 33 037, nr. 111) en van het lid Lodders c.s. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 735), en in het bijzonder in relatie tot het wetsvoorstel dat nu voor ligt.

De motie-Lodders c.s. van 19 september 2013 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 735) verzoekt de regering, met het oog op de toekomst in kaart te brengen welke stappen gezet moeten worden om derogatie los te koppelen van het Actieprogramma voorvloeiend uit de Nitraatrichtlijn en voorts de mogelijkheden te inventariseren of de Nitraatrichtlijn kan worden samengevoegd met de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn, aangezien deze richtlijnen dezelfde doelen beogen en te bewerkstelligen dat de invulling van deze doelen door Nederland zelf gebeurt, waartoe de eerder aangenomen motie van de leden De Mos en Koopmans (33 000 XIII, nr. 121) al heeft opgeroepen.

Zoals ik heb gezegd tijdens het debat in uw Kamer op 19 september 2013 legt de Europese Commissie een koppeling tussen een derogatieverzoek en de verplichting Actieprogramma's op te stellen. Per brief van 26 november 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 79) heb ik uw Kamer meer uitvoerig geïnformeerd over de koppeling van Actieprogramma en derogatie. De juridische basis voor de koppeling die de Europese Commissie legt is te vinden in de Nitraatrichtlijn zelf. Op basis van bijlage III van de Nitraatrichtlijn geldt er een vaste gebruiksnorm voor dierlijke mest van 170 kg stikstof per hectare. Bijlage III kent ook de mogelijkheid van derogatie van deze norm. Dan moet evenwel uit het Actieprogramma blijken dat een hogere norm aan stikstof per hectare geen afbreuk doet aan de hoofd doelstelling van de Nitraatrichtlijn, te weten het verminderen en verder voorkomen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De Nitraatrichtlijn biedt dan ook een duidelijke juridische basis voor de koppeling tussen Actieprogramma en derogatie, waarbij het Actieprogramma de inhoudelijke basis vormt van de derogatie.

Er is geen relatie tussen de motie-Lodders c.s. en het onderhavige wetsvoorstel anders dan de voorwaarde die Europese Commissie aan de aan Nederland verstrekt derogatie heeft verbonden dat «een passend deel van de mestoverschotten uit de zuivelsector wordt verwerkt».

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen. In hoeverre houdt het beleid van de regering rekening met de maatschappelijke wenselijkheid van de koe in de wei, terwijl de koe in de wei tot een hogere nitraatuitstoot in het grondwater leidt?

De mest die uitgescheiden wordt door weidende koeien wordt minder efficiënt benut door het gras dan de mest van koeien die met emissiearme aanwendtechnieken op het land wordt gebracht. In het stelsel van gebruiksnormen wordt hiermee rekening gehouden doordat de gebruiksnorm voor totaalstikstof op grasland met beweiden lager is dan die voor grasland zonder beweiden.

De regering schrijft dat de fraudedruk afneemt als de mestproductie beheerst wordt. Kan de regering dit verband nader toelichten? Waar heeft de regering dit verband op gebaseerd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Door het overschot op de nationale mestmarkt en de negatieve prijs voor dierlijke mest bestaat er een prikkel voor veehouders om de regels voor de verantwoorde mestafzet niet na te leven. Door de negatieve waarde bestaat er druk op een milieuverantwoord gebruik van dierlijke mest en dus druk op het stelsel van gebruiksnormen. Eén van de doelen van het stelsel van verplichte mestverwerking, zoals dit sinds 1 januari van dit jaar van kracht is, is te zorgen dat ondernemers met een overschot aan fosfaat op hun bedrijf een deel van dat overschot buiten de Nederlandse landbouw brengen. Hiermee is geborgd dat een aanzienlijk deel van het Nederlandse fosfaatoverschot niet drukt op het stelsel van gebruiksnormen. Het uiteindelijke doel is om via het stelsel van verplichte mestverwerking te sturen op een evenwicht op de Nederlandse mestmarkt.

Onderhavig stelsel, dat zich richt op bedrijven met melkvee, heeft een gelijk doel, namelijk om bedrijven met melkvee te verplichten het fosfaatoverschot op hun bedrijf boven de melkveefosfaatreferentie te laten verwerken. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de toename van de fosfaatproductie in de melkveehouderij niet drukt op de nationale mestmarkt en daardoor geen extra fraudedruk veroorzaakt.

De leden van de D66-fractie ontvingen vanuit de sector vele geluiden dat de door de regering beoogde regelgeving weinig draagvlak had. De sector vindt grondgebondenheid zelfs essentieel voor maatschappelijk gewenste groei. Is de regering bekend met de breed gedragen vraag vanuit de sector om grondgebondenheid te stimuleren? Zo ja, waarom heeft de regering de vraag naar de nadruk op grondgebondenheid niet sterker verwerkt in de nieuwe regels?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de ChristenUnie-fractie missen in de memorie van toelichting een heldere doelstelling die met het wetsvoorstel wordt beoogd. Zij vragen de regering hier nader op in te gaan. Het lijkt er op dat er meerdere doelstellingen zijn. Zo lijkt het erop dat het wetsvoorstel ook als doelstelling heeft om de fraudedruk te verminderen. In de concrete uitwerking van het wetsvoorstel gaat de regering hier echter niet op in.

Het doel van het wetsvoorstel verantwoorde groei van de melkveehouderij is om melkveehouders de ruimte te bieden om uit te breiden binnen de geldende milieurandvoorwaarden. Dit betekent dat de toename van de fosfaatproductie die het gevolg is van de uitbreiding van een bedrijf met melkvee niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt en daarmee op het stelsel van gebruiksnormen.

Bij de invulling van het wetsvoorstel is volledig aangesloten bij de bestaande verplichtingen die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking, zoals dit sinds 1 januari 2014 van kracht is. Dit betekent dat ook de controle en handhaving in grote mate aansluit bij het

bestaande stelsel en dat de maatregelen die ik per brief van 30 januari 2014 (Kamerstuk 33 037, nr. 85) aan uw Kamer heb aangekondigd om de naleving van de mestregelgeving te verbeteren ook hun effect zullen hebben op het nieuw in te voeren wettelijk stelsel voor verantwoorde groei van de melkveehouderij.

Deze leden vragen de regering waarom zij er niet voor heeft gekozen om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de visie op grondgebondenheid. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om, gezien de brede steun die er in de sector is voor grondgebondenheid, concrete doelstellingen met betrekking tot grondgebondenheid vast te leggen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering hoe hoog de nationale fosfaatproductie in 2013 was en naar verwachting in 2014 zal zijn?

De voorlopige raming van de fosfaatproductie door melkvee in 2013, die in mei door CBS is gepubliceerd, is 61,3 mln. kg door melk- en kalkkoeien en 19,8 mln. kg door het bijbehorende jongvee. De totale fosfaatproductie door melkvee bedroeg daarmee 81,1 mln. kg in 2013. Er is geen raming voor het jaar 2014 beschikbaar.

Wat zijn de gevolgen als de melkveehouderij het eigen plafond van 84,9 miljoen kg overschrijdt? Is er momenteel sprake van over- dan wel onderschrijding van de sectorplafonds in de varkens- en pluimveesector.

Het overschrijden van het sectorplafond van 84,9 mln. kg fosfaat heeft voor de melkveehouderij en andere veehouderijsectoren geen gevolgen, mits de totale fosfaatproductie in de veehouderij het plafond van 172,9 mln. kg niet overschrijdt. Dit nationale plafond is als voorwaarde verbonden aan de door de Europese Commissie aan Nederland verstrekte derogatie voor de periode 2014–2017.

Er is op basis van de voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over het jaar 2013 momenteel geen sprake van overschrijding van enig sectorplafond. De definitieve cijfers over 2013 worden binnenkort door het CBS bekend gemaakt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het wetsvoorstel wordt ingevoerd om de effecten van het afschaffen van de Europese melkquota op te vangen. Dit vormt naar mening van deze leden een mooie aanleiding om de melkveehouderij in Nederland om te vormen tot een grondgebonden sector, die uitgaat van het beschikbare grondoppervlak voor de productie van het veevoer en de afzet van de mest zodat kringlopen daadwerkelijk gesloten. Een sector waar de kalfjes kunnen opgroeien bij hun moeder, in plaats van al na enkele dagen weggehaald te worden. Een melkveehouderij waar koeien kunnen weiden wanneer ze willen, en waar productieverhoging niet leidt tot steeds kortere levensduur en steeds meer gebruik van antibiotica, maar waar dierenwelzijn- en gezondheid centraal staan. Een sector bovendien, die een goede prijs verdient voor een goed product. Dit wetsvoorstel doet echter het tegenovergestelde. Het opent de deur voor de melkveehouderij om zich te transformeren tot een bioindustrie die vergelijkbaar is met de varkens- en kippenhouderij. De kenmerken daarvan zijn: de dieren blijven permanent binnen, het voer komt niet van eigen land, en de mest gaat niet op eigen land. Van een ecologische kringloop is geen sprake meer, van een extreme belasting van dier, milieu en omwonende burgers des te meer. Dit proces is in sommige melkveegebieden (Friesland, Brabant,

Groningen) al behoorlijk onderweg. Op de grotere bedrijven bestaat het menu van koeien nog maar voor ongeveer de helft uit gras. De andere helft bestaat uit voor een groot deel uit soja, mais en palmpit, waarvan de productie aan de andere kant van de wereld een zware wissel trekt op het klimaat en de biodiversiteit. Diezelfde grotere bedrijven kunnen de mest niet op eigen land kwijt, maar sluiten contracten met akkerbouwers in de buurt. Zo zijn ze op papier nog grondgebonden, maar in de praktijk natuurlijk allang niet meer. Dat geldt ook voor «grondgebonden» melkveehouderijen, die op (grote) afstand van het bedrijf grond heeft aangekocht om op te nemen in de mestboekhouding. Deze grond wordt wel gebruikt om mest op kwijt te kunnen, maar niet om de koeien weidegang te bieden.

Kan de regering aangeven hoeveel van de melkveehouders grond heeft aangekocht om mest op af te zetten, waar de koeien met geen mogelijkheid kunnen weiden? Zo nee, waarom niet, en op welke wijze wil de regering dan volhouden dat dit wetsvoorstel grondgebondenheid en weidegang stimuleert?

De door de leden van de PvdD-fractie gevraagde gegevens zijn niet beschikbaar. Wijzigingen in de hoeveelheid landbouwgrond die melkveehouders in gebruik hebben worden wel geregistreerd, maar niet is bekend of ondernemers dit gedaan hebben uit het oogpunt om mest op af te zetten, koeien te weiden of wellicht beide.

De leden van de fractie van de PvdD leggen een relatie tussen grondgebondenheid en weidegang. Die relatie is echter minder direct dan de leden van de fractie van de PvdD doen voorkomen.

Om koeien te kunnen weiden, moet de melkveehouder beschikken over een huiskavel met een geschikte omvang. Afhankelijk van de wijze waarop invulling gegeven wordt aan weidegang is voor iedere 6 tot 10 melkkoeien een oppervlakte nodig van één hectare. Cruciaal is dat percelen zo dichtbij zijn dat koeien geweid kunnen worden.

Vanuit het perspectief van het mestbeleid is een veehouder grondgebonden als alle op het bedrijf geproduceerde mest – uitgedrukt in fosfaat – binnen de fosfaatgebruiksnormen kan worden geplaatst op grond die bij het bedrijf in gebruik is. Een melkveehouder kan de mest van 2 tot 3 melkkoeien binnen de fosfaatgebruiksnormen plaatsen op één hectare landbouwgrond. Voor grondgebondenheid is per koe dus een grotere oppervlakte nodig dan voor weidegang, maar de afstand tot het bedrijf is van minder groot belang.

Volgens de regering moet deze wet groei van de melkveehouderij mogelijk maken «binnen de milieurandvoorwaarden». De leden van de Partij voor de Dieren-fractie horen graag de precieze definitie van deze «milieurandvoorwaarden» die de regering hanteert. Klopt het dat hiermee alleen maar wordt gerefereerd aan het absolute fosfaatplafond – namelijk het fosfaatproductieniveau van 2002? En dat in deze milieurandvoorwaarden dus op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met andere milieudoelen, zoals de doelen van de Kaderrichtlijn water, de luchtkwaliteitsdoelen, en doelen op het gebied van biodiversiteit? Kan de regering aangeven wat nu eigenlijk het doel is van een verhoogde zuivelproductie?

Onderhavig wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het nationale mestbeleid. De milieurandvoorwaarden uit het mestbeleid volgen uit de doelstelling van de Nitraatrichtlijn: de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1 van de Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG)). In paragraaf 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verantwoorde groei van de melkveehouderij (Kamerstuk

33 979, nr. 3) is uitvoerig ingegaan op de doelen van de Nitraatrichtlijn, de nationale verplichtingen die hier uit volgen en de wijze waarop met onderhavig wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan deze verplichting. Het nationale fosfaatproductieplafond is als voorwaarde door de Europese Commissie verbonden aan de aan Nederland verleende derogatie voor de periode 2014–2017.

Het wetsvoorstel verantwoorde groei van de melkveehouder maakt onderdeel uit van de Meststoffenwet en biedt melkveehouders de ruimte om zich te ontwikkelen, binnen de kaders die volgen uit de wet. Dit betekent echter geenszins dat verplichting die volgen vanuit andere wettelijke kaders niet onverkort van kracht blijven. Op alle overige milieuaspecten is vigerende regelgeving van toepassing.

Hoofdstuk 2 Achtergrond

2.1 Kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het kabinet als voorwaarde stelt dat groei van de melkveehouderijsector niet mag leiden tot extra druk op de mestmarkt. Het middel om dit te voorkomen is de melkveefosfaatreferentie. Maar als bedrijven nu hun melkveefosfaatreferentie overschrijden ontstaat er toch een overschot. Deze leden vragen de regering of dit klopt.

De melkveefosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in het kalenderjaar 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee. Met andere woorden, de fosfaatreferentie geeft het in 2013 door het melkvee geproduceerde fosfaatoverschot op een bedrijf weer. Op dat overschot is de mestverwerkingsplicht uit het stelsel van verplichte mestverwerking van toepassing. Afhankelijk van de regio waarin een bedrijf ligt, moet een bepaald percentage van het overschot worden verwerkt.

Als melkveebedrijven hun bedrijf uitbreiden na 2013, moet de ondernemer op basis van het onderhavige wetsvoorstel verantwoorden dat de extra fosfaatproductie boven de fosfaatreferentie op grond worden wordt geplaatst of wordt verwerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader toe kan lichten waarom gekozen is om uitbreiding van de melkveehouderij toe te staan wanneer de fosfaatproductie niet geheel op eigen grond kan worden geplaatst, maar verwerkt dient te worden. Deze leden vragen daarnaast of de regering een reactie kan geven op het feit dat boeren de mogelijkheid zullen krijgen om uit te breiden indien zij hun melkveefosfaatoverschot laten verwerken, wat volgens de ex ante evaluatie zal leiden tot een toename van 4 miljoen kg fosfaat die volgens het LEI [1] verwerkt dient te worden per jaar terwijl het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (WUR) hebben aangetoond dat er mogelijk een tekort is in de verwerkingscapaciteit voor de vanaf 2015 verwachte hoeveelheid jaarlijks te verwerken mest [2].

Uitbreiding van de fosfaatproductie op melkveebedrijven ten opzichte van de fosfaatproductie in 2013 is toegestaan op voorwaarde dat de extra fosfaat op grond geplaatst kan worden of wordt verwerkt. De melkveehouder moet dat jaarlijks verantwoorden. Dat betekent dat een melkveehouder met uitbreidingsplannen voor zichzelf zeker moet stellen dat hij over voldoende grond of mogelijkheden voor verwerking (behandeling of export) beschikt.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast hoe zij gaat voorkomen dat, ondanks een toename van het mestoverschot, er geen extra druk ontstaat op de mestmarkt.

Het doel van het voorliggende wetsvoorstel is juist te zorgen dat er geen extra druk op de mestmarkt ontstaat. Extra fosfaatoverschot moet buiten de Nederlandse landbouw worden gebracht (behandeld of geëxporteerd). Daarmee drukt dat overschot niet op de Nederlandse mestmarkt.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om de regeling aan te passen en alleen uitbreiding toe te staan wanneer er voldoende grond onder het bedrijf ligt om extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te plaatsen.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerder vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de D66-fractie vragen naast de ex ante evaluatie van het mestbeleid naar het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) onderzoek «Verkenning opties grondgebondenheid melkveehouderij». Kan de regering ervoor zorgen dat dit onderzoek nog bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel betrokken wordt?

Het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) voert momenteel in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu genoemd onderzoek uit. Met het onderzoek wordt niet beoogd een verdere onderbouwing van het wetsvoorstel te leveren. Het doel is om verschillende opties voor het concreet maken van begrip «grondgebonden melkveehouderij» in kaart te brengen en daarmee informatie aan te dragen voor de aangekondigde actiegerichte aanpak. Het onderzoek wordt naar verwachting binnenkort afgerond, waarna publicatie van het onderzoeksrapport zal volgen.

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie concludeerden PBL en WUR in december 2013 dat er geen zekerheid is dat er tijdig genoeg mest kan worden verwerkt. Deze leden vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de mestverwerkingscapaciteit. Kan de regering hier inzicht in geven, en daarbij ook ingaan op de gevolgen van de aanscherping van de gebruiksnormen in het kader van de derogatie en de stand van zaken rond vergunningverlening?

De gevolgen van de aanscherping van de gebruiksnormen in het kader van het vijfde Actieprogramma waren reeds meegenomen in het rapport van het PBL en de WUR. Over de stand van zaken ten aanzien van vergunningverlening zal ik uw Kamer binnenkort nader informeren.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de kabinetsreactie ex ante evaluatie mestbeleid 2013 dat de druk op de mestmarkt niet mag toenemen. Hoe beziet de regering de verwachting dat de grote meerderheid van de melkveehouders bij groei zal kiezen voor mestverwerking in relatie tot deze doelstelling?

