

---

Vergaderjaar 2014-2015

---

**33 979** Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)

**D NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 december 2014

**Inleiding**

*De leden van de **VVD**-fractie betreuren het dat een zo ingrijpend wetsvoorstel op een dusdanig laat tijdstip de Eerste Kamer heeft bereikt, dat een verantwoorde schriftelijke behandeling moeilijk is. Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de VVD-fractie vermelden hierbij dat hun weinig tijd is gegund voor een diepgaande bestudering van het wetsvoorstel; zaken die zijn blijven liggen zullen dan ook plenair worden ingebracht.*

*De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en met enige zorg kennisgenomen van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zij hebben hierover enkele vragen.*

*De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen. Aangezien hen procedureel, en zonder hun instemming, slechts maximaal twee dagen vergund waren om het gewijzigd voorstel van wet en het dossier Tweede Kamer (67 stukken plus de Handelingen) tot zich te nemen, beperken zij zich tot een aantal vragen op hoofdlijnen.*

*De leden van de fractie van de **GroenLinks**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vrezen dat door de aanneming van dit wetsvoorstel duurzame ontwikkelingen in de melkveehouderij zullen worden gefrustreerd. Het Nederlandse mestoverschot groeit en de weidegang van melkvee neemt allengs af. De opheffing van de Europese melkquotering zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken en dit wetsvoorstel zal de negatieve trend niet keren.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.*

*Het lid van de **Partij voor de Dieren**-fractie heeft met verbazing en grote zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hij constateert 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. Dit lid wil hierover graag vragen voorleggen aan de regering. De leden van de **SP**-fractie en het lid van de **OSF**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.*

**Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie**

*Regeldruk agrarische sector*

*De leden van de VVD-fractie vragen wanneer er een eind komt aan de niet aflatende stroom aan regelgeving die over de agrarische sector wordt uitgestort. Elk van deze regels heeft uiteraard een eigen, onderbouwde motivering, zoals afgedwongen door hogere regelgeving dan wel vol goede bedoelingen voor mens, dier en milieu. De stroom van regels bedreigt echter meer en meer de continuïteit van bedrijfsvoering in de agrarische sector, niet alleen die van de boerenbedrijven,*

*maar ook die van ondernemingen in de bedrijfskolom daaromheen. Een niet aflatende stroom van nieuwe regels of wijziging van vorige maakt het steeds moeilijker de toekomst van de onderneming en de daarbij behorende bedrijfsvoering te plannen, langjarige maatregelen in te voeren om aan regels te voldoen en dus ook te voldoen aan wat al eerder werd opgelegd. Investeren is geen ad hoc activiteit die steeds weer aanpassingen mogelijk maakt. Het moet de sector toch ook mogelijk worden gemaakt investeringen voor een langere termijn te plegen – en dus op een normale boekhoudkundige wijze af te schrijven. Ook moet het de sector in brede zin mogelijk worden gemaakt lange termijn beleid te initiëren, zoals op het terrein van dier- en volksgezondheid, milieu en economisch rendement.*

De belangen die de leden van de fractie van de VVD memoreren worden onderschreven. Het onderhavige wetsvoorstel is het gevolg is van de beëindiging van de Europese melkquotering. De sector wil de mogelijkheden voor groei die ontstaan door het beëindigen van de melkquotering benutten en deelt daarbij de noodzaak om de milieurandvoorwaarden op een andere wijze te borgen. Zodoende kan de derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn, die voor de sector van groot belang is, worden veiliggesteld. Bij het borgen van de milieurandvoorwaarden is vervolgens gekozen voor een uitwerking zonder diep in te grijpen in de bedrijfsvoering van een onderneming en ruimte laat voor een ondernemer voor de wijze waarop hij de verplichting invult.