Melkveehouders die na het van kracht worden van het onderhavige wetsvoorstel in enig kalenderjaar een melkveefosfaatoverschot produceren dat groter is dan de voor het bedrijf geldende melkveefosfaatreferentie dienen dit meerdere voor 100% te laten verwerken. Voor de verwerkingsplicht wordt volledig aangesloten op het stelsel van verplichte mestverwerking zoals dit sinds 1 januari 2014 van kracht is. Onder *verwerken* wordt, op basis van artikel 1, eerste lid, onderdeel dd van de Meststoffenwet verstaan het «behandelen van dierlijke meststoffen tot

een eindproduct dat voldoet aan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen specificaties, of exporteren van dierlijke meststoffen». De meest gebruikte methode voor behandeling betreft het verbranden van pluimveemest. Zowel het behandelen als het exporteren van dierlijke mest heeft als eindresultaat dat de mest niet langer drukt op de Nederlandse mestmarkt en daarmee geen verhoogde fraudedruk veroorzaakt op het stelsel van gebruiksnormen. De mestverwerkingsplicht draagt daarmee dus juist bij aan de realisatie van de doelstelling om de druk op de mestmarkt te verlichten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het algemeen de verwachting is dat de melkveehouderij richting 2020 met ongeveer 20% zal groeien. Het is deze leden niet duidelijk in hoeverre in de ex ante evaluatie door het Landbouweconomisch Instituut (LEI) ook van deze groei wordt uitgegaan en wat dit betekent voor de mestproductie in verhouding tot het (sectorale) fosfaatplafond. Deze leden krijgen vanuit de primaire sector signalen dat meer ondernemers aansturen op uitbreiding van de veestapel dan in rapporten gesuggereerd wordt. In 2013 was de fosfaatproductie in de melkveehouderij al met 5 miljoen kilogram toegenomen naar ruim 81 miljoen kilogram. Hoe schat de regering de groei van de melkveehouderij en de ontwikkeling van de fosfaatproductie in?

In de ex ante evaluatie van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) is uitgegaan van een toename van de melkproductie met 20% in 2020. De verwachte fosfaatproductie in 2020 komt uit op 85 mln. kg fosfaat, op voorwaarde dat de doelstellingen uit het Convenant Voerspoor worden gerealiseerd. Als de voorgenomen maatregelen in het kader van het voerspoor niet worden gerealiseerd, wordt voor 2020 de verwachte fosfaatproductie 5 mln. kg hoger berekend. De melkveehouderij heeft zichzelf een plafond opgelegd voor de melkveehouderij van 84,9 mln. kg per jaar, gelijk aan de fosfaatproductie in die sector in 2002. Zowel in de ex ante evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (Kamerstuk 33 037, nr. 80) als in de recente ex ante evaluatie door het LEI (Kamerstuk 33 979, nr. 6) hebben onderzoekers aannames moeten doen over de te verwachten groei van de melkproductie en de daarvoor benodigde toename van het aantal melkkoeien. Een ex ante evaluatie brengt dit onherroepelijk met zich mee. De gunstig melkprijzen hebben ervoor gezorgd dat melkveehouders hun melkproductie al onder het stelsel van de melkquotering verder hebben verhoogd. Over het quotumjaar 2013, dat loopt van 1 april 2013 tot 1 april 2014, heeft dit geresulteerd in een superheffing van € 130 mln. Inmiddels dalen de melkprijzen. Voor nu is er dan ook geen aanleiding om aan te nemen dat de omvang van de melkveehouderij in 2020 verder zal toenemen dan de ramingen van PBL en LEI laten zien.

De toename van de fosfaatproductie in de melkveehouderij in 2013 ten opzichte van 2012, werd niet alleen veroorzaakt door een toename van het aantal dieren maar ook door een minder efficiënt voerspoor. Dit onderstreept het belang van het voerspoor. En het geeft aan dat er mogelijkheden zijn om de efficiëntie in het voerspoor te verbeteren.

2.2 De melkveehouderij

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 6 van de memorie van toelichting dat de zuivelsector zelf private maatregelen neemt om binnen de milieuraanvoorwaarden te blijven. Kan de regering nader toelichten welke maatregelen de zuivelsector neemt?

De Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland hebben op 12 december 2013 maatregelen aangekondigd die ervoor moeten zorgen dat de Nederlandse melkveehouderij zich, na het wegvallen van de melkquotering in 2015, op verantwoorde zal ontwikkelen (<http://www.duurzamezuivelketen.nl/content/zuivelsector-kiest-voor-grondgebonden-melkveehouderij>). Het gaat om de volgende maatregelen:

- Behoud van weidegang op het niveau van 2012 zoals afgesproken in het Convenant Weidegang. De sector zal passende maatregelen nemen als het beoogde niveau niet wordt gerealiseerd;
- De instelling van een fosfaatplafond en het nemen van maatregelen zodat de melkveehouderij binnen de milieuraandvoorwaarden van de rijksoverheid blijft voor fosfaat, ammoniak en broeikasgas;
- Beroep op overheden om geen vergunning te verlenen aan ongewenste typen melkveebedrijven;
- De zuivelondernemingen weigeren melk van ongewenste typen nieuwe melkveebedrijven.

Het is aan de zuivelketen om daadwerkelijk invulling te geven aan deze maatregelen en deze privaats te borgen.

Op deze zelfde pagina lezen deze leden dat de zuivelsector een voorkeur heeft voor een grondgebonden opzet van het bedrijf. Indien een ondernemer hiervoor kiest op welke maximale afstand mag de grond bij het bedrijf vandaan liggen?

Voor de toepassing van de Meststoffenwet is doorslaggevend dat grond uitsluitend kan worden opgevoerd als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond wanneer deze in het kader van een normale bedrijfsvoering bij dat bedrijf in gebruik is. Een dergelijke beschikkingmacht veronderstelt de aanwezigheid van een geldige juridische titel. In principe zal voor de toepassing van de Meststoffenwet elke civielrechtelijke titel die de betrokken grondgebruiker de feitelijke macht over de teelt en de bemesting van de grond geeft in aanmerking worden genomen, ook grondgebruiksverklaringen. Daarmee is de flexibiliteit voor de landbouwbedrijven maximaal gediend. Om te kunnen vaststellen of grond aangemerkt kan worden als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond is bepalend of de betreffende landbouwer de feitelijke beschikkingmacht over deze grond heeft, in die zin dat hij in de praktijk in staat is teeltplan en bemestingsplan op elkaar af te stemmen en deze plannen in samenhang te realiseren. Bezien vanuit de Meststoffenwet is de afstand van de landbouwgrond tot het bedrijf dus niet van belang.

Wat zijn volgens berekeningen van de regering de gevolgen voor de grondprijs als gekozen wordt voor grondgebondenheid? Zijn er nog andere effecten te verwachten en kan de regering deze nader toelichten?

Indien gekozen wordt voor een systematiek waarbij groei van de fosfaatproductie bij bedrijven met melkvee boven het niveau van de melkveefosfaatreferentie uitsluitend gecompenseerd mag worden met extra grond zal dit een sterk prijsopdrijvend effect hebben op de grondmarkt. Dat heeft niet alleen consequenties voor de beschikbaarheid van grond voor melkveehouders die hun bedrijf willen uitbreiden maar ook op andere ontwikkelingen in het landelijk gebied. Hoe groot het prijsopdrijvend effect zal zijn of welke andere effecten te verwachten zijn, is niet berekend omdat het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in de ex ante evaluatie de effecten van het voorliggende wetsvoorstel heeft doorgerekend, maar het wetsvoorstel niet tegen eventuele alternatieven heeft afgezet.

De leden van de PvdA-fractie hechten er aan dat koeien in de wei staan[3]. Ondanks het Convenant Weidegang is het aantal koeien in de wei de afgelopen jaren afgenomen. Dit wetsvoorstel zal hier volgens het LEI geen verandering in brengen. Deze leden vragen de regering om toe te lichten of en hoe zij deze trend gaan doorbreken met de voorgestelde actiegerichte aanpak en welke maatregelen hier deel van uitmaken? Wat betreft de leden van de PvdA-fractie zou dit goed kunnen in combinatie met de grondgebondenheid die ook de zuivelsector als een vereiste ziet voor een duurzame en geaccepteerde melkveehouderij.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft recent cijfers gepubliceerd over weidegang in het jaar 2013. Uit die cijfers blijkt dat de teruglopende trend is gestopt en dat de mate van weidegang in 2013 gelijk was aan die in 2012. Dit laat zien dat de sector weidegang serieus neemt en dat het Convenant Weidegang een positief effect heeft. In de actiegerichte aanpak zullen maatschappelijke organisaties, de zuivelketen en de overheid in gezamenlijkheid bezien welke maatregelen de verschillende partijen kunnen treffen om het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook voor de toekomst te garanderen en om er voor zorg te dragen dat de doelstelling uit het Convenant Weidegang gerealiseerd kan worden. Deze actiegerichte aanpak zal op korte termijn nader worden uitgewerkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de totale fosfaatproductie bij melkveebedrijven in 2012 71,7 miljoen kilogram bedroeg. Is dit inclusief de jongveebedrijven, zo vragen deze leden? Zij vragen de regering hoe groot de totale fosfaatproductie van melkvee (dus niet melkveebedrijven) was in 2013, inclusief alle categorieën dieren waarop het wetsvoorstel van toepassing is.

De fosfaatproductie op gespecialiseerde melkveebedrijven bedroeg in 2012 71,7 mln. kg. Bij deze bedrijven vormt het houden van melk- en kalkkoeien en vlees- en weidekoeien de belangrijkste economische activiteit. Er wordt ook melkvee op bedrijven gehouden met daarnaast een andere economisch belangrijkere activiteit. Volgens de informatie van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) is in 2012 76,2 mln. kg fosfaat geproduceerd door melkvee (op alle bedrijven met melkvee). Hiervan is 57,1 mln. kg geproduceerd door melk- en kalkkoeien en 19,1 mln. kg door het bijbehorende jongvee. Dit laatste getal is inclusief de fosfaatproductie door jongvee op gespecialiseerde jongveeopfokbedrijven. (Bron: CBS Statline).

Het verschil tussen beide cijfers wordt niet in de eerste plaats verklaard door de fosfaatproductie op jongveeopfokbedrijven maar door de fosfaatproductie op bedrijven die naast de rundveehouderij ook een andere vorm van landbouw bedrijven.

De voorlopige raming van de fosfaatproductie door melkvee in 2013, die in mei door CBS is gepubliceerd, is 61,3 mln. kg door melk- en kalkkoeien en 19,8 mln. kg door het bijbehorende jongvee waarmee de totale fosfaatproductie door melkvee in 2013 81,1 mln. kg bedroeg.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen op p.6 van de memorie van toelichting dat de zuivelsector grondgebondenheid als een vereiste ziet voor een duurzame en maatschappelijk geaccepteerde melkveehouderij. Deelt de regering deze opvatting, zo vragen deze leden.

In de Kamerbrief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is aangegeven dat grondgebondenheid evidente voordelen heeft voor de ondernemer en de omgeving en ten goede komt aan de omgevingskwaliteit (natuur en milieukwaliteit). Grondgebondenheid sluit daarnaast aan bij andere ambities, bijvoorbeeld op het terrein van welzijn, de

gezondheid van gehouden dieren en weidegang. Daarom ligt het ook voor mij voor de hand dat de melkveehouderij het grondgebonden karakter behoudt en versterkt.

Dat betekent overigens niet dat ieder individueel melkveehouderijbedrijf (helemaal) grondgebonden moet zijn. Ook intensievere bedrijven kunnen de ambities ten aanzien van welzijn, gezondheid en weidegang realiseren. Het mestoverschot van zo'n bedrijf kan ook elders – denk aan het gebruik van dierlijke mest als organische meststof in de akker- en tuinbouw, zowel binnen als buiten Nederland – een nuttige toepassing hebben.

Genoemde leden vragen hoe de actiegerichte aanpak om grondgebondenheid te bevorderen zich verhoudt tot het wetsvoorstel, waarin grondgebondenheid niet perse bevorderd wordt. Hoe ziet de regering haar eigen rol bij het bevorderen van grondgebondenheid, is zij bereid om hierbij het voortouw te nemen, zo vragen deze leden.

In antwoord op een eerdere vraag van de SP is betoogd waarom het voorliggende wetsvoorstel grondgebonden groei mogelijk maakt maar niet verplichtend voorschrijft. Verplichtend voorschrijven van grondgebondenheid is vanuit het perspectief van de Nitraatrichtlijn en Meststoffenwet niet nodig en het zou als ongewenst effect de structuur in de melkveehouderij ingrijpend veranderen en de grondprijzen sterk opdrijven.

De actiegerichte aanpak is een aanvulling op het voorliggende wetsvoorstel. Sector, maatschappelijke organisaties en overheid hechten belang aan het behouden en versterken van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij. Ik zal het voortouw nemen in het uitwerken van de actiegerichte aanpak. Maar voor het nemen van maatregelen kijk ik nadrukkelijk naar de sector.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering in een recente Kamerbrief (2014D35234) aangeeft dat zij, indien de sector onvoldoende maatregelen neemt en het fosfaatplafond overschreden wordt, overweegt om dierrechten in te voeren. Deze leden vinden dit een verkeerde route. In een dierrechtensysteem wordt in principe geen rekening gehouden met de mate van grondgebondenheid van een bedrijf en wordt de melkproductie van koeien gestimuleerd. Deelt de regering de mening van deze leden dat beide ongewenst zijn? De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat als het even kan een oplossing gevonden moet worden zonder dat een vorm van dierrechten ingevoerd wordt. Deelt de regering die mening? Als er dan al een vorm van dierrechten ingevoerd zou moeten worden, dan moet dat zo specifiek mogelijk gericht worden op het daadwerkelijke probleem. In hoeverre wordt een alternatief in de vorm van bijvoorbeeld fosfaatproductierechten, al dan niet voor bedrijven met een overschot, in dat licht onderzocht op haar voor- en nadelen? Hoe gaat de regering om met het risico dat melkveehouders gaan anticiperen op de invoering van dier- en/of productierechten en de komende jaren (extra) uitbreiden om hun referentieniveau te verhogen?

Het introduceren van dierrechten voor de melkveehouderij heeft niet mijn voorkeur. Op basis van de ex ante evaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR en van het Landbouw Economisch Instituut, is de verwachting dat de Nederland het met de Europese Commissie overeengekomen fosfaatproductieplafond niet zal overschrijden. Mocht het plafond echter wel worden overschreden, voldoet Nederland niet langer aan de voorwaarden voor derogatie. In dat geval zal Nederland nadere maatregelen moeten nemen. In de brief van 3 oktober 2014 (Kamerstuk 33 979, nr. 6) is aangegeven dat in dat geval een stelsel van dierrechten het meest voor de hand ligt. Het is nu te vroeg om vooruit te lopen op de inhoudelijke invulling van zo'n stelsel. Het

stelsel zal effectief moeten sturen op de totale fosfaatproductie. Dat wil zeggen dat niet op voorhand kan worden bepaald dat alleen bedrijven met een fosfaatoverschot onder het stelsel zullen vallen. Zoals aangegeven in de brief van 3 oktober 2013, zal de uitwerking van het stelsel er op zijn gericht anticiperend gedrag te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie hebben nog enkele vragen over de ontwikkeling van de mestverwerkingscapaciteit. Is de regering bekend met de inventarisatie van de mestverwerkingscapaciteit door LTO en Cumela? In hoeverre is de aanwezige mestverwerkingscapaciteit voldoende om de verwachte groei in productie van melkveefosfaat te kunnen verwerken?

Ik heb het rapport «Landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit» van LTO en Cumela recent ontvangen. De inzichten uit dat rapport worden betrokken bij het vaststellen van de verwerkingspercentages voor 2015. Daarover zal ik uw Kamer, na overleg met de sector, op zeer korte termijn nader informeren.

Ten aanzien van de groei in de melkveehouderij is het verband andersom dan in de vraag van de leden van de fractie van de SGP wordt gesuggereerd. Toename van de fosfaatproductie in de melkveehouderij kan alleen plaatsvinden op voorwaarde dat voldoende verwerkingscapaciteit (of ruimte om op grond te plaatsen) beschikbaar is. Een melkveehouder met uitbreidingsplannen zal zich, in het licht van zijn investeringsbeslissing, ervan moeten verzekeren dat hij over voldoende verwerkingscapaciteit kan beschikken. In dat opzicht is ook goed te realiseren dat verwerken betekent dat de fosfaat buiten de Nederlandse landbouw wordt geplaatst. Het gaat dus niet alleen om behandelen, maar ook om de mogelijkheid tot exporteren.

Het is voor deze leden onduidelijk hoe de regering aankijkt tegen de grondgebondenheid van de melkveehouderij. Enerzijds geeft de regering aan dat zij grondgebondenheid positief waardeert en wil stimuleren. Anderzijds biedt het voorliggende wetsvoorstel aan bedrijven voldoende gelegenheid om uit te breiden zonder extra grond onder het bedrijf te brengen. Is de conclusie juist dat de regering het werk maken van grondgebondenheid aan de sector overlaat?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie bemerken een groot verschil in de groeivoorspellingen van de melkveehouderij tussen onder andere de ex ante evaluatie van het mestbeleid uit 2013, de ex ante evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel uit juli 2014, en de werkelijke groei van de melkveestapel. Het wetsvoorstel baseerde zich op de groeivoorspelling dat er in 2020, in een scenario mét melkveerechten 1,47 miljoen melkkoeien zouden zijn, en met een scenario zonder melkveerechten 1,6 miljoen melkkoeien. De regering vond het verschil tussen beide scenario's te klein om de melkveerechten inderdaad in te voeren. Op 1 april van dit jaar waren er echter al 1,57 melkkoeien volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Volgens experts betekent dat dat de 1,6 miljoen koeien die voor 2020 voorspeld waren, nu al werkelijkheid zijn geworden [4]. Kan de regering deze cijfers bevestigen? Wat vindt zij ervan dat de voor 2020 voorspelde dieraantallen al vijf en een half jaar eerder zijn bereikt? En wat zegt dit over de groeivoorspellingen waar het beleid op wordt gestoeld?

De constatering van de leden van de PvdD-fractie dat er op 1 april van dit jaar 1,57 miljoen melkkoeien in Nederland waren, is juist. Ook de onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) consta-

terden in de aangehaalde ex ante evaluatie van het mestbeleid 2013, al een versnelde toename van het aantal melkkoeien: «In werkelijkheid [...] lijkt de melkveesector in verschillende opzichten «voor te sorteren» op de verwachting dat het Nederlandse aandeel in de wereldmarkt voor melk zal groeien. Dat betekent dat de feitelijke dieraantallen op dit moment al groter zijn dan in de voorgaande jaren» (Bijlage notitie 1, ex ante evaluatie mestbeleid 2013, *Ontwikkeling veestapel tussen 2011 en 2020* Baltussen c.s., november 2013).

De onderzoekers hebben bij hun prognose rekening gehouden met de versnelde toename van het aantal melkkoeien in Nederland en zijn voor het jaar 2020 uitgekomen op een toename van het aantal melkkoeien tussen 2011 en 2020 van 9% tot in totaal 1,6 miljoen. Dit aantal van 1,6 miljoen in 2020 betekent echter niet dat in de tussenliggende jaren het aantal melkkoeien niet hoger kan liggen. Er wordt voor 2020 een toenemende melkproductie per koe voorzien, waardoor in 2020 minder koeien nodig zijn dan in 2015 om dezelfde hoeveelheid melk te produceren.

Daarnaast is een aantal andere factoren bepalend voor de ontwikkeling van het aantal melkkoeien, zoals stalcapaciteit, beschikbaarheid van ruw- en krachtvoer, ruimte in de vergunning en financieringsruimte. Als gevolg van de hoge melkprijzen hebben veel ondernemers ervoor gekozen de uitbreidingsplannen die zij reeds hadden versnelt te realiseren. Dit betekent echter niet dat de groeioprognose voor 2020 moet worden bijgesteld.

De groeivoorspellingen dateren uit eind 2012, begin 2013 (koersvast richting 2020). In 2013 heeft de melkveehouderij het quotum met ongeveer 6% overschreden, en het lopende jaar vrijwel zeker nog eens met 6%. Dat maakt samen 12%. Betekent dit dat er tot 2020 nog 8% gegroeid zal worden. Of dat er vanaf 2015 nog eens 20% bij komt. Dat maakt dan samen geen 20%, maar 32%. Wat betekent dat laatste dan voor de berekeningen van de WUR. Waarom is er alleen gerekend aan een groei model van 20%, en niet van 30%, of 50%?

Een overschrijding van het melkquotum in het quotumjaar 2013 (1 april 2013 tot 1 april 2014) met 6% en een (eventuele) overschrijding van het melkquotum in het quotumjaar 2014 van 6% telt niet op tot een overschrijding van 12%. Ieder quotumjaar dient afzonderlijk bekeken te worden.

De onderzoekers van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn in hun ex ante evaluatie mestbeleid 2013 uitgegaan van een toename van de melkproductie na het afschaffen van de melkquotering van 20%. Dit is de toename die door de zuivelsector verwacht wordt vanuit markteconomisch perspectief. Dat is ook de reden waarom het PBL niet uit is gegaan van 30% of 50%. Een overschrijding van het melkquotum in 2013 van 6% betekent dat nog 14% groei in de melkproductie kan plaatsvinden om op de geprognostiseerde groei van 20% uit te komen. In die prognose is uiteraard een aantal aannames gemaakt, zoals over de ontwikkeling van de marktprijs voor melk.

Het feit dat in het quotumjaar 2013 een overschrijding van het nationale melkquotum heeft plaatsgevonden van 6% vormt nu geen aanleiding om de door de onderzoekers van het PBL en de zuivelsector gedane voorspelling over een toename van de melkproductie tot 2020 van 20% bij te stellen.

Deelt de regering de mening van de leden van de Partij voor de Dierenfractie dat het reëel is, zeker gezien de hoge melkprijs en de voortgaande onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met de Verenigde Staten waar juist (en waarschijnlijk als enige dierlijke sector) de melkveehouderij van zal profiteren, het op zijn minst voor de hand ligt om de huidige

groecijfers door te trekken naar de toekomst? Kan de regering bevestigen dat dit een groei van de melkveestapel naar ten minste 1,8 miljoen melkkoeien in 2020 betekent?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdD.

In Nederland wordt 70% van de melk geproduceerd door 30% van de bedrijven (productschap zuivel). Het zijn juist deze toch al grotere bedrijven die nieuwe stallen hebben gezet. Het gaat daarbij meestal om minimaal verdubbeling van de productiecapaciteit. De kans is dus reëel dat er veel meer melk en dus veel meer mest op ons afkomt dan nu wordt aangenomen. Kan de regering dat bevestigen? Over hoeveel extra kilogram mest hebben we het dan; ten opzichte van de situatie van nu, en ten opzichte van de voorspelde situatie waar dit wetsvoorstel van uit ging? Over hoeveel extra fosfaat hebben we het dan, als we uitgaan van 1,8 miljoen koeien? Kan de regering bevestigen dat 1,8 miljoen koeien ten opzichte van 2012 een groei van 15 à 20 miljoen kilo fosfaat, ruim 10 miljoen kilo ammoniak en ruim 50 miljoen kilo van het broeikasgas methaan betekenen? Zo nee, wat zijn dan de juiste aantallen? En zo ja, durft de regering dat echt nog steeds verantwoord te noemen?

Het is mij niet bekend op basis van welke gegevens de leden van de fractie van de PvdD tot de conclusie komen dat deze toch al grotere bedrijven de nieuwe stallen hebben gezet en dat het daarbij minimaal om een verdubbeling gaat. Ik kan om die reden ook de conclusie die hieruit door de leden van de PvdD-fractie getrokken wordt, namelijk dat het daarmee dus reëel is dat er veel meer melk en dus veel meer mest op ons afkomt dan nu wordt aangenomen, niet op juistheid toetsen. Zoals ik in een eerder antwoord op een vraag van de leden van de PvdD-fractie uiteen heb gezet is er voor mij nu geen aanleiding om de verwachting van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de zuivelsector dat het aantal melkkoeien in 2020 circa 1,6 mln. zal bedragen bij te stellen. Om die reden acht ik het ook niet zinvol om te berekenen wat de mogelijke excretie van fosfaat en de uitstoot van methaan en ammoniak van een aantal van 1,8 mln. melkkoeien mogelijk zal zijn.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie ontvangen graag een reflectie van het kabinet op deze actuele cijfers van de melkveestapel en de groeivoorspellingen, in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel. De ex ante evaluatie van het mestbeleid, waar dit wetsvoorstel op gebaseerd is, is nu al ingehaald door de actualiteit. Deze evaluatie gaf de regering naar eigen zeggen «vertrouwen dat in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd, omdat verwacht wordt dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie per dier en door de effecten van het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie. Daarom kiest het kabinet nu niet voor invoering van dierrechten voor melkvee.» Nu blijkt dat niet alleen de groei van de sector fors werd onderschat in de ex ante evaluatie, maar dat ook het zogenaamde voerspoor eigenlijk geen vruchten heeft afgeworpen. Deze zomer bleek in de melkveehouderij een stijging van de fosfaatproductie. Het voerspoor dat zou moeten leiden tot een fosfaatreductie werkt dus niet, terwijl het fosfaat in het voer juist toe neemt [5]. De beloofde stilstand in de fosfaatproductie wordt dan ook bij lange na niet gehaald, kan de regering dat bevestigen?

De leden van de fractie van de PvdD suggereren ten onrechte de belofte van een stilstand in de fosfaatproductie. In de ex ante evaluatie mestbeleid 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is door de onderzoekers, op

basis van aannames, de verwachting uitgesproken dat in 2020 de melkproductie met 20% gestegen kan zijn, dat hiervoor een toename van het aantal melkkoeien noodzakelijk is van 9% en dat door verbetering van de efficiency en door voermaatregelen de fosfaatproductie gelijk kan blijven aan het niveau in 2011. In antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van de PvdD heb ik betoogd waarom ik geen aanleiding zie de prognose van het PBL nu bij te stellen.

De melkveehouderij heeft in 2013 de doelstellingen van een fosfaatreductie in het voer niet gerealiseerd. Dit is deels te wijten aan het gebruik van fosfaatrijker voer dan in 2012, maar deels ook door omstandigheden waar ondernemers moeilijk invloed op kunnen uitoefenen. In 2013 was er sprake van een verminderde kwaliteit van het ruwvoer als gevolg van ongunstige weersomstandigheden. Melkveehouders waren aangewezen op een groter aandeel krachtvoer met een dienovereenkomstig groter aandeel fosfaat.

Ik ben, in tegenstelling tot de leden van de PvdD-fractie, juist positief gestemd over de mogelijkheden van het voerspoor. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat de sector werk zal maken van maatregelen die de inname van fosfaat door melkvee zal reduceren. Dat draagt er immers aan bij dat het nationale fosfaatproductieplafond niet zal worden overschreden waardoor de Nederlandse melkveehouderij gebruik zal kunnen blijven maken van de derogatie van de Nitraatrichtlijn.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de uitgangspunten waarop het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd, kennelijk niet kloppen. Dit kan volgens deze leden maar tot een conclusie leiden: de regering moet nu melkveerechten invoeren en op deze wijze per direct een stop op uitbreidingen instellen, in ieder geval totdat het fosfaatprobleem is opgelost. Voor de melkveehouderij hoeft dat geen schade op te leveren, ze hebben immers al meer dan de helft van de verwachte groei gerealiseerd. Graag een reactie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar antwoorden op eerdere vragen van de leden van de fractie van de PvdD.

2.3 Stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke mogelijkheden zij ziet om de extra mestproductie die gepaard gaat met de groei van de melkproductie voor 100% te laten verwerken, mede gezien het feit dat er een mogelijk tekort aan capaciteit hiervoor is vanaf 2015 (zie sectie 2.1).

Het is aan de sector om die capaciteit verder te ontwikkelen. Individuele melkveehouders met uitbreidingsplannen moeten in hun uiteindelijke beslissing meewegen dat, wanneer uitbreiding leidt tot een toename van het fosfaatoverschot ten opzichte van de referentiehoeveelheid, jaarlijks verantwoord moet worden dat voldoende fosfaat is verwerkt. Dat is een belangrijke prikkel voor de ontwikkeling van verwerkingscapaciteit. Als niet kan worden aangetoond dat voldoende fosfaat is verwerkt, is sprake van overtreding van de regels waartegen handhavend zal worden opgetreden.

Deze leden vragen de regering daarnaast ook in hoeverre de verwerkte mestproductie op een manier, die niet belastend voor het milieu is, gebruikt kan worden in Nederland.

Mestverwerking betekent dat mest buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Verwerkte mest kan dus niet in de Nederlandse landbouw worden gebruikt.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij een stelsel van productierechten heeft overwogen als alternatief voor deze regeling en zo ja, waarom het besluit niet op dit alternatief is gevallen, en zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting op de afweging zoals verwoord in de brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80).

Deze leden vragen ook of de regering nader toe kan lichten waarom volgens de regering grondgebondenheid voor sommige boeren geen mogelijkheid «in de zin van management» is?

Het aantal melkveebedrijven neemt al jaren gestaag en autonoom af terwijl de gemiddelde omvang van melkveebedrijven toeneemt. Een groeiende groep melkveehouders komt daarmee op een punt waarbij zij strategische keuze zullen moeten maken over de wijze waarop zij de uitbreiding van hun bedrijf gaan vormgeven en de mate waarin zijn intensief of extensief kunnen en willen zijn. Het gaat dan onder andere om mogelijkheden om melkkoeien te weiden, om de mate waarin in de eigen ruwvoerbehoefte kan worden voorzien, en om de hoeveelheid mestplaat-singsruimte.

Een melkveehouder die de keuze heeft gemaakt om voor ruwvoer en/of mestafzet niet langer grondgebonden te blijven heeft hierop zijn gehele management, maar ook de fysieke inrichting en de financiering van zijn bedrijf, ingericht. Voor dit type bedrijven is het denkbaar dat grondgebondenheid niet meer in de bedrijfsstrategie en het management inpasbaar is.

De leden van de PvdA-fractie vinden het verstandig dat de regering productiebeperkende maatregelen overweegt als het nationale fosfaatplafond wordt overschreden. Deze leden zijn echter bezorgd dat het sturen op een fosfaatplafond leidt tot een situatie waarin het fosfaatplafond wordt gevuld door boeren die hun koeien op stal houden. De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering daarom om toe te lichten hoe het sturen op fosfaat zich verhoudt tot de wens om koeien in de wei te houden?

Ik onderstreep het belang van weidegang. Zoals aangegeven in de brief van 3 oktober (Kamerstuk 33 979, nr. 6) wil ik in overleg met de sector, maatschappelijke organisaties en provincies tot een actiegericht aanpak komen om grondgebondenheid en weidegang te stimuleren. Voor het stimuleren van weidegang heeft de zuivelketen zelf belangrijke instrumenten in handen, bijvoorbeeld een financiële beloning voor weidegang in de vorm de zogenaamde weidepremie. Of een melkveehouder weidegang toepast, is uiteindelijk een bedrijfsbeslissing die mede bepaald wordt door de beschikbaarheid van een huiskavel van voldoende omvang. Het nationale fosfaatplafond, dat door de Europese Commissie in de derogatiebeschikking is opgenomen, maakt geen onderscheid naar diercategorieën of naar de wijze waarop dieren worden gehouden. Vanuit het perspectief van de Nitraatrichtlijn of Meststoffenwet is er geen rechtvaardiging om weidegang verplicht voor te schrijven in relatie tot het fosfaatproductieplafond. Een dergelijke verplichting zou bovendien het economisch perspectief van melkveebedrijven die niet kunnen beschikken over een huiskavel van voldoende omvang sterk beperken.

De regering is van mening dat de groei in lijn moet zijn met duurzaamheidsdoelen voor de sector die betrekking hebben op weidegang, diergezondheid en dierenwelzijn, klimaat en energie, milieu en biodiversiteit. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om op al deze punten duidelijke verbeterdoelen vast te stellen.

Het verduurzamen van de verschillende landbouwsectoren is een van de speerpunten van mijn beleid. Specifiek voor de melkveehouderij steun ik de initiatieven die zijn genomen door de ketenpartijen in het zuivelbedrijfsleven. In het kader van de afspraken over de «Duurzame Zuivelketen» zijn concrete doelen geformuleerd op het gebied van klimaat en energie, diergezondheid en dierenwelzijn, weidegang, en biodiversiteit en milieu. In het kader van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij heb ik regelmatig overleg met onder meer de zuivelketen over de voortgang van de gestelde doelen, alsmede over toekomstige aanscherping van de doelen.

Deze leden zijn benieuwd of het verminderen van de fosfaatemissie middels het voerspoor kan worden bereikt zonder het dierenwelzijn aan te tasten.

Het voer in de melkveehouderij bestaan meestal uit ruwvoer (gras, grasproducten, snijmaïs enz.) en mengvoer dat wordt samengesteld uit verschillende grondstoffen. Met name gras en grasproducten bevatten doorgaans meer fosfor dan de behoefte van de dieren vereist. Het gehalte aan fosfor in ruwvoerders is moeilijk beïnvloedbaar. Het belangrijkste middel om het gehalte aan fosfor in het rantsoen in overeenstemming te brengen met de behoefte van het dier verloopt dan ook via de mengvoersamenstelling. De ervaring leert dat de gebruikelijk grondstoffen die in rundveemengvoerders worden gebruikt van nature meer fosfor bevatten dan nodig is voor een uitgebalanceerd rundveerantsoen. Minder gebruikelijke fosforarme grondstoffen of grondstoffen met een betere fosforverteerbaarheid zijn veelal duurder. Het verlagen van het fosforgehalte in het mengvoer werkt vaak kostprijsverhogend. Dit gegeven en het feit dat veehouders met zorg met hun dieren omgaan geven mij het vertrouwen dat veehouders niet in de verleiding komen het rantsoen van hun dieren zodanig samen te stellen dat daardoor niet meer aan de behoefte van de dieren wordt voldaan.

De leden van de PvdA-fractie zijn net als de regering van mening dat de deadline van 1 januari 2015 voor inwerkingstelling van dit voorstel dient te worden gehaald en zijn benieuwd hoeveel derogatie Nederland zal verliezen als de deadline niet wordt gehaald.

Als Nederland niet meer voldoet aan voorwaarden die de Europese Commissie aan de derogatie heeft gesteld, vervalt de basis voor de hele derogatie. De derogatie biedt, met name melkveehouders, de mogelijkheid om 230 of 250 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare aan te wenden. Als de derogatie vervalt, kan slechts 170 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare worden aangewend. Dit heeft ook consequenties voor de andere veehoudersectoren omdat verdringingseffecten zullen ontstaan.

De leden van de D66-fractie constateren met teleurstelling dat in dit wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd wordt om voor 100% verwerking te kiezen bij groei. Daarbij is sturen op de fosfaat hoeveelheid achteraf pas mogelijk, wanneer het fosfaat plafond al is doorbroken. Anticiperen daarop is moeilijk. Hoe ziet de regering dit als verantwoorde groei?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om groei altijd mogelijk te maken, ook als bedrijven geen grond beschikbaar hebben. Is de regering van mening dat het niet passend zijn van grondgebondenheid in de zin van management op zichzelf voldoende reden is om niet-grondgebonden groei mogelijk te maken?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fracties van de SP en de PvdA.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), gelet op de dreigende overschrijding van het fosfaatplafond en de wens om grondgebondenheid te stimuleren, inmiddels gepleit heeft voor aanscherping van het wetsvoorstel. Deze leden hebben begrepen dat de Land- en Tuinbouworganisatie en de Nederlandse Zuivelorganisatie inmiddels ook voorstander zijn van aanscherping van het wetsvoorstel. De NMV wil voorkomen dat bij overschrijding van het fosfaatplafond generieke maatregelen, zoals bijvoorbeeld een fosfaatheffing, worden genomen die zowel uitbreidende als niet-uitbreidende bedrijven treffen. De leden van de SGP-fractie delen deze zorg. Zij vinden dat bedrijven die niet of niet zonder extra grond uitbreiden buiten schot moeten blijven. De NMV stelt voor om bedrijven met een overschot groter dan 80 kilogram fosfaat per hectare te verplichten minimaal 50% van de extra mest op eigen grond af te zetten. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering tegen dit voorstel aankijkt.

Zoals eerder aangegeven biedt het wetsvoorstel ondernemers de mogelijkheid om grondgebonden te groeien, maar wordt dat niet verplicht voorgeschreven. Vanuit het perspectief van de Nitraatrichtlijn en milieuoogpunt is dat ook niet nodig. De ex ante evaluatie mestbeleid 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Kamerstuk 33 037, nr. 80) alsook de recente ex ante evaluatie van het wetsvoorstel verantwoorde groei van de melkveehouderij door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (Kamerstuk 33 979, nr. 6) geven geen aanleiding te veronderstellen dat over enkele jaren het nationale fosfaatproductieplafond overschreden zal worden. De regering ziet dan ook geen aanleiding om het voorstel van de NVM te omarmen. Op dit moment valt niet te zeggen hoe het door de NMV voorgestelde stelsel uitwerkt op de betrokken bedrijven. Het zal in de praktijk in ieder geval betekenen dat uitsluitend aan de relatief beperkte groep melkveehouders met een fosfaatoverschot van tenminste 80 kg per hectare nadere voorwaarden voor uitbreiding worden gesteld. Voor bedrijven met een fosfaatoverschot lager dan 80 kg. per hectare staat het in de voorgestelde systematiek nog steeds vrij om groei volledig te realiseren op basis van mestverwerking en wordt grondgebondenheid niet meer gestimuleerd dan met de systematiek zoals deze nu in het wetsvoorstel is opgenomen. De waarde van 80 kilogram fosfaat per hectare lijkt daarbij niet onderbouwd. Indien de opvatting is dat de wijziging van de Meststoffenwet aangegrepen zou moeten worden om de melkveehouderij te verplichten grondgebonden te produceren kunnen mogelijk ook andere varianten worden overwogen.

Is de regering het met deze leden eens dat voorkomen moet worden dat door mogelijke overschrijding van het fosfaatplafond over enkele jaren generieke maatregelen genomen worden waarvan ook niet-uitbreidende bedrijven de dupe worden?