*Ten aanzien van de regeldruk komt de Wet verantwoorde groei melkveehouderij op een ongelukkig moment. Bij het behandelen van de Mestverwerkingwet was de indruk gewekt dat er geen aanvullende regelgeving nodig zou zijn, dan wel dat hiermee terughoudend zou worden omgegaan. Dit werd eerst doorbroken door het continueren van het stelsel van dierrechten voor de varkens- en pluimveehouderij. Nu wordt, na beëindiging van de zuivelquotering in de melkveehouderij, een soortgelijke aanvulling opgelegd via grondgebondenheid van de bedrijfsvoering. Nog los van de bureaucratische belasting en financiële consequenties als gevolg van de overlap aan regels, leiden dierrechten tot kostenverhogingen bij uitbreiding van de veestapel en zal de voorliggende wet leiden tot hogere grondprijzen. Anders gezegd, veehouders worden met extra kosten geconfronteerd als ze willen uitbreiden of het bedrijf willen overnemen. Een overdaad aan regels doorkruist ook het succes van maatregelen die in de private sfeer moeten worden genomen, zoals het veevoerspoor, de kringloopwijzer of managementmaatregelen. De leden van de VVD-fractie erkennen dat de kwestie van derogatie aanvullende maatregelen vereist, maar dringen er bij de regering op aan meer ruimte te gunnen in de private sfeer en minder te vluchten in wettelijke regels. Teveel wettelijke dwang kan ook een uitdrukking zijn van wantrouwen in de probleemoplossende capaciteit van de agrarische sector zelf. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering op deze stellingen te reageren.*

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heb ik de Tweede Kamer het mestbeleid voor de periode na 2015 geschetst. Het was en is mijn ambitie om de productierechten voor varkens- en pluimvee zo snel als mogelijk af te schaffen. Het mestbeleid moet direct aangrijpen op het probleem en sturen op de milieuverantwoorde afzet van het nationale mestoverschot en een verantwoorde en efficiënt gebruik van meststoffen voor de teelt van gewassen. Het gebruik is gereguleerd via het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften. De maatregelen die in dat kader genomen worden liggen voor de periode 2014-2017 vast in het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Aan de sturing op de verantwoorde afzet van het overschot aan dierlijke mest is invulling gegeven met het per 1 januari 2014 van kracht geworden stelsel van verplichte mestverwerking. Door alle veehouders met een mestoverschot te verplichten een deel van dit overschot te verwerken en daarmee buiten de Nederlandse landbouw te brengen, wordt de druk op de mestmarkt en daarmee op de realisatie van de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn verlicht.

Uit de 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR, die ik gelijk met voornoemde brief aan de Tweede Kamer heb aangeboden, is gebleken dat de mestverwerkingscapaciteit nog onvoldoende robuust is om sturing op de productie van dierlijke mest nu al volledig los te laten. Om die reden is het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee als extra waarborg gecontinueerd. Met het onherroepelijk vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015 ontstaat in de melkveehouderij de situatie dat de mestproductie kan groeien, zonder dat gewaarborgd is dat voor deze extra mestproductie afzet is gegarandeerd. Het onderhavige wetsvoorstel biedt die waarborgen.

De Europese Commissie heeft, naast het nationale fosfaatproductieplafond, het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee en het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij als voorwaarde verbonden aan de derogatie voor de periode 2014-2017.

De evaluatie van de Meststoffenwet 2016 moet antwoord bieden op de vraag of zowel in de varkens- en pluimveehouderij als in de melkveehouderij vanaf 2018 – de start van het zesde Actieprogramma Nitraatrichtlijn – volstaan kan worden met sturing op de afzet van het mestoverschot waardoor de dierrechten voor die sectoren kunnen vervallen.

Volgens de leden van de fractie van de VVD leiden de maatregelen die in het kader van het mestbeleid worden genomen tot een kostenverhoging voor de veehouderij. Het mestbeleid is echter nodig om te borgen dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater verbetert. Het onderhavige wetsvoorstel ziet op melkveebedrijven die hun productie uitbreiden. Kosten voor het kunnen aanwenden of verwerken van de extra fosfaat die daarvan het gevolg is, moeten integraal onderdeel zijn van de investeringsafweging van individuele melkveehouders.

Het wetsvoorstel laat zoveel mogelijk ruimte voor private initiatieven. De kringloopwijzer, voer- en managementmaatregelen, het Convenant Weidegang kunnen bijdragen aan realisatie van de doelen van onderhavig wetsvoorstel en, meer in den brede, de doelstelling van het mestbeleid.

#### *Grondgebondenheid*

*In het wetsvoorstel wordt gesproken over 'grond' als basis voor de toegestane fosfaatproductie en dus omvang van de melkveestapel. Het is de leden van de VVD-fractie niet geheel duidelijk wat precies in juridische termen onder 'grond' moet worden verstaan. Hoe moeten in dit verband kortlopende pachtcontracten worden geïnterpreteerd? Beperkt de definitie zich tot grondposities die door juridische overeenkomsten zijn bekrachtigd? Vallen hier ook mondelinge afspraken onder, zoals in geval van grondruil? Wordt de grond die veehouders daadwerkelijk in gebruik hebben het uitgangspunt van de definitie, of beperkt de definitie zich tot grond die concreet op naam staat? En wat betekent in dit verband 'op naam'? De leden van de VVD-fractie willen hierover graag duidelijkheid. Welke ruimte biedt voorliggende wet nog voor grondruilafspraken van melkveehouders met derden, zoals akkerbouwers? Acht de regering het niet wenselijk dat ook soepele onderlinge regelingen, die zowel de melkveehouderij als de akker- en tuinbouw ten goede komen, mogelijk blijven? Is het mogelijk hierin te voorzien met behulp van eenvoudige administratieve regelingen?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

#### *Gedane investeringen*

*Wat is het lot van melkveebedrijven die al voor het referentiejaar 2013 een productieniveau hadden gerealiseerd dat de wettelijke normen te boven gaat? Deze bedrijven konden op dat tijdstip toch niet weten dat er na beëindiging van de zuivelquotering nadere regelgeving zou komen, zeker niet regelgeving naast de verplichte mestverwerking. Worden zij veroordeeld tot inkrimping van de melkveestapel als het hen niet lukt extra grond te verwerven? En wat als dit de levensvatbaarheid van deze bedrijven ondermijnt?*

Er zijn geen bedrijven die al voor het referentiejaar 2013 een productieniveau hadden gerealiseerd dat de wettelijke normen te boven gaat omdat die normen er niet waren.

Bedrijven die in 2013 met melkvee een overschot produceerden op hun bedrijf ontvangen een melkveefosfaatreferentie ter grote van dit overschot. De melkveefosfaatreferentie is daarmee als het ware een erkenning van het feit dat in 2013 op een bedrijf een melkveefosfaatoverschot werd geproduceerd.

Wanneer het onderhavige wetsvoorstel van kracht is, geldt dat ondernemers van de referentiehoeveelheid fosfaat op basis van het reguliere verwerkingspercentage (in 2014 voor de regio's overig, Oost en Zuid zijn de percentages respectievelijk 5, 10 en 30%) fosfaat moeten verwerken. Ondernemers die meer fosfaat produceren, moeten verantwoorden dat zij die fosfaat kunnen compenseren met grond en/of laten verwerken.

#### *Verplichte weidegang*

*Hoe gaat de regering reageren op de in de Tweede Kamer aangenomen motie over een verplichte weidegang van melkkoeien?<sup>1</sup> Is de regering voornemens een dergelijke reactie mee te nemen in de algemene maatregel van bestuur ter verankering van grondgebonden groei (de AMvB) die in het verlengde van voorliggend wetsvoorstel moet worden behandeld? Leven er bij de regering gedachten om de melkveeouders te verplichten schaduwrijke bomen op hun percelen te planten?*

---

<sup>1</sup> 34000 XIII, nr. 80.

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag van de leden van de fractie van de VVD verwijs ik naar mijn brief van 10 november jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 54) in reactie op de motie Klaver c.s. over weidegang (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 80).