Het is nu te vroeg om vooruit te lopen op de inhoudelijke invulling van de productiebegrenzende maatregelen die aan de orde zijn als het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden. Ook bedrijven die niet uitbreiden dragen bij aan de fosfaatproductie en dus aan een eventuele overschrijding. Daarom kan niet op voorhand worden bepaald dat deze bedrijven worden uitgesloten.

Hoofdstuk 3 Nieuw stelsel

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering ook heeft overwogen om het nationale fosfaatplafond en het sectorale fosfaatplafond voor de melkveehouderij in het wetsvoorstel op te nemen. Zo nee, waarom niet?

Er zijn twee belangrijke overwegingen waarom het nationale mestproductieplafond geen onderdeel uitmaakt van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij. In de eerste plaats ziet het nationale mestproductieplafond op de mestproductie van totale veehouderij in Nederland, niet uitsluitend op de mestproductie van bedrijven met melkvee, waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet. In de tweede plaats is het nationale mestproductieplafond als voorwaarde door de Europese Commissie al verbonden aan de aan Nederland verstrekte derogatie voor de periode 2014–2017.

Het sectorale fosfaatproductieplafond is door de zuivelsector aan zichzelf als doelstelling opgelegd. Dit fosfaatproductieplafond is niet als voorwaarde opgenomen in het wetsvoorstel omdat een dergelijk sectoraal plafond geen directe relatie heeft met het nationale mestproductieplafond. De situatie kan zich voordoen dat de melkveehouderij weliswaar het sectorale plafond van 84,9 mln. kg fosfaat heeft overschreden, maar dat er nog geen sprake is van een overschrijding van het nationale plafond van 172,9 mln. kg. In dat geval is op basis van de afspraken met de Europese Commissie over de derogatie niet nodig om nadere maatregelen te treffen. Om die reden is het sectorale plafond niet opgenomen in het wetsvoorstel als grens voor de groei van de melkveehouderij.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat er een nieuw sturingsinstrument wordt geïntroduceerd: de melkveefosfaatreferentie 2013. De fosfaatproductie in het jaar 2013 wordt als uitgangspunt genomen. Maar in dat jaar is nu juist de melkproductie, en naar moet worden aangenomen dus ook de fosfaatproductie, met 6% gestegen, kan de regering dat bevestigen? Daarmee krijgen de melkveehouders dus 6% fosfaat extra cadeau, en kunnen dus 6% extra groeien. De verwachte groei van de melkproductie tot 2020 begint niet pas in 2015, zoals wordt gesteld, maar is al in 2013 en de jaren daarvoor begonnen. Vanaf 2007 jaarlijks met 2%. Deze leden menen dan ook dat uit het oogpunt van het milieu het beter en eerlijker is om 2012 als referentie jaar te nemen en niet 2013. Waarom heeft de regering daar niet voor gekozen?

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de ex ante evaluatie mestbeleid 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is 2013 gekozen als referentiejaar omdat het fosfaatoverschot in 2013 «de meest actuele en niet meer te beïnvloeden informatie over de bijdrage van een individueel melkveebedrijf aan de druk op de mestmarkt» geeft. Doorslaggevend voor de keuze van het referentiejaar is dus niet, zoals de leden van de PvdD-fractie voorstellen, de vraag of er al dan niet een toename van de melkproductie heeft plaatsgevonden ten opzichte van het voorgaande jaar maar of bedrijven met melkvee op het moment van aankondiging van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij nog mogelijk-

heden hadden om gericht te anticiperen op de hoogte van de melkveefosfaatreferentie.

De fosfaatreferentie geeft het in 2013 door melkvee geproduceerde overschot op een bedrijf weer. Op dat overschot is de reguliere verwerkingsplicht van toepassing. Er is dus geen sprake van dat melkveehouders «6% fosfaat extra cadeau krijgen».

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen grote vraagtekens bij de effectiviteit van de boete van 11 euro per kilo fosfaat. Een koe produceert ongeveer 40 kilo fosfaat per jaar; een koe boven de fosfaatreferentie betekent dus een boete van 440 euro. Maar deze 440 euro kan worden uitgesmeerd over de hele kudde. Bij een veestapel van 300 koeien komt de boete neer op iets meer dan 1 euro per koe. Een boer kan bij dit soort boetes veel boven de referentie gaan zitten voordat het echt financieel pijn doet, kan de regering dat bevestigen?

Het gemiddelde aantal melkkoeien op melkveehouderijen bedroeg in 2013 circa 90 stuks (Bron: CBS Statline). Uitgaande van de voorspelde uitbreiding van de productiecapaciteit voor melk van 20% tot 2020 is er op een gemiddeld melkveebedrijf sprake van een toename van het aantal melkkoeien van 8 stuks (9% groei van het aantal melkkoeien). Bij een fosfaatexcretie per koe van 40 kilogram per jaar betekent dit een toename van de fosfaatproductie van 320 kg. Bij een boete van € 11 per kilogram fosfaat riskeert deze boer jaarlijks een boete van € 3.520,- indien de toename van de fosfaatproductie niet op de juiste wijze kan worden verantwoord. Verrekend over de gehele veestapel betekent dit een boete van ruim € 35,- per koe, waardoor de kostprijs voor de productie van een liter melk met ruim 4 eurocent wordt verhoogd.

Indien de in een eerdere vraag door de leden van de PvdD aangehaalde verwachting van minimaal een verdubbeling wordt aangehouden – in het voorbeeld betekent dit een verdubbeling van 90 naar 180 melkkoeien – bedraagt de boete zelfs € 220 per koe.

De regering spreekt steeds over de «flinke» verdien capaciteit van de melkveehouderij. Kan de regering dit toelichten, in termen van aandeel in het bruto nationaal product, uitgesplitst naar toelevering, primaire melkveehouderij en verwerking, exclusief de bijdrage verwerking van geïmporteerde zuivel een exclusief aandeel geïmporteerd veevoer? Voor een reëel beeld moeten natuurlijk ook de kosten worden meegerekend: inkomenssteun, kapot gereden wegen zonder wegenbelasting te betalen, waterschapslasten die onevenredig zijn verdeeld tussen boeren en burgers, de belasting van het klimaat en de belasting van natuurgebieden door de melkveestapel, en alle andere relevante kosten die de melkveesector op de maatschappij afwentelt. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien graag een uitgebreid antwoord op deze vragen tegemoet. Mocht de regering niet over de gevraagde cijfers beschikken, is zij dan bereid om daar op korte termijn onderzoek naar te laten uitvoeren? Deze leden vinden het van belang dat de kosten van baten van de melkveehouderij samen in ogenschouw genomen kunnen worden. Graag een reactie hierop van de regering.

De Nederlandse melkveehouderij en zuivelindustrie hadden een productiewaarde van respectievelijk € 4,3 mld. en € 6,4 mld. in 2012. Er werd in 2012 voor € 2,4 mld. aan zuivel geïmporteerd en voor € 6,0 mld. geëxporteerd. Het handelsoverschot bedroeg € 3,6 mld. De melkveehouderijsector ontvangt thans circa € 0,4 mld. aan inkomenssteun (bedrijfs-toeslag), dit bedrag zal richting 2019 fors dalen.

In 2011 heeft het toenmalige kabinet een reactie aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 32 708, nr. 6) over het in opdracht van uw Kamer door Blonk Milieu Advies opgestelde rapport «Economische verduurzaming voedsel-

productie». Blonk Milieu Advies merkt onder meer op dat het niet mogelijk is om met zekerheid een reële prijs van voedsel te bepalen, omdat niet alle externe kosten kunnen worden gekwantificeerd. Gezien deze recente conclusies verwacht ik niet dat nieuw onderzoek daarover tot een andere conclusie zal leiden.

3.1 Reikwijdte stelsel

De leden van de VVD-fractie vragen in het licht van de reikwijdte aan de regering of er verder uitzonderingen voor deze wet worden gemaakt. Bijvoorbeeld voor de biologische productie? Zo ja, waarom en om welke uitzonderingen gaat het dan?

Het wetsvoorstel kent, zoals in de memorie van toelichting is te lezen, qua reikwijdte een groter bereik dan de melkquota die op 1 april 2014 vervallen. Dit komt, omdat het instrument stuurt op de productie van fosfaat door al het melkvee en niet enkel op de productie van melk. Op de reikwijdte van het stelsel zijn geen uitzonderingen geformuleerd. Bij het verwerken van een eventueel melkveefosfaatoverschot is echter aangesloten bij het stelsel van verplichte mestverwerking zoals dat reeds bestaat. Aansluiting bij dit stelsel kent nadrukkelijke voordelen voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel. In het stelsel van verplichte mestverwerking zijn alternatieve vormen van verwerking beschikbaar, onder meer indien de landbouwer behoort tot een aangewezen categorie landbouwers en het overschot overdraagt of laat overdragen aan een aangewezen categorie afnemers. Concreet gaat het daarbij onder andere om biologische veehouderijbedrijven die hun fosfaatoverschot afzetten bij biologische akkerbouwbedrijven. De andere uitzonderingen, die ook al zijn opgenomen in het stelsel voor de verplichte mestverwerking, staan genoemd in artikel 21, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Deze leden lezen dat volgens de regering een derde slot op de deur naast dierrechten en verplichte mestverwerking tot onnodige regelstapelning zal leiden. Kan de regering aangeven waarom een tweede slot – en dus het dubbelen van regels – wel noodzakelijk is? Wanneer en onder welke omstandigheden verdwijnt voor de andere sectoren het tweede slot?

In de brief van december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) is uitgebreid betoogd waarom dierrechten voorlopig nog niet kunnen worden afgeschaft. Op pagina vier van de brief staat dat de ex ante evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR laat zien dat de invoering van de mestverwerkingsverplichting een belangrijke bijdrage kan leveren aan het behalen van de doelen van het mestbeleid en de implementatie van de Nitraatrichtlijn in Nederland, maar dat er geen zekerheid is dat tijdig voldoende mest kan worden verwerkt om het mestoverschot tot nul te reduceren. Om te voorkomen dat de fosfaatproductie ongewenst kan toenemen als gevolg van economische ontwikkeling en uitbreiding van de productiecapaciteit zijn aanvullende waarborgen nodig. Voor de varkens- en pluimveehouderij bestaat de waarborg uit het voorlopig handhaven van het bestaande stelsel van dierrechten. In 2016 vindt de volgende evaluatie van de Meststoffenwet plaats en kan opnieuw worden bezien of er aanleiding is de voortzetting van de dierrechten te heroverwegen. Als dat het geval is, kunnen dierrechten voor één of beide sectoren vervallen met ingang van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn (vanaf 2018).

3.1.1 Melkvee

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering lijkt te kiezen voor de strikte uitvoer van de nitraatrichtlijn. Ook het voorliggend wetsvoorstel moet bijdrage leveren aan de realisatie van deze doelen terwijl een meerderheid van de Kamer wil onderzoeken of doelen uit deze rigide richtlijn niet via andere wijze behaald kunnen worden [6]. Graag een reactie van de regering.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe groot de fosfaatproductie in 2013 (of anders in 2012) was op de 2.500–3.000 jongveebedrijven waar geen melk- of kalfkoeien worden gehouden.

In 2013 waren er, op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, 3.038 bedrijven waar jongvee voor de melkveehouderij werd gehouden. Het gemiddeld aantal gehouden stuks jongvee jonger dan 1 jaar (categorie 101 uit bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) bedroeg in dat jaar iets meer dan 48.000. Het aantal stuks jongvee tussen de 1 en 2 jaar bedroeg iets meer dan 60.500. De forfaitaire fosfaatproductie van deze dieren bedroeg, op basis van de excretieforfaits zoals deze gebruikt zullen worden voor de vaststelling van de melkveefosfaatreferentie, bijna 1,8 mln. kg.

3.1.4 Melkveefosfaatreferentie

De leden van de vragen of er naast het proberen te beperken van fosfaatproductie door een fosfaatplafond in te stellen ook andere mogelijkheden gezocht worden of zijn om het fosfaatplafond naar beneden te brengen? Zoals bijvoorbeeld de kringloopwijzer, het exporteren van mest naar gebieden waar geen mestoverschot is, het concept kunstmest uit dierlijke mest, enzovoort. Wat zijn maatregelen die de regering hierin ondernomen heeft? Welke gesprekken vinden er op het niveau van de Europese Unie plaats om dit te bewerkstelligen? Wat zijn de uitkomsten of signalen uit deze gesprekken? En indien dit niet het geval is, wat is de motivatie van de regering om dit niet te doen?

Het nationale fosfaatproductieplafond is door de Europese Commissie aan de aan Nederland verstrekte derogatie verbonden. Het nationale fosfaatproductieplafond is geen plafond dat aan nationale wet- en regelgeving is verbonden. Het fosfaatproductieplafond is een belangrijke stimulans voor de veehouderij, maar de melkveehouderij in het bijzonder, om de fosfaatproductie te reduceren. Het naar beneden halen van het fosfaatplafond, zoals de leden van de CU-fractie voorstellen, is door mij niet overwogen. De Nederlandse veehouderij heeft aan het huidige fosfaatproductieplafond al een voldoende opgave.

De kringloopwijzer geeft individuele ondernemers inzicht in de mineralenkringloop op het eigen bedrijf en maakt inzichtelijk waar verliezen optreden en waar mineralen effectiever en efficiënter benut kunnen worden. De Kringloopwijzer kan een bijdrage leveren aan het reduceren van de input aan mineralen en daarmee aan het verkleinen van de fosfaatproductie door de melkveehouderij.

Het exporteren van mest naar gebieden waar geen mestoverschot is, zowel binnen als buiten Nederland, is één van de pijlers onder het mestbeleid. Het stelsel van gebruiksnormen verplicht landbouwers die een overschot aan mineralen produceren dit overschot op verantwoorde wijze af te zetten, bijvoorbeeld bij landbouwers die nog bemestingsruimte over hebben (akker- en tuinbouw, extensieve veehouderij) of naar het buitenland. De regels rond het transport van dierlijke mest moeten

zekerstellen dat onder alle omstandigheden inzichtelijk is waar de afgevoerde mest is afgeleverd.

Voor het antwoord op de vraag over het «concept kunstmest uit dierlijke mest» verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie over mineralenconcentraat.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen om de fosfaatreferentie slechts in eerste lijn overdraagbaar te maken. Deze leden zijn zeker niet op voorhand voor verhandelbaarheid van fosfaatreferenties, maar vragen of ruimere mogelijkheden in sommige gevallen gerechtvaardigd zouden zijn.

De melkveefosfaatreferentie is bedrijfsgebonden en in principe niet overdraagbaar. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat de melkveefosfaatreferentie een (markt)waarde krijgt en de afgifte van de referentie als staatssteun zou kunnen worden aangemerkt. Tevens zorgt deze keuze ervoor dat de hoeveelheid fosfaat die is benoemd in alle melkveefosfaatreferenties op termijn afneemt en dus een groter deel van het nationale melkveefosfaatoverschot wordt gecompenseerd met grond of wordt verwerkt. De melkveefosfaatreferentie is geen beloning. Het is de erkenning dat een bedrijf in 2013 niet over voldoende grond beschikte om de hoeveelheid geproduceerde fosfaat te plaatsen. Dit wordt geaccepteerd, maar is een situatie die niet wordt aangemoedigd. De basis van het wetsvoorstel is de opvatting dat met melkvee geproduceerde mest die niet op aanwezige grond geplaatst kan worden voor 100% moet worden verwerkt. Dat is ook de regel die gaat gelden voor melkveebedrijven die vanaf 2013 zijn gestart.

Een uitzondering op dit principe is gemaakt voor degene die het bedrijf waarvoor een melkveefosfaatreferentie is afgegeven bij erfopvolging verkrijgt. De gedachte is dat het in deze situatie niet rechtvaardig is wanneer de erfopvolger door erfopvolging ineens op straffe van een boete gehouden zou zijn additionele maatregelen te nemen om conform de nieuwe normen door te kunnen produceren. Een tweede uitzondering is gemaakt voor de situatie dat een bedrijf wordt voortgezet door een landbouwer waarmee bloed of aanverwantschap in de eerste graad bestaat. Ook in deze situatie is geoordeeld dat het wenselijk is dat de activiteiten ongewijzigd voortgezet kunnen worden zonder dat ineens strengere mestverwerkingsregels voor dat bedrijf zouden moeten gaan gelden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken of op basis van artikel 21a de referentie wordt vastgesteld voor de landbouwer of voor het bedrijf. Kan de regering toelichten hoe de melkveefosfaatreferentie zal worden geregistreerd bij RVO, zo vragen deze leden? Gebeurt dit op basis van het KvK-nummer van het bedrijf?

De melkveefosfaatreferentie is een beschikking die gericht is op de landbouwer en wordt afgegeven ten behoeve van het bedrijf waarop deze landbouwer in 2013 melkvee heeft gehouden. Een bedrijf is daarbij, zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Meststoffenwet, het «geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van enige vorm van landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden». De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) registreert de melkveefosfaatreferentie op basis van het Kamer van Koophandelnummer (KvK-nummer).

In het referentiejaar 2013 is gewerkt met forfaitaire normen en in de toekomst zal er met de kringloopwijzer gewerkt worden. Houdt dit in dat bij gelijke fosfaatproductie in de toekomst het overschot op bepaalde bedrijven stijgt, zo vragen deze leden.

De melkveefosfaatreferentie wordt vastgesteld op basis van de forfaitaire excretienormen zoals deze zijn opgenomen in de Meststoffenwet. Bedrijven met melkvee dienen na het van kracht worden van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij jaarlijks aan te tonen dat zij een eventuele toename van het melkveefosfaatoverschot op hun bedrijf hebben laten verwerken. Bij deze verantwoording kunnen bedrijven gebruik maken van «vrije bewijsleer» om aan te tonen dat zij geopereerd hebben binnen de kaders van de wet. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van de Bedrijfsspecifieke Excretie (BEX) in het kader van de verantwoording voor het stelsel van gebruiksnormen.

De Kringloopwijzer is een managementtool die op een individueel melkveebedrijf de efficiëntie van stikstof, fosfaat en koolstof en de bijbehorende verliezen, per schakel in het bedrijfssysteem, nauwkeurig in kaart brengt en vergelijkt met wettelijke normen en referentiewaarden (hoe scoren anderen in vergelijkbare omstandigheden). De Kringloopwijzer is daarmee primair een hulpmiddel voor bedrijven om voor het eigen bedrijf inzichtelijk te maken hoe efficiënt met mineralen omgegaan kan worden. De Kringloopwijzer is nog volop in ontwikkeling en maakt geen onderdeel uit van de Meststoffenwet. Wel kan – op termijn – de Kringloopwijzer mogelijk door ondernemers gebruikt worden in het kader van de «vrije bewijsleer» om aan te tonen dat bijvoorbeeld de excretie op het eigen bedrijf lager is dan op basis van de wettelijke forfaits. Op die wijze gebruikt zal de Kringloopwijzer er in de toekomst eerder voor zorgen dat het fosfaatoverschot op bedrijven daalt dan dat er sprake zal zijn van een stijging.