De Wet dieren, en niet de Meststoffenwet, is de basis voor de verplichting om dieren voldoende beschutting te bieden. In die wet staat: als een dier niet in een gebouw wordt gehouden, moet er bescherming worden geboden tegen slechte weersomstandigheden, gezondheidsrisico's en zo nodig roofdieren. Daarmee is het bieden van beschutting in gevallen waarin dieren bijvoorbeeld te lang in de zon zouden staan, al een verplichting voor alle houders van dieren.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie**

#### *Doelstelling(en) van de wet*

*Het kabinet wil met deze wet het grondgebonden karakter van de melkveehouderij behouden en versterken. De leden van de fractie van de PvdA achten een ontwikkeling naar intensieve niet-grondgebonden melkveehouderij ongewenst. Zij vragen welke doelen door de regering worden nagestreefd met deze grondgebondenheid in de melkveehouderij naast de milieudoelstellingen ten aanzien van nitraat. Gaat het alleen om milieudoeleinden of ook om andere doeleinden?*

Per brief van 12 december 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heb ik het mestbeleid voor de periode na 2015 uiteengezet. Daarbij heb ik aangegeven het grondgebonden karakter van de melkveehouderij te willen behouden en versterken. Grondgebondenheid kenmerkt de Nederlandse melkveehouderij.

In de genoemde brief heb ik aangegeven dat de groei in de melkveehouderij in lijn moet zijn met de duurzaamheidsdoelen voor de sector. Deze doelen hebben met name betrekking op weidegang (tenminste behoud van het huidige niveau), diergezondheid en dierenwelzijn (onder andere verlengen van de levensduur van koeien en vermindering van antibioticagebruik), klimaat en energie (onder andere reductie van broeikasgassen, duurzame energie en energie-efficiëntie) en milieu en biodiversiteit (onder andere duurzame soja en fosfaat- en ammoniakreductie).

Grondgebondenheid draagt bij aan het realiseren van deze doelen.

Onderhavig wetsvoorstel ziet op een wijziging van de Meststoffenwet. Met de Meststoffenwet wordt invulling gegeven aan de doelen uit de Nitraatrichtlijn, die zien op verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Grondgebondenheid is geen voorwaarde om de doelen van de Meststoffenwet te realiseren, maar grondgebondenheid is meer en meer bepalend voor de maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij als sector in Nederland en voor individuele bedrijven in de regio. De zuivelsector werkt zelf, via private maatregelen, ook aan de versterking van de grondgebondenheid.

Met de Nota van Wijziging van 7 november jl. (Kamerstuk 33 979, nr. 17) heb ik in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij Algemene Maatregel van Bestuur nadere voorwaarden te stellen aan bedrijven met melkvee die hun fosfaatproductie uitbreiden. Daardoor kan worden bepaald dat uitbreiding van fosfaatproductie niet alleen met mestwerking kan worden gecompenseerd, maar ook aan grond gekoppeld moet zijn.

#### *Fosfaatplafond*

*In de vormgeving van de wetgeving staat een nationaal fosfaatplafond voor de melkveehouderij centraal. Deze leden vragen wat de gevolgen zijn van het voortijdig 'volmelken' ervan zowel voor de sector, als voor de andere veehouderijsectoren, als voor de overheid en voor de individuele melkveebedrijven? Zijn de gevolgen verschillend voor bedrijven die hebben uitgebreid tussen 2013-2017 en bedrijven die dat niet hebben gedaan? Welke voorziening is en/of wordt getroffen bij dreigende overschrijding? Welke proactieve maatregelen zijn voorzien om een dreigende overschrijding te voorkomen? Wat is de prikkel voor een individueel bedrijf om te voorkomen dat het nationaal fosfaatplafond wordt overschreden?*

De Europese Commissie heeft sinds 2006 aan de Nederlandse derogatie van de Nitraatrichtlijn de voorwaarde verbonden dat de nationale fosfaatproductie het niveau van 2002 (172,9 miljoen kilogram) niet mag overschrijden. Deze voorwaarde is ook verbonden aan de huidige derogatie voor de periode 2014-2017 (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 melkveehouderij heeft zichzelf als doel gesteld het fosfaatproductieniveau van 2002 niet te overstijgen. Als de fosfaatproductie in de sectoren niet hoger wordt dan het feitelijke niveau van de sector in 2002, wordt vanzelfsprekend het niveau van nationale fosfaatproductieplafond niet overschreden. De sectorniveaus hebben geen juridische status. De Europese Commissie beoordeelt de fosfaatproductie op nationaal niveau.