Hoe behandelt de regering bedrijven die natuurgrond als grasland hebben opgegeven?

In het wetsvoorstel is volledig aangesloten op het stelsel van de verantwoorde mestafzet. Voor het bepalen van de plaatsingsruimte tellen natuurgronden als grasland mee voor 70 kg fosfaat per hectare.

Hoe behandelt ze bedrijven op zand of löss gronden ten opzichte die van de klei, omdat deze een normverhoging op het grasland hebben gekregen?

Alle bedrijven worden gelijkelijk behandeld, onafhankelijk van de grondsoort. Of sprake is van een fosfaatoverschot op bedrijven met melkvee wordt bepaald door twee factoren, te weten de fosfaatproductie door melkvee en de mestplaatsingsruimte op het bedrijf. De mestplaatsingsruimte is afhankelijk van de fosfaatgebruiksnormen die van toepassing zijn op de gronden die bij het bedrijf in gebruik zijn. De hoogte van fosfaatgebruiksnormen wordt bepaald door de fosfaattoestand van deze gronden.

De normverhoging op klei waar de leden van de fractie van de CDA op wijzen heeft betrekking op de stikstofgebruiksnormen. Het onderhavige stelsel stuurt volledig op fosfaat.

De leden van de CDA-fractie voorzien dat de basis voor het leggen van de melkveefosfaatreferentie leidt tot diverse knelgevallen. Deze leden leggen de regering een aantal casussen voor en verzoeken om een inhoudelijke reactie.

Casus 1:

Melkveehouder A heeft in 2013 zijn stallen en deel van het bijbehorende land verkocht aan Akkerbouwer B die de melkveehouderij ook in gebruik neemt. Melkveehouder A heeft elders een bestaande melkveehouderij gekocht. In deze casus is geen sprake van nieuwbouw en de mest kan binnen het akkerbouwbedrijf en het aangekochte land geplaatst worden. Moet Akkerbouwer B verplicht alle mest verwerken, ondanks dat ze zelf voldoende plaatsingsruimte hebben?

Casus 2:

Een startende ondernemer C heeft in januari 2013 een melk veebedrijf overgenomen. Na overname is gestart met de bouw van een nieuwe ligboxenstal, met een capaciteit van 68 melkkoeien, volgens de specificaties van de Maatlat Duurzame Veehouderij. Op 26 augustus 2013 is de productie opgestart. En op 4 november bestaat de veestapel uit 65 stuks melkvee. Het grasland (20 hectare) is in volle omvang het gehele jaar geëxploiteerd, inclusief rundvee bemesting van derden, vanaf het begin van het jaar 2013. Deze familie heeft geen vol kalenderjaar kunnen melken maar slecht een klein gedeelte. Welke melkveefosfaatreferentie gaat de startende ondernemer C krijgen? Is de regering bereid om voor dit soort situaties een passende oplossingen te zoeken? Zo ja, waar bestaat deze oplossing dan uit?

Casus 3:

Vader D heeft een kleinschalig veehouderijbedrijf met zoogkoeien, stieren en sinds 2013 ook melkvee. Totaal ca. 135 stuks vee. Zoon E wil graag boeren en het bedrijf overnemen en er zijn bestaan in opbouwen. Omdat mogelijk te maken gaan ze uitbreiden in de melkveehouderij en met het vleesvee (lees vooral zoogkoeien afbouwen). Ze melken nu 25 koeien (in 2013 nog 18 koeien) en willen vanaf april 2015 graag groeien naar ca. 80–90 stuks. Welke melkveefosfaatreferentie gaat zoon E krijgen? Telt de mestproductie van de zoogkoeien ook mee in de referentie? Is de regering bereid om voor dit soort situaties een passende oplossingen te zoeken? Zo ja, waar bestaat deze oplossing dan uit?

Casus 4:

Melkveebedrijf F is geen overschotbedrijf qua fosfaat maar een tekortbedrijf.

In 2013 hebben ze om hun ruwvoerpositie te versterken en stikstof uit dierlijke mest te kunnen plaatsen voor één jaar ruim 3 hectare bij gehuurd. Hierdoor hebben ze in 2013 ruim zeven procent fosfaatruimte overgehouden. Daarbovenop hebben ze in 2013 ruim 21 procent van hun fosfaat afgezet naar boeren en particulieren. Bij elkaar opgeteld hadden ze over 2013 dus nog ruimte voor 28 procent groei in dieren op basis van fosfaat. Wat adviseert de regering melkveebedrijf F om te doen?

De melkveefosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in het kalenderjaar 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee: het melkveefosfaatoverschot. De melkveefosfaatreferentie wordt bepaald door de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 op een bedrijf af te zetten tegen de fosfaatruimte die in 2013 op het bedrijf beschikbaar was, gebaseerd op de voor de betreffende percelen geldende fosfaatgebruiksnormen. Hierbij wordt aangesloten bij de gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen voor bouwland en grasland uit het stelsel van gebruiksnormen en de hoeveelheid fosfaat die gebruikt mag worden op de tot het bedrijf behorende oppervlakte natuurterrein. Bij de berekening van de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee in het kalenderjaar 2013 wordt gebruik gemaakt van de forfaitaire normen zoals deze gelden op het moment dat de referentie wordt afgegeven.

Over de door de leden van de CDA-fractie aangedragen casussen kan ik op basis van de beschikbare gegevens niet beoordelen hoe hoog de melkveefosfaatreferentie in deze individuele gevallen zal worden vastgesteld.

De melkveefosfaatreferentie is een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat. Indien een landbouwer kan aantonen dat de gebruikte gegevens onjuist zijn is het mogelijk dit bewijs aan te voeren in een bezwaar- en beroepsprocedure. Indien het bewijs overtuigend is, zal de melkveefosfaatreferentie worden aangepast.

De leden van de D66-fractie constateren dat als bedrijven nu hun fosfaatreferentie overschrijden er toch een fosfaatoverschot ontstaat. Bij de keuze voor mestverwerking leiden fosfaatoverschotten hoe dan ook tot grotere druk op de mestmarkt, waar nu al te weinig verwerkingscapaciteit is. Hoe gaat de regering borgen dat er geen extra druk ontstaat?

Bedrijven (waaronder melkveebedrijven) met een fosfaatoverschot zijn, op basis van de mestverwerkingsplicht, verplicht elk jaar een deel van het overschot te laten verwerken.

De melkveefosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot dat wordt geproduceerd door het melkvee op een bedrijf in het jaar 2013. Jaarlijks moeten ondernemers waar de fosfaatproductie is toegenomen ten opzichte van de referentie aantonen dat zij aan de aanvullende voorwaarde (plaatsing op grond of verwerking) voldoen. Mestverwerking betekent dat fosfaat buiten de Nederlandse landbouw wordt geplaatst. Daardoor ontstaat niet een grotere, maar juist een kleinere druk op de mestmarkt.

De leden van de D66-fractie merken op dat de twee opties om het melkveefosfaatoverschot te reduceren gelijk lijken te zijn aan elkaar. De ondernemer heeft zelf de keuze welke strategie ingezet wordt. Klopt het dat er geen voorwaarden verbonden zijn aan de keuze om te groeien met mestverwerking en dat grondgebonden groei hiermee niet gestimuleerd wordt? Deelt de regering de mening van deze leden dat grondgebondenheid voorkeur heeft, onder andere in verband met het dierenwelzijn en milieu? Zo geeft onderzoek van Wageningen UR en Accon AVM aan dat in Noord-Nederland ruimte is om met grondgebonden groei de melkproductie met 30% te laten groeien. Is de regering voornemens om grondgebonden groei te stimuleren en zo ja, op welke wijze?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat in 2013 de melkveefosfaatreferentie gepeild wordt. Komt hier nog een volgend peilpunt op? Zo ja, wanneer zal dit zijn en hoe zal voorkomen worden dat hier misbruik van wordt gemaakt?

De fosfaatreferentie wordt vastgesteld op het niveau 2013 omdat de cijfers over 2013 de meest actuele en niet meer te beïnvloeden informatie geven over de bijdrage van een individueel melkveebedrijf aan de druk op de mestmarkt.

Het voorliggende wetsvoorstel biedt geen basis voor een »volgend peilpunt«.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader in te gaan op de gevolgen van de nieuwe, lagere excretienormen op de melkveefosfaatreferentie en daarmee op de groeiomgankelijkheden voor de melkveehouderij.

In de Staatscourant van 14 juli 2014 (Jaargang 2014, nr. 19355) is een kennisgeving gepubliceerd van de Staatssecretaris van Economische Zaken (nr. WJZ/14105714), van de ontwerpregeling, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in verband met aanpassing in bijlage D van excretieforfaits voor rundvee. De reden voor de actualisatie van de excretieforfaits van rundvee is dat de gemiddelde geobserveerde bruto stikstof- en fosfaatexcretie op basis van de cijfers van de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM) in de periode 2010–2012 duidelijk lager was, zowel voor jongvee (de diercategorieën 101 en 102) als voor melk- en kalfkoeien (categorie 100). Door deze wijziging sluit de forfaitaire mestproductie beter aan bij de mestproductie die in de praktijk wordt gerealiseerd.

De geactualiseerde excretieforfaits worden per 1 januari 2015 van kracht en zullen gebruikt worden bij de definitieve vaststelling van de melkveefosfaatreferentie 2013 voor bedrijven met melkvee. Door gebruik te maken van de geactualiseerde excretieforfaits zal de melkveefosfaatreferentie naar verwachting voor alle bedrijven met melkvee lager uitvallen dan wanneer gebruik gemaakt zou worden van de excretieforfaits zoals deze momenteel van kracht zijn. Door zowel voor de vaststelling van de melkveefosfaatreferentie 2013 als voor de verantwoording die bedrijven met melkvee elk jaar af moeten leggen dezelfde geactualiseerde excretieforfaits te gebruiken wordt voorkomen dat verschillen in de berekende fosfaatproductie ontstaan die zijn terug te voeren op verschillen in excretieforfaits.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of melkveehouders de gelegenheid krijgen om bezwaar aan te tekenen tegen de beschikking waar in het aantal stuks melkvee wordt vastgesteld en daarbij gebruik te maken van aanvullend bewijs.

De melkveefosfaatreferentie is een beschikking waartegen bezwaar en beroep open staat. Bij de bepaling van het aantal stuk melkvee wordt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) gebruik gemaakt van een combinatie van de gegevens zoals die zijn opgenomen in het I&R-rund (Identificatie en Registratie) met de uit de Gecombineerde Data-inwinning (verder: GDI-opgave) bekende gegevens. Indien een landbouwer kan aantonen dat de gebruikte gegevens onjuist zijn is het mogelijk dit bewijs aan te voeren in een bezwaar- en beroepsprocedure. Indien het bewijs overtuigend is, zal de melkveefosfaatreferentie worden aangepast.

3.2 Productieverbod en uitzonderingsgronden

De leden van de D66-fractie merken op dat in de regelgeving en memorie van toelichting niet ingegaan wordt op het tegengaan van fraude met mestverwerking. Eerder dit jaar kaartte de Staatssecretaris aan actie te ondernemen tegen mestfraude. Heeft de regering bij het opstellen van dit wetsvoorstel rekening gehouden met mestfraude? Hoe ziet het wetgevend kader eruit om fraude met mestverwerking terug te dringen?

De nationale mestproductie overstijgt de totale plaatsingsruimte in Nederland. Het stelsel van verplichte mestverwerking, dat op 1 januari 2014 in werking is getreden, zorgt er voor dat de druk op de nationale mestmarkt wordt verlicht door alle veehouders met een mestoverschot te verplichten een deel van dit overschot te laten verwerken. Via het instrument van verplichte mestverwerking kan worden gestuurd op evenwicht op de binnenlandse mestmarkt waardoor de fraudedruk afneemt.

Ik zal u op korte termijn nader informeren over de stand van zaken van de voorbereiding of uitvoering van aangekondigde maatregelen om de

naleving van de mestregelgeving te verbeteren. In het kader van mestverwerking is met name ook de introductie van onafhankelijke monsterneming relevant. In overleg met de sector wordt op dit moment een voorstel uitgewerkt om de kwaliteit van de monsterneming te verbeteren.

Deze leden merken op dat er nog maar op beperkte mate mogelijkheid bestaat tot industriële mestverwerking voor rundermest. De kosten zijn hiervoor te hoog om het tot rendabele verwerkbaar product te maken. Hoe denkt de regering dit overschot in mestverwerking op te kunnen vangen? Is hierbij subsidie gemoeid om dit mogelijk te maken?

De mogelijkheden voor de industriële verwerking van rundveemest zijn inderdaad beperkt. Het is aan de sector om meer mestverwerkingscapaciteit te realiseren. Vanuit milieuperspectief is relevant of voldoende fosfaat wordt verwerkt, niet welke specifieke mestsoort wordt verwerkt. Daarom voorziet de Meststoffenwet nu al in de mogelijkheid voor veehouders om de verwerkingsopgave aan een andere veehouder over te dragen, via vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's). Melkveehouders kunnen er voor kiezen fosfaat uit varkensmest te (laten) verwerken in plaats van fosfaat uit rundermest. Dat kan aantrekkelijk zijn omdat varkensmest van nature een hoger nutriëntengehalte heeft waardoor verwerking eerder rendabel wordt. De veronderstelling dat een «overschot in mestverwerking» zou ontstaan is dus niet terecht. Via het topsectorenbeleid wordt de ontwikkeling van innovatieve technieken van mestverwerking ondersteund. Daarnaast kan subsidie worden verstrekt aan mestverwerkingsprojecten die duurzame energie produceren.

De leden van de D66-fractie lezen dat industriële mestverwerking het enig alternatief is naast verwerking in de eigen grond. Heeft de regering berekeningen gemaakt of de sector de verwachte 30% groei kan verwerken in deze instellingen? Zijn er met de sector harde, afrekenbare en controleerbare afspraken gemaakt voor het creëren van verwerkingscentrales die de groei op kunnen vangen?

De veronderstelling in de vraag dat mestverwerking per se een industrieel proces is, is niet juist. Verwerken betekent dat dierlijke meststoffen buiten de Nederlandse landbouw worden gebracht. Volgens de definitie in de Meststoffenwet wordt mest verwerkt als die wordt behandeld of wordt geëxporteerd.

Onderhavig wetsvoorstel biedt melkveehouders de ruimte om te groeien mits de toename van het fosfaatoverschot ten opzichte van de melkveefosfaatreferentie 2013 op eigen grond geplaatst kan worden, voor 100% kan worden verwerkt of een combinatie van beide. Ondernemers zullen dus voordat zij een uitbreiding gaan realiseren voor zichzelf zeker moeten stellen dat voor de groei van het fosfaatoverschot op hun bedrijf grond en/of mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is. Als er geen afzetmogelijkheden zijn, dan is er geen basis voor melkveehouders om te groeien. Ondernemers die groeien zonder vooraf afzetmogelijkheden zeker te stellen nemen hiermee een bewust risico dat zij niet aan hun verplichting kunnen voldoen.

Met de sector zijn geen afspraken gemaakt over de hoeveelheid verwerkingscapaciteit gerealiseerd moet worden. De verplichtingen uit het stelsel van verplichte mestverwerking en onderhavig wetsvoorstel moeten zekerstellen dat groei uitsluitend dan mogelijk is als er grond of mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is.

3.2.2 Uitzonderingsgronden (art. 21, tweede lid)

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering om de uitzondering, waarin wordt gesteld dat het algemene uitbreidingsverbod niet van toepassing is indien de landbouwer kan aantonen dat hij 100% van de het melkveefosfaatoverschot van het betreffende kalenderjaar heeft laten verwerken, te heroverwegen. Deze leden verzoeken de regering deze passage te schrappen en alleen uitbreiding van de productie toe te staan indien de fosfaatproductie minder dan 250 kilogram per jaar is, er in het betreffende jaar geen bedrijfsoverschot geproduceerd is of indien er in het betreffende jaar geen melkveefosfaatoverschot geproduceerd is.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een eerder vraag van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel om grenzen te stellen aan de optie van 100% mestverwerking om zo meer te doen om grondgebondenheid te stimuleren. Welke beperkingen zijn volgens de regering in dit geval nodig om te zorgen dat de verhouding tussen melkvee en grond niet scheef groeit?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar een eerder vraag van de leden van de fractie van de SGP.

3.3 Verantwoording

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest dat bij bedrijfsbeëindiging de fosfaatreferentie verdwijnt? Hoe gaat de regering om met de waardevermindering van deze bedrijven?

De melkveefosfaatreferentie is bedrijfsgebonden en in principe niet overdraagbaar. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat de melkveefosfaatreferentie een (markt)waarde krijgt en de afgifte van de referentie als staatssteun zou kunnen worden aangemerkt. Tevens zorgt deze keuze ervoor dat de hoeveelheid fosfaat die is benoemd in alle melkveefosfaatreferenties op termijn afneemt en dus een groter deel van het nationale melkveefosfaatoverschot wordt gecompenseerd met grond of wordt verwerkt. De melkveefosfaatreferentie is geen beloning. Het is de erkenning dat een bedrijf in 2013 niet over voldoende grond beschikte om de hoeveelheid geproduceerde fosfaat te plaatsen. De basis van het wetsvoorstel is dat met melkvee geproduceerde mest die niet op aanwezige grond geplaatst kan worden voor 100% moet worden verwerkt. Dat is ook de regel die gaat gelden voor melkveebedrijven die vanaf 2013 zijn gestart. In antwoord op de vraag van deze leden moet dan ook worden opgemerkt dat juist door de gekozen opzet de melkveefosfaatreferentie geen marktwaarde krijgt. De melkveefosfaatreferentie kent enkel een waarde voor de landbouwer die reeds op 2013 een melkveefosfaatoverschot produceerde. Van waardevermindering van het bedrijf is dan ook geen sprake. Het bedrijf is bij bedrijfsbeëindiging evenveel waard als andere bedrijven die een melkveefosfaatoverschot produceren, ongeacht of die wel of niet over een melkveefosfaatreferentie beschikken.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat na 2013 opgerichte bedrijven een referentie van nul hebben en daarom hun hele melkveefosfaatoverschot moeten laten verwerken. Deze leden vragen of hierbij wel sprake is van een eerlijke behandeling van deze bedrijven. Zij vragen de regering om hoeveel bedrijven het gaat die in dit jaar (2014) nieuw zijn opgericht. Wat zijn hierbij de gevolgen voor bedrijven die volledig grondgebonden zouden zijn?

De melkveefosfaatreferentie ziet op elk bedrijf met melkvee dat in 2013 bestond. De melkveefosfaatreferentie is een maat voor het fosfaatoverschot op een bedrijf met melkvee in het kalenderjaar 2013 dat wordt veroorzaakt door de fosfaatproductie van melkvee. Bedrijven die na 2013 zijn opgericht hielden in 2013 geen melkvee en produceerden ook geen fosfaatoverschot. Er kan voor deze bedrijven dan ook geen melkveefosfaatreferentie worden vastgesteld. Ook voor bedrijven die na 2013 zijn opgericht staan beide routes open om het melkveefosfaatoverschot te verantwoorden: grond, 100% verwerking of een combinatie van beide.

Op dit moment is nog geen volledig beeld van het aantal nieuw gestarte melkveebedrijven in 2014 te geven. Startende bedrijven hoeven bij hun registratie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) niet op te geven wat voor soort bedrijf zij zijn gestart. Het soort bedrijf wordt door RVO afgeleid uit gegevens uit onder meer de jaarlijkse Landbouwtelling, de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) en Identificatie & Registratie (I&R).

3.4 Bedrijfsoverdracht

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe groot de melkveefosfaatreferenties van alle melkveebedrijven in Nederland samen op dit moment zijn.

De melkveefosfaatreferentie geeft per bedrijf aan hoe groot het door melkvee geproduceerde fosfaatoverschot in 2013 was. De fosfaatreferenties worden in deze periode door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) berekend. De referenties zullen dit najaar aan ondernemers worden voorgelegd alvorens ze worden vastgesteld. Ter indicatie: in de ex ante evaluatie van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (Kamerstuk 33 979, nr. 6) is berekend dat de totale melkveefosfaatreferentie 12,7 mln. kg. zal bedragen.

Daarnaast vragen deze leden of de regering de (concept)cijfers van het CBS en de LEI waarin staat hoe groot de melkveefosfaatproductie van Nederland op dit moment is bekend kan maken.

De cijfers over fosfaatproductie worden per kalenderjaar berekend. De voorlopige cijfers over 2014 komen beschikbaar in mei 2015.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering ook om aan te geven op welke termijn de regering verwacht dat alle referenties verdwenen zijn, gezien het feit dat zij aangeeft dat de voorraad aan referenties langzaam verdwijnt.

De melkveefosfaatreferentie geeft per bedrijf aan hoe groot het door melkvee geproduceerde fosfaatoverschot in 2013 was. Op dat overschot is de verwerkingsplicht van toepassing waardoor een regionaal bepaald percentage moet worden verwerkt.

De fosfaatreferenties zijn, behalve in specifiek bepaalde situaties, niet overdraagbaar. Hiermee wordt voorkomen dat referenties verhandelbaar worden en een waarde in de markt krijgen. Bij bedrijfsoverdracht waar geen sprake is van de uitzonderingssituaties, vervalt de referentie. Dat betekent dat de totale fosfaatproductie van het bedrijf op grond moet worden geplaatst of moet worden verwerkt. Er is geen voorspelling te doen over het tempo waarin referenties vervallen.

Daarnaast vragen deze leden de regering om (concept)cijfers bekend te maken betreffende de (verwachte) groei van de veestapel: zowel voor koeien, varkens als kippen.

Het aantal varkens en kippen is stabiel door het systeem van varkens- en pluimveerechten in Nederland. Op basis van de Ex ante evaluatie Mestbeleid (PBL-WUR, 2013) wordt een groei van de melkproductie verwacht van 20%, die gepaard gaat met een toename van het aantal melkkoeien met 9% in 2020.

De leden van de CDA-fractie vragen of, wanneer sprake is van een samenvoeging of overname van een bedrijf, anders dan in de bloed- of aanverwantschap in de eerste graad, de melkveefosfaatreferentie dan vervalt.

De leden van de fractie van het CDA merken terecht op dat de melkveefosfaatreferentie vervalt bij een samenvoeging of overname van een bedrijf, anders bij erfopvolging of bij overdracht aan bloed- of aanverwanten in de eerste graad.

Wanneer een bedrijf verplaatst van locatie, maar niet verandert in de zin van bedrijfsnummer of landbouwers, kan de melkveefosfaatreferentie dan worden meegenomen naar de nieuwe locatie?

De melkveefosfaatreferentie wordt afgegeven ten behoeve van het bedrijf zoals dat in 2013 stond geregistreerd. Zodra een bedrijf wordt verplaatst naar een andere locatie is sprake van een nieuw bedrijf waarvoor de melkveefosfaatreferentie niet langer geldig is.

De achtergrond van deze keuze is dat de melkveefosfaatreferentie geen beloning is, maar de erkenning van het feit dat een bedrijf in het verleden reeds over een melkveefosfaatoverschot beschikte. Nieuwe bedrijven die na 2013 zijn gestart dienen dan ook over voldoende grond te beschikken of het melkveefosfaatoverschot voor 100 procent verwerken.

Deze leden vragen de regering of een landbouwer bezwaar kan maken tegen de vastgestelde melkveefosfaatreferentie op basis van onvoorziene omstandigheden zoals (gedwongen) bedrijfsverplaatsing, ruilverkaveling, ziekte of overlijden.

De melkveefosfaatreferentie is een beschikking waartegen bezwaar gemaakt kan worden en beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie hierover zal bij de beoordeling van het bezwaar worden bezien of de melkveefosfaatreferentie juist is berekend. Dat wil zeggen dat bezwaren zich kunnen richten op de toepassing van artikel 21a, eerste tot en met het derde lid, van het wetsvoorstel. De onvoorziene omstandigheden waaraan deze leden refereren hebben daarop geen invloed.

Kan de regering aangeven waarom er gekozen is voor alleen overdracht van melkveefosfaatreferentie bij bloed- of aanverwantschap in de eerste graad, zo vragen deze leden? Heeft de regering advies van de landsadvocaat gevraagd met betrekking tot bedrijfsoverdracht aan derden?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het eerdere antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie. De landsadvocaat is hieromtrent niet om advies gevraagd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering in beeld gebracht heeft wat het niet kunnen overdragen van de referentie bekend voor de waarde ontwikkeling van melkveebedrijven. Wat heeft de niet overdraagbaarheid van de referentie voor gevolgen voor de kredietmogelijkheden van melkveebedrijven?

Het niet kunnen overdragen van de referentie heeft beperkte gevolgen voor de waardeontwikkeling van een melkveebedrijf. De betreffende hoeveelheid mest waar de referentie betrekking op heeft moet al worden afgevoerd, het gaat derhalve om de (eventuele) meerkosten die mestverwerking met zich meebrengt. De niet-overdraagbaarheid zal beperkte gevolgen hebben voor de kredietmogelijkheden omdat melkveebedrijven veelal een gunstige verhouding eigen vermogen / vreemd vermogen hebben.

De leden van de D66-fractie merken op dat overdracht van de melkveefosfaatreferentie enkel mogelijk is door erfopvolging. Deelt de regering de mening van deze leden dat overdracht enkel door erfopvolging niet meer van deze tijd is? Zij vragen de regering waarom niet gekozen is voor melkveefosfaatreferentie overdracht naar elke opvolger; ongeacht of dit persoon bloedverwant is of niet.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om de melkveefosfaatreferentie alleen overdraagbaar te maken bij bedrijfsopvolging door een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap in de eerste graad bestaat. Deze leden vragen waarom de regering dit niet ook mogelijk wil maken voor andere vormen van bedrijfs-overname, bijvoorbeeld door werknemers.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

Hoofdstuk 4 Effecten van het wetsvoorstel

4.2 Bedrijfseffecten

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering voorstelt om een extra prikkel voor bedrijven te introduceren. Het gaat in dat geval om beperkte mestoverschot dus waarom kiest de regering dan voor een extra slot en niet voor een overleg met de sector om deze problemen pragmatisch op te lossen? Bijvoorbeeld in eerste instantie voor een convenant met de sector zodat een wettelijk kader niet nodig is?

Doel van het wetsvoorstel is de melkveehouderij ruimte te bieden voor economische ontwikkeling, binnen milieurandvoorwaarden. Eén van deze randvoorwaarden is dat een toename van de fosfaatproductie in de melkveehouderij niet drukt op de nationale mestmarkt en daarmee niet op het stelsel van gebruiksnormen. Het wetsvoorstel schept een kader voor alle bedrijven met melkvee en zorgt daarmee tevens voor rechtsgelijkheid: alle bedrijven met melkvee waar de fosfaatproductie groeit ten opzichte van de melkveefosfaatreferentie dragen bij aan de oplossing. Een convenant geeft deze rechtsgelijkheid niet.

Tevens zij opgemerkt dat uit de ex ante evaluatie van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (Kamerstuk 33 979, nr. 6) blijkt dat de melkveehouderij in 2020, afhankelijk van de mate van succes van het voerspoor, 1 tot 4 mln. kg fosfaat extra moet laten verwerken. Er is daarmee potentieel geen sprake van een «beperkt» overschot, zoals de leden van de fractie van de VVD dit benoemen, maar van een aanzienlijke bijdrage aan het nationale overschot.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het lastig is om een prognose te geven betreffende hoeveel bedrijven vanaf 2015 een melkveefosfaatoverschot zullen moeten laten verwerken. Deze leden zien echter ook in dat

het van groot belang is een indicatie hiervan te hebben, om de exacte gevolgen te kunnen bekijken. Zij vragen de regering daarom hoe er een besluit kan worden genomen dat mogelijk leidt tot toename van het melkveefosfaatoverschot, zonder dat exact duidelijk is hoe groot die toename zal zijn en of deze volledig verwerkt kan worden (zie ook sectie 2.1).

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord van een eerdere vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast om aan te geven of er een plafond is voor dit melkveefosfaatoverschot. Deze leden van mening dat het plafond van 84,9 miljoen kg behaald dient te worden zonder mestverwerking. Indien dit niet gehaald wordt zijn de leden van de fractie van de PvdA van mening dat dierrechten ingevoerd moeten worden. Zij vragen de regering hoe dit in de wet terug gaat komen?

In de derogatiebeschikking is opgenomen dat Nederland jaarlijks maximaal 172,9 mln. kg fosfaat mag produceren. Dit getal is gebaseerd op de feitelijke fosfaatproductie in 2002. De melkveesector produceerde in 2002 84,9 mln. kg fosfaat en heeft zichzelf als doel opgelegd de fosfaatproductie niet boven het niveau van 2002 te laten stijgen. Eventuele overstijging van dat sectorale plafond heeft geen direct gevolg, zolang het nationale productieplafond niet wordt overschreden. Uit de afspraken met de Europese Commissie volgt niet de verplichting voor Nederland tot het hanteren van sectorale plafonds. In de brief van 3 oktober 2014 (Kamerstuk 33 979, nr. 6) is aangegeven dat productiebegrenzende maatregelen aan de orde zijn als het nationale productieplafond is overstegen.

Mestverwerking betekent dat mest buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Deze mest wordt wel geproduceerd en telt daarom vanzelfsprekend mee in de bepaling van hoeveel mest er in enig jaar wordt geproduceerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering daarnaast wat de effecten zouden zijn van het instellen van de volgende fosfaatplafonds per bedrijf per hectare:

- *Max 100 kg per hectare*
- *Max 150 kg per hectare*
- *Maximale groei van 100 kg per hectare bovenop de plaatsingsruimte*
- *Als alle bedrijven nog 1 x 100 kg per hectare mogen groeien*

Het is niet mogelijk om op dit moment aan te geven wat de eventuele effecten kunnen zijn van het instellen van de door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde plafonds. Dit vraagt om een nadere ex ante analyse. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie over het plan van de Nederlandse Vakbond Melkveehouders om melkveehouders met een fosfaatoverschot van 80 kg per hectare of meer te verplichten een verdere uitbreiding voor minimaal 50% met grond te laten dekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering gaat doen als blijkt dat fosfaatplafond wordt overschreden en daarmee de derogatie in gevaar komt. Is de regering bereid om in dat geval fosfaatproductierechten op bedrijfsniveau te introduceren, zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SGP.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel een prikkel zou vormen om meer te doen aan de voermaatregelen. Is het niet aantrekkelijker voor melkveehouders om volledig in zetten op mestverwerking, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel biedt ondernemers de ruimte om zelf te kiezen voor de wijze waarop een eventuele groei van het melkveefosfaatoverschot wordt verantwoord, door het in gebruik nemen van grond, 100% mestverwerking of een combinatie van beide. Daarnaast hebben ondernemers de mogelijkheid om de fosfaatproductie van hun melkvee te reduceren door het nemen van gerichte voermaatregelen. Hiermee kan gestuurd worden op de omvang van het melkveefosfaatoverschot en kan, afhankelijk van de omvang van de gerealiseerde uitbreiding van de productie op het bedrijf, geheel of gedeeltelijk voorkomen worden dat extra grond in gebruik genomen moet worden of extra mest verwerkt moet worden. Ook melkveehouders die volledig inzetten op mestverwerking bij uitbreiding hebben daarmee een prikkel om voermaatregelen te nemen.

4.5 Bedrijfseconomische effecten

De leden van de VVD-fractie vragen wat de bedrijfseconomische effecten zijn van dit voorstel die zullen leiden tot een mindere groei qua omvang van de melkveehouderij? Welke verwachtingen heeft de regering hierover? En welke effecten heeft dat op de Nederlandse exportpositie?

Eén van de conclusies uit de ex ante evaluatie is dat het wetsvoorstel geen rem zet op de groei van de melkveehouderij. De Nederlandse exportpositie zal zich daarmee niet anders ontwikkelen dan in een situatie zonder wetsvoorstel. Uit de ex ante evaluatie van het Landbouw Economische Instituut (LEI) blijkt dat de gemiddelde inkomensderving die het gevolg is van het wetsvoorstel wordt ingeschat op € 1.000,- tot € 1.500,- per jaar per onbetaalde arbeidskracht.

Kan de regering een toelichting geven waarom voor economisch effect op de exportpositie geen aandacht is in de memorie van toelichting?

Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) komt in de ex ante evaluatie van het wetsvoorstel (Kamerstuk 33 979, nr. 6) tot de conclusie dat het wetsvoorstel geen belemmering vormt voor de economische ontwikkeling van de melkveehouderij. Het wetsvoorstel heeft daarmee ook geen effect op de exportpositie van de melkveehouderij.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij op de hoogte is van het feit dat het gebruik van een Vervangende Verwerkingsovereenkomst (VVO) door melkveehouders mogelijk tot een groei in niet-grondgebonden melkveehouderij leidt, aangezien mestverwerking volgens het LEI de economisch meest aantrekkelijke optie is [7]. Deze leden vragen de regering daarnaast of zij van mening is dat dit ongewenst is en zo ja, of en hoe zij deze mogelijkheden willen beperken, en zo nee, waarom niet?

De Meststoffenwet biedt veehouders de mogelijkheid de verwerkingsplicht, via een vervangende verwerkingsovereenkomst (VVO), aan elkaar over te dragen. De reden hiervoor is dat uit milieuoogpunt relevant is hoeveel fosfaat wordt verwerkt, maar niet welke mest of welke mestsoort. De vervangende verwerkingsovereenkomst biedt ondernemers bijvoorbeeld de mogelijkheid om in de akkerbouw gewilde mestsoorten voor de Nederlandse landbouw beschikbaar te houden en minder gewilde mestsoorten te verwerken. Veehouders moeten verantwoorden dat voldoende fosfaat wordt verwerkt.

De veronderstelling dat vervangende verwerkingsovereenkomsten tot niet-grondgebonden groei leidt is niet correct. Vervangende verwerkingsovereenkomsten hebben immer betrekking op fosfaat die moet worden verwerkt. Grondgebonden groei leidt niet tot fosfaatoverschot en daarmee niet tot de verplichting om mest te verwerken.

Het blijkt daarnaast dat door het wetsvoorstel de productiekosten bij uitbreiding relatief duurder worden voor de intensievere bedrijven. Het inkomenseffect is volgens de LEI echter beperkt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of de beperkende invloed die dit heeft op de uitbreiding van de intensieve veehouderij voldoende is wat betreft de regering, en zo ja, waarom, en zo nee, welke stappen de regering gaat nemen om dit verder te beperken.

Er worden geen nadere maatregelen voorzien om de uitbreiding van de melkveehouderij te beperken. Pas als het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er sprake is van extra mestverwerkingsovereenkomsten. Is het niet mogelijk, zo vragen deze leden, om bestaande verwerkingsovereenkomsten aan te passen/uit te breiden?

De mogelijkheid om bestaande verwerkingsovereenkomsten aan te passen dan wel uit te breiden staat voor ondernemers open. Ook het uitbreiden dan wel aanpassen van bestaande mestverwerkingsovereenkomsten brengt echter voor de ondernemer handelingen met zich mee die resulteren in administratieve lasten en nalevingskosten.

4.6 Milieueffecten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de toename van het melkveefosfaatoverschot welke verwerkt dient te worden niet tot een beter milieubeleid zal leiden. Deze leden vragen de regering om toe te lichten waarom zij van mening zijn dat de mogelijkheid tot verwerking van het melkveefosfaatoverschot niet zal leiden tot een sterke groei in de melkveehouderijsector, wat vervolgens de druk op het milieu zal vergroten, mede gezien het feit dat de verwerkingscapaciteit mogelijk niet voldoende is vanaf 2015, zoals aangetoond door het PBL en Wageningen-UR (zie sectie 2.1).

Het verwerken van mest betekent dat mest buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Daarmee drukt deze mest niet op de Nederlandse mestmarkt en dus ook niet op het milieu.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er in de ex ante evaluatie geen aandacht is besteed aan de milieueffecten, o.a. van mestverwerking, van het wetsvoorstel.

Zoals in de memorie van toelichting (Kamerstuk, 33 979, nr. 3) is beschreven zijn de milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen en aan het stelsel van verplichte mestverwerking en dient in hoofdzaak om er voor te zorgen dat de kans op overtreding van de gebruiksnormen niet toeneemt door extra druk op de mestmarkt bij een groei van de productie in de melkveehouderij. Voor een beschrijving van de milieueffecten van mestverwerking wordt verwezen naar pagina's 35 tot en met 37 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verplichte mestverwerking (Kamerstuk 33 322, nr. 3).

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn niet onder de indruk van de minimale invulling van de regering van het kopje «milieueffecten» in de memorie van toelichting. De regering stelt dat «de milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel [] daarmee veelal indirect van aard [zijn]». Dat zien deze leden toch echt anders. De milieueffecten van de invoering van dit stelsel bestaan uit alle milieueffecten die de stijging van de melk- en daarmee mestproductie in Nederland met zich meebrengt, die dankzij dit voorliggende wetsvoorstel mogelijk is.