Bij een overschrijding van het nationale fosfaatproductieplafond zijn productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Zoals aangekondigd in mijn brief aan de Tweede 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. 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.

#### *Derogatie*

*De leden van de PvdA-fractie vragen wat het niet voortzetten van de derogatie zou betekenen voor de melkveehouderijbedrijven. Welke (negatieve) milieueffecten heeft de derogatie op het grond- en oppervlaktewater in Nederland? Welk perspectief op continuering van de derogatie na afloop van het vigerende vijfde actieprogramma nitraatrichtlijn kan de melkveehouders worden gegeven? Wat betekent het niet voortzetten van de derogatie na 2018 voor melkveehouderijbedrijven? Met de derogatie wordt kunstmeststikstof vervangen door organische stikstof uit dierlijke mest. Deze leden vragen welke effecten dit heeft voor het milieu in brede zin en met name voor de invulling van internationale vastgelegde milieudoelen? Wat is de betekenis van het vervangen van kunstmeststikstof voor de circulaire economie, zoals bedoeld in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'?*

In de Nitraatrichtlijn is bepaald dat jaarlijks per hectare maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest mag worden gebruikt. Als de gebruiksnormen ruimte geven voor een grotere stikstofgift per hectare, moet die stikstof afkomstig zijn uit kunstmest of overige organische meststoffen.

De Nitraatrichtlijn biedt de mogelijkheid om af te wijken van de norm van maximaal 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. De Europese Commissie kan lidstaten toestemming geven voor derogatie van deze norm. Bij de beoordeling kijkt de Europese Commissie naar zowel monitoringsresultaten over de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater als naar de actieprogramma's die lidstaten maken om aan de doelen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Een nieuwe, vierjarige periode voor actieprogramma en derogatie is met ingang van dit jaar begonnen. Het is niet mogelijk om vooruit te kijken naar de periode vanaf 2018. Ten algemene geldt dat wanneer Nederland geen derogatie zou hebben, de norm geldt van maximaal 170 kilogram stikstof per hectare per jaar. Dat betekent dat graasdierhouders die nu gebruik maken van de derogatienorm van 230 of 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest, minder dierlijke mest op hun land kunnen aanwenden. Zij zouden dan dierlijke mest moeten afvoeren en extra kunstmest moeten aanvoeren.

Nederland loopt binnen de Europese Unie voorop in het ontwikkelen van innovatieve technieken door de productie van kunstmestvervangers uit dierlijke mest. Een concreet voorbeeld hiervan is de 'pilot mineralenconcentraat'. Ik ben met de Europese Commissie in overleg over uitbreiding van de toepassing van die pilot. Uit het perspectief van resource efficiency is dit een zeer wenselijke ontwikkeling, maar de bestaande Europese juridische kaders bieden zeer beperkt ruimte. Nederland zet zich in voor meer ruimte, onder andere bij de aanstaande herziening van de Meststoffenverordening.

#### *Grond*

*De leden van de fractie van de PvdA vragen welke juridische en teelttechnische voorwaarden gesteld worden bij 'landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is'. Passen voer-voor-mestcontracten respectievelijk regionale mestafzetovereenkomsten binnen deze voorwaarden? Zo nee, waarom niet? Op welke manier wordt met de genoemde voorwaarden invulling gegeven aan de circulaire economie zoals bedoeld in het regeerakkoord 'Bruggen slaan'? Wordt met voer-voor-mestcontracten respectievelijk regionaal mestafzetovereenkomsten invulling gegeven aan de circulaire economie?*

Ik hecht eraan op te merken dat het onderhavige wetsvoorstel niet ziet op een wijziging van de bestaande wettelijke bepalingen over de grond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij

het bedrijf in gebruik is. De bestaande bepalingen in de Meststoffenwet op dit punt worden niet gewijzigd.