Dat wil zeggen dat de extra schade die natuur en milieu ondervinden van de groei van de melkveestapel ten opzichte van het laatste jaar dat er geen superheffing geheven werd over Nederland, op het conto komen van dit wetsvoorstel, zo vinden deze leden. Zij ontvangen dan ook graag een overzicht van deze extra schade voor milieu en natuur. Hoeveel stikstof wordt er dit jaar en de komende jaren extra uitgestoten door de melkveehouderijsector, ten opzichte van 2012? Hoeveel stijgt de ammoniakdepositie in Nederland daardoor? Welk effect heeft de stijging van de melk- en daarmee mestproductie op de water- en luchtkwaliteit? Hoeveel geld kosten de extra beheersinspanningen die nodig zullen zijn in de natuurgebieden als gevolg van de extra stikstofdepositie die de groei van de melkveehouderij met zich meebrengt? Hoeveel geld kost de extra inspanning die geleverd moet worden om het water te zuiveren? Kan de regering aangeven hoeveel «ontwikkelingsruimte» in de concept-beheerplannen van de Programmatische Aanpak Stikstof gereserveerd is voor de groei van de melkveehouderij die dit wetsvoorstel mogelijk maakt?

De groei van de melkveehouderij wordt niet veroorzaakt door het voorliggende wetsvoorstel, maar door een groeiende vraag naar zuivelproducten en de gunstige economische vooruitzichten voor Nederlandse melkveehouders. Dit wetsvoorstel ziet er op toe dat de extra fosfaatproductie die met de groei van de melkveestapel gepaard gaat op een voor het milieu verantwoorde wijze wordt afgezet buiten de Nederlandse landbouw. Op alle overige milieuaspecten is vigerende regelgeving van toepassing. Ook los van dit wetsvoorstel worden alle milieuaspecten rond de melkveehouderij gemonitord, bijvoorbeeld door Emissieregistratie, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen ook graag weten hoe dit wetsvoorstel zich volgens de regering verhoudt tot de constatering van het PBL in de Balans voor de Leefomgeving 2014 dat «Het [] ook onzeker [is] of de in EU-verband afgesproken milieudoelen voor ammoniak en nitraat voor 2020 (en later, voor onder andere de NEC-richtlijn en de Kaderrichtlijn Water van de EU) haalbaar zijn met alleen technologie en zonder ingrepen in de structuur en omvang van de landbouwsector.» Deelt de regering de mening dat het maken van regelgeving voor de melkveesector bij uitstek geschikt zou kunnen zijn om de aanbeveling van het PBL op te volgen om in te grijpen in de structuur en de omvang van een belangrijk deel van de landbouwsector? Waarom doet de regering dat niet, en op welke wijze is zij alsnog voornemens om invulling te geven aan deze aanbeveling van het PBL?

Kan de regering aan de leden van de Partij voor de Dieren-fractie toelichten op welke wijze dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor de belangrijke uitdagingen voor de landbouw die het PBL in de Balans signaleert, namelijk het beter sluiten van de nutriëntenkringlopen, het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het verbeteren van dierenwelzijn en het verhogen van de biodiversiteit in het landelijk gebied? Het PBL constateert tevens dat «de trage ontwikkeling van nieuwe mestverwerkingsinstallaties, de aanzienlijke aanscherping van de mestuitrijnormen vanaf 2014 én de onzekerheid over de ontwikkeling van

fosfaatgehalten in krachtvoer [] het uiterst onzeker [maken] of er vanaf 2015 voldoende capaciteit voor mestverwerking beschikbaar zal zijn. Dit is in de eerste plaats een risico voor de veehouders, die hun mest dan niet binnen de geldende regels kwijt kunnen en om die reden hun veestapel niet mogen uitbreiden. In de tweede plaats is het een risico voor de leefomgeving.» Het PBL waarschuwt dat de «ervaring leert dat zo'n spanning tussen landbouw- en milieubelangen kan leiden tot versoepeling van de milieunormen of slechtere naleving van de voorschriften, en dus tot verdere vertraging van het gewenste herstel van de milieuomstandigheden voor natuurgebieden». Is de regering bereid om nu de harde toezegging te doen dat de milieunormen niet versoepeld zullen worden, nu de regering aan veehouders allerlei verplichtingen oplegt waar ze zeer waarschijnlijk niet aan kunnen voldoen?

Nederland is verplicht de maatregelen die noodzakelijk zijn om de doelen van de Nitraatrichtlijn op termijn te realiseren vierjaarlijks te herzien en op te nemen in een Actieprogramma Nitraatrichtlijn. De doelen die gerealiseerd dienen te worden liggen vast in de Nitraatrichtlijn en zijn sinds het van kracht worden van de richtlijn niet versoepeld. Aangezien de maatregelen die in het kader van de Nitraatrichtlijn genomen moeten worden tevens bij moeten dragen aan de realisatie van de doelen van de Kaderrichtlijn Water valt niet te verwachten dat de Europese Commissie in de komende jaren over zal gaan tot een versoepeling van milieunormen. Nederland heeft dit voorjaar overeenstemming bereikt met de Europese Commissie over de maatregelen in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2014–2017. Dit betreft afspraken over de hoogte van de gebruiksnormen, de gebruiksvoorschriften (onder andere uitrijperiodes, emissiearme aanwending van dierlijke mest, de teelt van vanggewassen, etc.) en aanvullende maatregelen die bijdragen aan de realisatie van de doelen (bijvoorbeeld regels rond de monitoring van de aan- en afvoer van dierlijke mest). De afspraken in het vijfde actieprogramma zijn voor de gehele periode waarop het actieprogramma betrekking heeft vastgelegd. Tussentijds aanpassen van maatregelen kan alleen dan wanneer hiertoe een wetenschappelijke onderbouwing is geleverd en hierover overeenstemming is bereikt met de Europese Commissie. Nederland is gehouden aan de afspraken uit het vijfde actieprogramma, mede omdat deze afspraken de basis vormen voor de derogatie zoals deze door de Europese Commissie aan Nederland is verstrekt.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie ontvangen van de regering graag een uitputtend overzicht van de convenanten, afspraken en deals die er met de (verschillende onderdelen van de) sector zijn gesloten, de actuele voortgang op al deze afspraken en de verwachting van de regering dat de afgesproken doelen inderdaad binnen de daarvoor gestelde termijn gehaald gaan worden. Kan de regering bevestigen dat de kans groot is dat de afgesproken doelen op het gebied van fosfaat, weidegang, ammoniak en de uitstoot van broeikasgassen niet behaald worden? Deze leden zien namelijk dat het overgrote deel van de convenanten geen enkel effect heeft.

De regering wil weidegang niet wettelijk verplichten, en zegt dat de sector dit zelf prima kan regelen. Maar kan de regering bevestigen dat alle initiatieven op het gebied van weidegang niet hebben kunnen verhinderen dat de weidegang in de loop der jaren flink achteruit is gegaan? Deelt de regering dat dit komt omdat de zuivelsector collectief het belang wel inziet van behoud van weidegang, maar melkveehouders individueel nog gauw besluiten hun melkveestapel uit te breiden nu het nog kan? Op welke wijze moet een convenant of een andere vrijwillige afspraak op brancheniveau het gedrag van een individu daadwerkelijk reguleren, zo vragen deze leden aan de regering.

Het door de leden van de PvdD-fractie gevraagde uitputtende overzicht is er niet.

Voor wat betreft weidegang ben ik van mening dat dit in het belang van de sector is en daarmee ook een verantwoordelijkheid van de sector. Recent zijn door het Centraal Bureau voor de Statistiek cijfers gepubliceerd over weidegang in het jaar 2013. Uit die cijfers blijkt dat de teruglopende trend is gestopt en dat de mate van weidegang in 2013 gelijk was aan die in 2012. Dit laat zien dat de sector weidegang serieus neemt en dat het Convenant Weidegang wel degelijk een positief effect heeft. Recent heeft FrieslandCampina aangekondigd de weidepremie te verhogen. Ook dit is een initiatief vanuit de zuivelketen zelf dat positieve bijdraagt aan het in stand houden van de weidegang in Nederland.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie achten de kans zeer aanzienlijk dat het niet behalen van de gestelde doelen ook zal gelden voor de deal van de regering met de melkveesector dat de Europese Commissie overeengekomen fosfaatplafond van 2002 niet zal worden overschreden. Gelooft de regering daadwerkelijk dat de sector überhaupt in staat zal zijn om dit, zonder dwingende wetgeving, voor elkaar te krijgen? En zo ja, hoe verhoudt zich dat tot uitspraken van de LTO dat «op korte termijn er onvoldoende instrumenten zijn om de fosfaatgroei van de melkveesector te beperken [8]? Uit de mineralenbalans (land en tuinbouw-cijfers, tabel 28F) blijkt dat er jaarlijks grote hoeveelheden stikstof en fosfor in de grond achterblijven. Voor fosfor ging het in 2012 om 12 miljoen kilo. Hoe verhoudt dit gegeven zich tot het vastgestelde fosfaat-productieplafond? Er wordt dus jaarlijks tussen de 10 en 15 miljoen kilo onvervangbare fosfor in de Nederlandse bodem gedumpt. Hoort daar volgens de mestwet niet een boete bij van 11 kilo per kilo teveel gestrooide fosfaat? Op welke wijze is de regering voornemens deze boetes te innen?

De zuivelsector is doordrongen van de noodzaak om de jaarlijkse fosfaatproductie in de melkveehouderij niet zodanig te laten toenemen dat het fosfaatproductieplafond wordt overschreden. Nederland riskeert dan namelijk het verliezen van de door de Europese Commissie aan Nederland verstrekte derogatie. Ik ben er van overtuigd dat de zuivelsector alles in het werk zal stellen om de fosfaatproductie via gerichte voermaatregelen daar waar mogelijk te beperken.

Het fosfaatoverschot op Nederlandse landbouwbodems bedroeg 12 mln. kg. in 2013, wat gelijk staat aan een overschot van 5,2 mln. kg. fosfor. In 2003 bedroeg het fosfaatoverschot nog 54 mln. kg. In 10 jaar tijd is dus een reductie gerealiseerd van ruim 77% (bron:www.compendiumvoordeleefomgeving.nl). De fosfaatgebruiksnormen zullen in 2015 verder worden aangescherpt tot het niveau van evenwichtsbemesting. Op nationale schaal is bij evenwichtsbemesting de aanvoer van fosfaat via meststoffen gelijk aan de gewasonttrekking. Er is in een situatie van evenwichtsbemesting daarmee op nationale schaal geen sprake meer van ophoping van fosfaat in de bodem.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zien dat er steeds meer koeien permanent worden gestald, in steeds groter wordende megastallen. Deze ontwikkeling baart deze leden grote zorgen, deelt de regering deze zorgen? Kan de regering een uitputtend overzicht geven van de dierenwelzijns- en diergezondheidsverschillen tussen melkvee dat toegang heeft tot weidegang, en melkvee dat permanent wordt gestald? Heeft de regering deze verschillen wel in ogenschouw genomen bij het schrijven van het voorliggende wetsvoorstel?

Het door de leden van de fractie van de PvdD gevraagde overzicht is niet beschikbaar.

Weidegang kan bijdragen aan dierenwelzijn, diergezondheid en de maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij in Nederland. Daarmee is niet gezegd dat weidegang een absolute noodzaak is om dieren gezond te houden en goed welzijn te garanderen. De sector heeft zich tot doel gesteld de mate van weidegang minimaal op het niveau van 2012 te houden. Ik ondersteun dit streven van harte, maar zie geen aanleiding om weidegang onderdeel uit te laten maken van onderhavig wetsvoorstel dat onderdeel uitmaakt van het mestbeleid.

Een ander aspect van de groei van de melkveehouderij dat volgens deze leden over het hoofd wordt gezien is de forse toename van transportbewegingen op de doorgaans smalle weggetjes op het platteland. Er gaat meer voer naar de boerderij toe en meer melk en vooral mest van de boerderij af met steeds zwaarder materiaal. Nu al zijn veel wegen op het platteland zwaar beschadigd. En of de gemeente (lees de burger) de opknapkosten maar even wil betalen. Verder is deze toename van (zwaar) transport niet bevorderlijk voor de verkeersveiligheid. Kan de regering bevestigen dat dit aspect zeer milieuvriendelijk is, en dat het voor omwonenden voor zeer veel overlast zorgt? Kan de regering inschatten voor hoeveel extra vervoersbewegingen dit wetsvoorstel zorgt, nu er nog meer mest verwerkt zal worden?

Een inschatting van de toe- of afname van het aantal transportbewegingen is niet gemaakt. Het is aan de lokale autoriteiten om overlast van transporten van en naar boerderijen daar aan te pakken waar dit noodzakelijk is.

Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat het enorme mestoverschot in het verleden al heeft geleid tot zeer ernstige en grootschalige fraude met mest. Deze leden achten de kans groot dat het voorliggende wetsvoorstel de fraude met mest alleen nog maar aanjaagt. Uit de evaluatie blijkt dat melkveehouders de extra verwerkingsplicht die het gevolg is van de uitbreiding van de productie niet zullen realiseren door de eigen rundveemest te laten verwerken, maar door deze via Vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's) over te dragen aan de varkenshouderij. Met het afsluiten van VVO's vloeit er naar verwachting jaarlijks circa € 14 miljoen van de rundveehouderij naar de varkenshouderij. De financiële prikkels om hiermee te frauderen zijn dus heel groot, kan de regering dat bevestigen? Had zij bij het opstellen van het wetsvoorstel voorzien dat de meeste melkveehouders hun mest via deze VVO's zouden afzetten? Zo nee, is deze uitkomst geen aanleiding om het wetsvoorstel te herzien om deze fraudeprikkel er uit te halen? Kan de regering aangeven waarom er geen schot is aangebracht tussen de mest vanuit de varkenshouderij en de melkveehouderij (in tegenstelling tot mest uit de pluimveehouderij)? Deelt de regering de mening dat dat, gezien de uitkomsten van de evaluatie, wel wenselijk was geweest? Zo nee, waarom niet?

Melkveehouders die zich verder willen ontwikkelen kunnen ervoor kiezen om de uitbreiding van hun fosfaatproductie te compenseren door extra grond in gebruik te nemen, voor 100% te laten verwerken of een combinatie van beide. Voor de mestverwerkingsplicht in het wetsvoorstel is volledig aangesloten bij het sinds 1 januari van dit jaar van kracht zijnde stelsel van verplichte mestverwerking, dus ook de mogelijkheid om aan de mestverwerkingsplicht te voldoen via het afsluiten van vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's). Voor het doel van de verwerkingsplicht maakt het immers niet uit of fosfaat verwerkt wordt afkomstig uit varkens- of rundveemest. Het gaat erom dat de extra fosfaat die geprodu-

ceerd wordt door de uitbreiding van het aantal stuks melkvee niet op het stelsel van gebruiksnormen drukt en dus van de Nederlandse mestmarkt wordt afgevoerd.

De mogelijkheden om via VVO's te voldoen aan de verwerkingsplicht verhoogt de fraudedruk niet maar verkleint deze juist. Immers, het is vanuit economisch oogpunt efficiënter om varkensmest te laten verwerken dan rundveemest. Varkensmest bevat per kubieke meter circa tweemaal meer fosfaat dan rundveemest, zodat door verwerking van varkensmest tweemaal sneller voldaan kan worden aan de verwerkingsplicht dan door de verwerking van rundveemest. Indien bedrijven met melkvee voor de uitbreiding van hun productie uitsluitend aangewezen waren op de verwerking van rundveemest, dan zou de druk om te frauderen met de verwerkingsplicht hoger zijn om de gewenste uitbreidingsplannen te realiseren.

Het schot tussen pluimveemest en de mest van overige diercategorieën maakt op uitdrukkelijk verzoek van de sector onderdeel uit van zowel het stelsel van verplichte mestverwerking als van het voorgenomen stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij. Het was en is de uitdrukkelijke wens van de sector om mestverwerkingscapaciteit te realiseren voor alle sectoren binnen de veehouderij. Indien veehouders hun mestverwerkingsplicht zouden kunnen overdragen aan pluimveehouders zou dit er onvoldoende stimulans van de Meststoffenwet uit gaan om mestverwerking te realiseren in vooral de varkenshouderij, de sector waar het overschot op bedrijven maar ook op sectorniveau van grote invloed is op de productiekosten en op de mogelijkheden om zich nu en in de toekomst verder te ontwikkelen.

Ik zie in uitkomst van de ex ante evaluatie door het Landbouw Economisch Instituut geen aanleiding om de mogelijkheid voor individuele ondernemers om via VVO's aan de mestverwerkingsplicht te voldoen te herzien.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen erop dat de mestverwerkingscapaciteit op dit moment niet eens voldoende is om aan de verwerkingsverplichtingen van de andere dierlijke sectoren te voldoen. Laat staan dat hij voldoende is, of voldoende zal zijn, om de bijkomende mest van uitbreidende melkveebedrijven te verwerken. Wat gaat de regering doen wanneer deze nog steeds niet op peil is in 2015? En in 2016, wanneer er nog meer mest verwerkt moet worden? Wanneer gaat de regering over tot het opleggen van een direct verbod op uitbreiding veestapel?

Ik deel de stelling van de leden van de PvdD dat onvoldoende verwerkingscapaciteit zou bestaan om te voldoen aan de huidige verwerkingsopgave niet. Dat blijkt ook niet uit signalen uit de sector. Over de mestverwerkingspercentages voor 2015 zal ik uw Kamer op korte termijn nader informeren.

Ik wil er daarnaast op wijzen dat de beschikbare mestverwerkingscapaciteit niet volgt uit de gerealiseerde uitbreiding op bedrijven met melkvee, maar andersom. Bedrijven met melkvee kunnen hun productie uitbreiden onder de voorwaarde dat de groei van het melkveefosfaatoverschot voor 100% wordt verwerkt. Indien de benodigde verwerkingscapaciteit niet beschikbaar is, dan is er voor bedrijven met melkvee geen legitimatie om de productie uit te breiden, tenzij deze uitbreiding wordt gecompenseerd met extra grond.

5.2 Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de handhaving binnen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) vorm gegeven wordt. Hoeveel uitbreiding qua fte is met deze wet en de handhavingstaken gemoeid? Kan de regering hier een nadere toelichting op geven?

Zoals in de memorie van toelichting, hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving, is aangegeven wordt de handhaving van dit stelsel verantwoordde groei melkveehouderij door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) uitgevoerd. RVO richt zich op de administratieve controles en de NVWA voert de fysieke controles op de bedrijven uit. Beide diensten werken hierin nauw met elkaar samen. De fysiek door de NVWA te controleren bedrijven komen mede tot stand op basis van risicobenadering waarbij ook bevindingen vanuit de administratieve controles door RVO worden betrokken. De uitbreiding in capaciteit voor dit stelsel is begroot op circa 5 fte. Deze uitbreiding voor dit stelsel moet gezien worden in samenhang met de andere controletaken die door de NVWA op het terrein van de mestwetgeving worden uitgevoerd, zoals de controles op het stelsel van verplichte mestverwerking en het stelsel van gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht.

De leden van de fractie van PvdA vragen aan de regering welke sancties genomen kunnen worden indien een melkveehouder zich niet aan de opgestelde wetgeving houdt?