In het kader van het stelsel van gebruiksnormen is in de Meststoffenwet een definitie opgenomen van het begrip landbouwgrond. Het betreft "grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend". Welke grond bij een bedrijf hoort volgt uit de definitie van tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, namelijk "landbouwgrond, die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is". Grond kan dus uitsluitend worden opgevoerd als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, wanneer deze in het kader van een normale bedrijfsvoering bij dat bedrijf in gebruik is en is gelegen in Nederland dan wel in Duitsland op een maximale afstand van 20 en in België op een maximale afstand van 25 kilometer van de grens.

Belangrijk criterium om te bepalen of grond in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is, is dat degene die het landbouwbedrijf voert de feitelijke beschikkingsmacht over de grond moet kunnen uitoefenen. Een dergelijke beschikkingsmacht veronderstelt de aanwezigheid van een geldige juridische titel (eigendom, huur, pacht, grondgebruikersverklaring). Daarnaast moet de landbouwer in de praktijk in staat zijn het teelt- en bemestingsplan op elkaar af te stemmen en deze plannen in samenhang te realiseren. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft voorgaande in verschillende uitspraken bevestigd.

De door de leden van de fractie van de PvdA genoemde 'Voer voor mest contracten' kunnen passen binnen de definitie van tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, mits voldaan wordt aan de voorwaarde dat de grond waar het ruwvoer op geteeld wordt en waar de mest op wordt afgezet op basis van een juridische titel bij het bedrijf van de veehouderij hoort en de veehouder de zeggenschap heeft over de teelt en het bemestingsplan. Het enkele feit dat een veehouder ruwvoer afneemt van en zijn mest afzet bij – bijvoorbeeld – een akkerbouwer uit de regio is in dat licht onvoldoende om te spreken over grond in eigen gebruik.

Met een Regionale Mestafzetovereenkomst (RMO) kunnen veehouders vrijgesteld worden van de op hun bedrijf rustende verwerkingsplicht in het kader van het stelsel van verplichte mestverwerking alsook in het kader van onderhavig wetsvoorstel. Aan de toepassing van een RMO zijn voorwaarden verbonden. Belangrijkste voorwaarden zijn dat de veehouder, om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling, minimaal 75% van de op zijn bedrijf geproduceerde mest binnen de geldende gebruiksnormen op grond in eigen gebruik moet kunnen plaatsen. De overige maximaal 25% van zijn mestproductie mag, op grond van een RMO, binnen een straal van 20 kilometer van zijn bedrijf worden afgezet op landbouwgronden die bij een andere ondernemer in gebruik zijn. RMO's dragen bij aan de circulaire economie waar de leden van de fractie van de PvdA op wijzen.

Veehouders kunnen, op basis van het stelsel van gebruiksnormen, die mest die niet onder de verwerkingsplicht valt en die zij niet op eigen grond kunnen plaatsen afzetten bij landbouwbedrijven in de buurt. Deze afzet draagt ook bij aan de circulaire economie. Gezien de hoge transportkosten voor dierlijke mest is het voor veehouders en intermediaire ondernemingen lonend om de beschikbare afzetruimte voor dierlijke mest in de regio te benutten.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie**

*Belang sector bij spoedige behandeling*

*De zorgen van de leden van de CDA-fractie, zoals in de inleiding zijn verwoord, slaan niet alleen op de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer, waardoor er voor de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer weinig tijd beschikbaar is. Ook het feit dat naar de mening van deze leden relatief weinig aandacht is besteed aan de belangen van de melkveehouders, het belang van de werkgelegenheid en de bijdrage van ons land aan het oplossen van voedselschaarste in de wereld zijn voor deze leden reden tot zorg. Kan de regering nog eens aangeven hoe groot het belang is van de sector bij het op tijd aannemen van onderhavig wetsvoorstel?*

Het is van groot belang dat de wet op 1 januari 2015 in werking treedt. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste voldoet Nederland anders niet aan de voorwaarden uit de derogatiebeschikking zoals deze door de Europese Commissie voor de periode 2014-2017 aan Nederland is gegeven. Daarmee ontstaat het risico dat Nederland de derogatie verliest. De Europese Commissie kan hiertoe op eigen gezag besluiten.

Op basis van de huidige derogatie is het graasdierhouders onder voorwaarden toegestaan per hectare 230 of 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest aan te wenden. Bij verlies van de derogatie mogen zij nog maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest aanwenden. Dat betekent dat zij 60 dan wel 80 kilogram stikstof per hectare aan dierlijke mest extra van hun bedrijf moeten afvoeren en ter vervanging van de stikstof en fosfaat uit dierlijke mest eventueel kunstmeststoffen en/of overige organische meststoffen moeten aanvoeren. Dit heeft financiële consequenties. Ten tweede stuurt de gehele Meststoffenwet op kalenderjaren. Dat betekent dat alle verplichtingen die aan ondernemers worden opgelegd en waarover ondernemers zich moeten verantwoorden, zien op kalenderjaren. Inwerkingtreding per 1 januari 2015 is daarmee dus van het grootste belang.

#### *Export*

*Gelet op de groeiende wereldbevolking en op het gelukkig stijgen van de welvaart in steeds grotere delen van de wereld stijgt de behoefte aan voedsel in de wereld. Deze leden hebben waardering voor het feit dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geschapen dat ook onze melkveesector een bijdrage aan dit proces mag leveren. Hoe hoog schat de regering de exportmogelijkheden in naar landen buiten de EU?*

Driekwart van de export van de Nederlandse zuivel is bestemd voor Europa en een kwart gaat naar de rest van de wereld, naar ruim 135 landen. Een groeiende en rijker wordende bevolking doet de mondiale vraag naar zuivelproducten verder toenemen, met name in opkomende landen in Azië, Zuid-Amerika en Afrika. De groeiende vraag biedt Nederland grote kansen voor vergroting van de zuivelexport.

#### *Derogatie*

*In het wetsvoorstel wordt terecht gesproken van verantwoorde groei. Naar de mening van deze leden is het logisch rekening te houden met de waarden van de natuur en het milieu. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het hierbij om de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676/EEG) en de Meststoffenwet, die voorschrijft hoe de mest moet worden verwerkt. Nederland heeft van de Europese Commissie derogatie gekregen van de voorschriften uit de Nitraatrichtlijn. Welke landen hebben nog meer een derogatie gekregen? Kan de regering nog eens in het kort aangeven waaraan ons land moet voldoen in het kader van deze derogatie?*

De volgende lidstaten hebben een derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn: België (alleen Vlaanderen), Denemarken, Ierland, Italië (alleen voor Lombardije, Piemonte en Emilia-Romagna), Nederland en Verenigd Koninkrijk (aparte derogaties voor Noord-Ierland en voor Engeland, Schotland en Wales).

Duitsland had een derogatie tot 1 januari 2014, maar heeft de gesprekken met de Europese Commissie over een nieuwe derogatie nog niet kunnen afronden.

De derogatie voor Noord-Ierland en België (Vlaanderen) verloopt op 31 december 2014. Het Nitraatcomité stemt nog in 2014 over de voortzetting van de Noord-Ierse derogatie. De stemming in het Nitraatcomité over voorzetting van de Belgische derogatie is nog niet voorzien.

Op de site van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland vindt u alle informatie over de voorwaarden voor derogatie (<https://mijn.rvo.nl/derogatie>).

#### *Grondgebondenheid en mestverwerking*

*In het debat in de Tweede Kamer is veel aandacht besteed aan de grondgebondenheid. Dit onderwerp zal geregeld worden bij de bij beide Kamers voor te hangen AMvB. Vooruitlopend op deze discussie hebben deze leden nog enkele vragen. Deze leden hebben begrepen dat er een juridische relatie moet zijn tussen de melkveehouder en de grond. Hoe waardeert de regering in dit kader de levering van mest aan bijvoorbeeld een akkerbouwer in de buurt? Deze leden hebben kennisgenomen van het feit dat twee amendementen over dit onderwerp, van het lid Dik-Faber c.s. en van het lid Geurts, zijn verworpen.<sup>2</sup> Toch hechten deze leden aan een eventueel voorlopige visie van de regering over een verantwoorde afzet van mest in de regio. Te meer daar de regering zelf in de nota naar aanleiding van het verslag stelt waarde toe te kennen aan het meer gebruiken van organische mest in de akkerbouw in plaats van kunstmest.<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> 33979, nr. 65 en 33979, nr. 63.