De Minister kan krachtens artikel 51 van de Meststoffenwet een bestuurlijke boete opleggen. De bestuurlijke boete bedraagt krachtens artikel 58a van het wetsvoorstel € 11,- per kilogram fosfaat dat ten onrechte niet is verwerkt. Deze boete is even hoog per kilogram fosfaat als is vastgesteld voor het overtreden van de gebruiksnormen en de mestverwerkingsplicht. De maximale boete wordt begrensd door de vijfde en zesde boetecategorie van het Wetboek van Strafrecht (artikel 62, eerste lid, van de Meststoffenwet). Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd (artikel 55 van de Meststoffenwet). Naast sancties kan de Minister ook gebruik maken van herstelsancties, artikel 49 van de Meststoffenwet voorziet in de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen.

5.3 Kosten uitvoering en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader uiteen kan zetten op basis van welke uitgangspunten de voorlopige schatting van de kosten uitvoering en handhaving is gemaakt. Graag een toelichting. Welke bron of informatie is hiervoor geraadpleegd? Kan de Kamer nader ingelicht worden over de kosten wanneer ook de lagere wetgeving een feit is?

De inschatting van de kosten van uitvoering en handhaving zijn gebaseerd op de invulling van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij zoals deze thans ter behandeling in uw Kamer ligt.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering hoe de kosten van de NVWA voor de jaren 2015 en verder in rekening worden gebracht?

De inzet van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bij de controle en handhaving op de naleving van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij wordt jaarlijks afgestemd met het Ministerie

van EZ als opdrachtgever. Het Ministerie van EZ financiert in 2015 en ook in de jaren daarna de inzet van de NVWA.

Hoofdstuk 6 Juridisch kader

6.1.2 Aanvullende maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn

De leden van de PvdA-fractie constateren: onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving [9] toont aan dat de laatste vijf tot tien jaar de uitstoot van stikstof, fosfor en ammoniak veel minder snel daalt dan daarvoor. Het CBL verwacht een groei van 20% in het aantal koeien de komende jaren, wat tot extra mest leidt. Deze leden vragen de regering om aan te geven hoe zij ervoor willen zorgen dat de milieudoelen niet in het gedrang komen? Zij vragen de regering om toe te lichten of de maatregelen die voorgesteld worden voldoende zijn om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn, nu, maar ook zeker in de toekomst?

Zowel het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als het Landbouw Economisch Instituut verwachten een toename van het aantal melkkoeien naar 2020 van 9% en niet de door de leden van de PvdA-fractie genoemde 20%. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel de druk op het stelsel van gebruiksnormen te verlichten en daarmee bij te dragen aan de realisatie van de doelen uit de Nitraatrichtlijn. Daarnaast is alle vigerende wet- en regelgeving van toepassing op de melkveehouderij, ook en vooral bij uitbreiding van de productie.

6.1.3 Het vrij verkeer van goederen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering schrijft dat een van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie het tot stand brengen van interne markt is. Het vrij verkeer speelt daarbij ook een belangrijke rol. Op pagina 20 van de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie voorts dat de beoogde maatregel een belemmering kan zijn op de invoer. Beargumenteerde wordt dat de maatregel wel van toepassing kan zijn omdat deze in het belang is van het milieu. Kan de regering nader toelichten wanneer het belang van het milieu zwaarder weegt dan andere Europese afspraken? En in hoeverre is bij de totstandkoming van dit evenwicht breed geconsulteerd bij andere beleidsterreinen?

Beperkingen aan het vrije verkeer zijn enkel dan aan de orde wanneer die beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden. In dit geval vloeit de noodzaak voor de beperkingen voort uit het gegeven dat onbeperkte groei van de melkveehouderij tot milieuproblemen kan leiden en Nederland als gevolg van de nitraatrichtlijn gehouden is adequate maatregelen te treffen die dit voorkomen. Over deze noodzaak bestaat geen twijfel, waardoor het voorstel, anders dan in de ministerraad, niet expliciet is besproken met sectoren die op andere beleidsterreinen actief zijn.

Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I Onderdeel A

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de omvang is van natuurterreinen die bij bedrijven in gebruik zijn en hoeveel fosfaat daarop gebracht mag worden.

De omvang van de natuurterreinen die bij alle landbouwbedrijven in gebruik zijn was, op basis van gegevens bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, in 2013 als volgt:

1. natuur – gras: 56.000 hectare (waaronder 48.000 hectare natuurlijk grasland in eigendom, 4.000 hectare natuurlijk grasland natuurpacht en 4.000 hectare blijvend en tijdelijk grasland in natuurpacht);
2. natuur – overig: 27.500 hectare (11.000 hectare heide en 15.000 hectare overige natuurterreinen plus een kleine restgroep op basis van gebruikstitel);

De hoeveelheid fosfaat die op natuurterreinen gebracht mag worden is afhankelijk van het beheersregime dat is afgesproken. Is er geen beheersregime afgesloten en is het perceel geen grasland, dan geldt een maximum van 20 kg fosfaat uit dierlijke mest per hectare per jaar. Is er geen beheersregime afgesloten en is het perceel grasland, dan geldt een maximum van 70 kg fosfaat uit dierlijke mest per hectare per jaar.

II Slot

Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie nog vragen over het vervolg van het wetstraject. In het wetsvoorstel wordt geschreven dat de lagere wetgeving nog nader ingevuld zal worden. Kan de regering aangeven wanneer de lagere wetgeving beschikbaar is? Op welke onderdelen zal lagere regelgeving precies ingevuld worden? Is dit nog voor de plenaire behandeling in de Kamer?

De lagere regelgeving zal op 1 januari 2015 in werking dienen te treden en is daarom op dit moment reeds in voorbereiding. Omdat het voorstel aansluit bij de reeds bestaande administratieve verplichtingen en het stelsel van verplichte mestverwerking bestaan de aanpassingen die nodig zijn in de lagere regelgeving uitsluitend uit het aanvullen van verwijzingen naar het nieuwe stelsel. De lagere regelgeving kan pas worden vastgesteld zodra de Tweede- en Eerste Kamer hebben ingestemd met het voorstel. De aanpassingen worden dan ook niet gepubliceerd voor de plenaire behandeling in de Kamer.

Op welke wijze zijn andere beleidsterreinen betrokken bij dit wetsvoorstel? En in het bijzonder de Nederlandse Economische (concurrentie)positie, de gezondheid en welzijn van het dier, dierwelzijn? Of is het wetsvoorstel louter beredeneerd vanuit milieuaspecten? Zo nee, hoe is getracht de balans te vinden tussen de belangen van de verschillende beleidsterreinen?

In de kabinetsreactie op de «ex ante evaluatie mestbeleid 2013» (Kamerstuk 33 037, nr. 80) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (WUR) heb ik uw Kamer aangegeven dat het kabinet ruimte wil geven voor de economische perspectieven van de melkveehouderij op het moment dat de Europese melkquota vervallen, binnen milieurandvoorwaarden. De economische concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij is dus nadrukkelijk één van de aspecten die betrokken is bij de uitwerking van het wetsvoorstel. Eisen aan welzijn en diergezondheid zijn aspecten die niet in het kader van de Meststoffenwet en onderhavig wetsvoorstel worden gereguleerd.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie aan de regering of zij kennis hebben genomen van het onderzoek van de drie noordelijke provincies dat de productie van melk met 30% kan toenemen zonder dat mestoverschot verwerkt moet worden? Welke mening is de regering toegedaan over het onderzoek en is de regering bereid om ruimte te geven aan dergelijke regelingen waar provinciale overheden en de sector elkaar kunnen vinden – bijvoorbeeld in de vorm een convenant – en zo economie en milieu in balans kunnen houden?

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar een eerder antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie

Het kabinet heeft de wens om grondgebondenheid in de melkveehouderij en weidegang te behouden en versterken. Zoals aangegeven zal ik initiatief nemen om vergaande afspraken met de zuivelketen vast te leggen in de actiegerichte aanpak. Ik zal de provincies hierbij betrekken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de achtergrondrapportage pas na de behandeling van het wetsvoorstel beschikbaar komt.

Ik zal uw kamer het achtergrondrapport zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor het einde van deze maand, doen toekomen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren: de voorliggende wet bereikt de door de regering gestelde doelen niet, en zet een werkelijk duurzame melkveehouderij nog verder op een achterstand. Deze leden wijzen er op dat enige manier om de verdere teloorgang van weidegang te stoppen is om weidegang wettelijk verplicht te stellen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie willen graag de regering uitdagen mee te gaan in de volgende denkoefening: op welke wijze kunnen we weidegang en een echt grondgebonden karakter van de melkveesector wettelijk verankeren, om daarmee niet alleen de milieudruk van deze sector flink in te perken maar ook het dierenwelzijn te bevorderen? Welke wijzigingen in de wetgeving zijn daarvoor nodig, en hoeveel tijd zou het kosten om deze wetswijziging daadwerkelijk in gang te zetten? Graag een reactie.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdD-fractie.

Daarbij geven deze leden ook graag de suggestie mee om, met een maximum aan de productie per hectare ook een einde te maken aan de zorgwekkende stijging van melkproductie per koe, die zoals de regering heel goed weet, ernstig ten koste gaat van dierenwelzijn en diergezondheid. Zij zien deze potentiële wetswijzigingen graag tegemoet.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie.

De regering heeft aangegeven geen ongebreidelde groei van de melkveehouderij te willen als in 2015 het melkquotum verdwijnt, en heeft daarom het voorliggende wetsvoorstel ingediend.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen in de evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel, uitgevoerd door het LEI en de Wageningen Universiteit, dat dit doel van deze wet niet gehaald zal worden.

Het wetsvoorstel zet nagenoeg geen rem op de groei van de melkveehouderij, is de harde conclusie van de evaluatie van het wetsvoorstel. Waar de ex ante evaluatie van het mestbeleid de regering naar eigen zeggen nog «vertrouwen [gaf] dat in een situatie zonder dierrechten de kaders van het mestbeleid worden gerespecteerd, omdat verwacht wordt dat de voorziene groei van de melkproductie, door verhoogde efficiëntie per dier en door de effecten van het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie» blijkt uit deze evaluatie van het wetsvoorstel dat de fosfaatproductie met grote cijfers groeit. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren kunnen zich goed voorstellen dat de regering zelf ook van de uitkomsten van de evaluatie geschrokken is. Graag een reactie daarop van de regering.

De uitkomsten bevestigen mijn beeld dat met het onderhavige wetsvoorstel een duidelijker kader wordt neergezet voor bedrijven met melkvee om op verantwoorde wijze te groeien. Groei mag, maar uitsluitend onder voorwaarden die voor alle bedrijven gelijk zijn en die tot doel hebben negatieve effecten op het milieu te voorkomen. Het wetsvoorstel zorgt er daarmee voor dat ongebreidelde groei na het vervallen van de melkquotering niet mogelijk is, doordat groei verantwoord worden met extra grond of 100% mestverwerking. Bedrijven met melkvee die zich verder willen ontwikkelen zullen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel vooraf plannen moeten maken over de wijze waarop zij verantwoording gaan afleggen over de groei van de melkveestapel en melkproductie op hun bedrijf en de eventuele groei van het melkveefosfaatoverschot die hiervan het gevolg is. De conclusie van het LEI dat het wetsvoorstel geen rem zet op de groei van de melkveehouderij doet aan voorgaande niets af. Zonder het onderhavige wetsvoorstel zou de melkveehouderij tot 2020 zich zeer waarschijnlijk in gelijke mate ontwikkelen, maar dan zonder de voorwaarde dat de groei van de fosfaatproductie niet drukt op de Nederlandse mestmarkt. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat de Nederlandse melkveehouderij zich na het vervallen van de melkquotering in gelijke mate kan ontwikkelen als zonder wetsvoorstel, maar koppelt deze economische groei aan strikte randvoorwaarden om het milieu te ontzien. Dat is de winst van onderhavig wetsvoorstel.

In 2020 zal er dankzij de groei die dit wetsvoorstel toelaat 4 miljoen kilo extra fosfaat te verwerken zijn. Om hoeveel kilo's mest gaat dat, en hoeveel extra kilo stikstof zit daar ook in? Hoeveel extra mestverwerkingscapaciteit is er volgens de regering per jaar nodig om deze miljoenen kilo's mest te verwerken?

Rundveedrijfmest bevat circa 1,6 kg. fosfaat en 5,2 kg. stikstof per kubieke meter. Dit betekent dat 4 miljoen kg. fosfaat overeenkomt met 2,5 mln. ton rundveedrijfmest en 13 mln. kg. stikstof. Om deze hoeveelheid te verwerken is er een verwerkingscapaciteit nodig van 4 miljoen kilogram fosfaat.

Uit de evaluatie blijkt ook dat deze wet het grondgebonden karakter van de melkveehouderij nog verder uitholt. Ook deze uitkomst van de wet is in tegenspraak met wat de regering steeds heeft beweerd, namelijk dat de wet een grondgebonden melkveehouderij juist zou bevorderen. De evaluatie wijst uit dat, in plaats van extra grond te kopen om de aanvullend geproduceerde mest op af te zetten, de meeste melkveehouders kiezen voor het afzetten van hun mest via een VVO aan varkenshouders, waardoor de grondprijs juist zal dalen. Graag een reactie hierop, want deze mist in de begeleidende brief.

Uit de ex ante evaluatie door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) blijkt niet, zoals door de leden van de PvdD-fractie verwoord, dat het wetsvoorstel het grondgebonden karakter van de melkveehouderij «nog verder uitholt». In 2013 – het referentiejaar in onderhavig wetsvoorstel – was de melkveehouderij als sector voor bijna 90% grondgebonden, wat wil zeggen dat 90% van de fosfaatproductie in de melkveehouderij op eigen grond geplaatst kon worden binnen de fosfaatgebruiksnormen. Volgens het LEI zal de melkveehouderij in 2020 tussen de 1 en 4 mln. kg fosfaat extra moeten laten verwerken, afhankelijk van de mate van realisatie van de doelstellingen uit het Convenant Voerspoor. Met andere woorden, het totale fosfaatoverschot zal in 2020 met 1 tot 4 mln. kg gestegen zijn ten opzichte van het referentiejaar 2013. De mate van grondgebondenheid zal door de toename van dit fosfaatoverschot met 1 tot 4 mln. kg. licht afnemen tot, naar verwachting, tussen de 85 ten 88,5%.

Het grondgebonden karakter van de melkveehouderij wordt door het wetsvoorstel niet uitgehold. Er zal hooguit een lichte verschuiving plaatsvinden.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie wijzen hierbij ook naar de afspraken die de regering met de Europese Commissie heeft gemaakt over het behoud van permanent grasland, in het kader van de -al zij het ernstig magere- vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Het graslandareaal gaat onder invloed van deze wet meer dalen dan is toegestaan, zo menen deze leden. Deelt de regering deze zorg? Zo ja, op welke wijze wil zij dit grasland alsnog gaan behouden, nu deze wet ervoor zorgt dat melkveehouders inzetten op verwerking van mest in plaats van het afzetten op eigen grond? Zo nee, op welke wetenschappelijke basis heeft de regering voor dit vertrouwen?

Ik deel de zorg van de leden van de PvdD-fractie niet. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) spreekt in de ex ante evaluatie van het wetsvoorstel de verwachting uit dat melkveehouders bij uitbreiding van de productie op hun bedrijf de toename van het fosfaatoverschot ten opzichte van het referentiejaar 2013 waarschijnlijk niet zullen compenseren door extra grond in gebruik te nemen. Nergens wordt in de ex ante evaluatie van het LEI de conclusie getrokken dat melkveehouders permanent grasland gaan afstoten dan wel gaan omzetten in bouwland. Onder invloed van de voorwaarden die door de Europese Commissie zijn verbonden aan de derogatie voor de periode 2014–2017, namelijk 80% grasland in plaats van 70% grasland zoals van kracht was onder de derogatie voor de periode 2010–2013, betekent juist dat er naar verwachting meer permanent grasland behouden zal blijven.

In het kort, wijst de evaluatie uit dat de regering de plank flink heeft misgeslagen met dit wetsvoorstel. Ten eerste wordt het beoogde doel, namelijk het tegenhouden van een ongebreidelde groei van de melkveehouderij, niet gehaald. Ten tweede blijken de uitgangspunten van deze wet, namelijk een stilstand in de fosfaatproductie van een groeiende melkveehouderij onjuist zijn en een beperkte groei van het aantal melkkoeien, onjuist. En ten derde blijkt deze wet het permanent opstallen van melkvee te bevorderen, terwijl de regering ervan uitging dat de wet boeren met weidegang zou bevorderen. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het opmerkelijk dat de regering niet al zelf de conclusie heeft getrokken dat dit wetsvoorstel kennelijk in vergaande mate aangepast moet worden om te doen wat het beloofde, namelijk het tegengaan van ongebreidelde groei van de melkveehouderij en het bevorderen van weidegang. Waarom wil de regering dit wetsvoorstel, dat geen enkel ander effect sorteert dan een verdere groei van de veestapel en het mestoverschot en het wegstoppen van miljoenen koeien in megastallen, per se doorzetten? Wie heeft hier profijt van? En waarom moet de maatschappij opdraaien voor de economische winst van een aantal mega-melkveehouders? Wanneer kan de Kamer een gewijzigd wetsvoorstel tegemoet zien, waarin de belangen van de maatschappij wél zijn geborgd?

De Europese melkquotering vervalt onherroepelijk per 1 april 2015. Zonder aanvullende maatregelen kan de melkveehouderij vanaf die datum gaan groeien. Het kabinet is van mening, zoals verwoord in de brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) dat de Nederlandse melkveehouderij zich verder economisch moet kunnen ontwikkelen om in te kunnen spelen op de groeiende mondiale vraag naar zuivelproducten van hoogwaardige kwaliteit, maar dat er vanwege milieuraandvoorwaarden in Nederland geen ruimte is voor ongebreidelde groei van de melkveehouderij na het vervallen van de melkquotering. Groei is mogelijk,

mits deze groei niet resulteert in extra druk op de milieudoelen die volgen uit de Nitraatrichtlijn. En dat is precies wat het wetsvoorstel verantwoorde groei van de melkveehouderij bewerkstelligt. Ik zie dan ook geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben ook over de evaluatie zelf nog een groot aantal vragen. Eerder in dit verslag hebben deze leden er al op gewezen dat de door het PBL en het LEI gehanteerde groeiprojecties in de ex ante evaluatie van het mestbeleid nu al ingehaald zijn door de werkelijkheid. In deze evaluatie wordt niet duidelijk op welke groeiprojecties dit rapport is gebaseerd. Deze leden ontvangen dan ook graag de uitgebreide verantwoording van de door het LEI en de WUR gehanteerde methoden, welke volgens de begeleidende brief in oktober beschikbaar zouden zijn. Graag een reactie, wanneer kan de Kamer deze verantwoording tegemoet zien?

Ik zal de informatie in oktober aan uw Kamer doen toekomen.