<sup>3</sup> 33979, nr. 10, blz. 4-5.

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

*Hoe ver is ons land gevorderd met de opbouw van de noodzakelijke mestverwerkingscapaciteit?*

Uit een recente door de sector uitgevoerde analyse, de 'landelijke inventarisatie mestverwerkingscapaciteit', blijkt dat de sector werk maakt van de ontwikkeling van mestverwerkingscapaciteit waardoor de feitelijke verwerkingscapaciteit in de komende periode zal toenemen. Het gaat daarbij zowel om opschaling van capaciteit bij bestaande verwerkingsinitiatieven als om nieuwe initiatieven. Het beeld is dat voor 2014 en 2015 de totale beschikbare verwerkingscapaciteit voldoende zal zijn om aan de verwerkingsplicht te voldoen. In de jaren daarna moet nog meer verwerkingscapaciteit worden ontwikkeld om evenwicht op de mestmarkt te kunnen realiseren. Ik kies hierbij nadrukkelijk voor een ingroeipad waarbij de verplichting die aan ondernemers wordt opgelegd zowel voldoende realistisch is als voldoende stimulerend om het noodzakelijke evenwicht te bereiken.

*Gedane investeringen*

*Het wetsvoorstel gaat voor de fosfaatreferentiewaarde uit van het jaar 2013. Het wetsvoorstel is in juni 2014 ingediend. Vanaf dat moment konden boeren weten wat de voornemens van het kabinet waren. Hoe denkt de regering om te gaan met melkveehouders, die in de problemen kunnen komen doordat zij extra geïnvesteerd hebben in de periode tussen het jaar 2013 en de datum van het bekend worden van het wetsvoorstel?*

Op 12 december 2013 zijn de contouren van de wet geschetst in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. 80). Het wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend op 1 juli 2014. In de genoemde brief is al aangekondigd dat melkveehouders die hun fosfaatproductie uitbreiden ten opzichte van 2013, moeten verantwoorden dat die extra fosfaat op grond kan worden geplaatst of voor 100% wordt verwerkt. In aanvulling daarop zal bij de aangekondigde algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat uitbreiding van fosfaatproductie niet uitsluitend met mestverwerking kan worden gecompenseerd, maar ook aan grond gekoppeld moet zijn. In de algemene maatregel van bestuur zal ik een voorziening opnemen voor knelgevallen.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie**

*Belangen, belangentegenstellingen en afweging daarvan*

*De leden van de SP-fractie hebben drie samenhangende vragen over de belangen waarmee dit wetsvoorstel geïnvolveerd is.*

*Ten eerste vragen zij om een puntsgewijze zuiver analytische opsomming, en wel zonder appreciatie of weging, van de belangen die bij het wetsvoorstel een rol spelen. Daaronder voor zover het geval: de gezondheid van de mens; het dierenwelzijn; die van relatief grote en kleine melkveehouders; het mono- en gemengd bedrijf; het milieu, gespecificeerd naar de relevante aandachtspunten; duurzaamheid en circulaire economie. Hierbij nemen zij aan dat de regering de niet in de opsomming genoemde punten in het algemeen of voor dit wetsvoorstel irrelevant of verwaarloosbaar acht. In deze zin wordt om een uitputtende opsomming gevraagd.*

*Ten tweede vragen zij om een puntsgewijze analytische opsomming van de belangentegenstellingen die een rol spelen, wederom zonder appreciatie of weging.*

*Ten derde vragen zij om een beargumenteerde afweging van de in het antwoord op de voorgaande twee vragen genoemde belangen en belangentegenstellingen en vervolgens de keuzes die het wetsvoorstel dienaangaande maakt.*

Per brief van 12 december 2013 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heb ik het mestbeleid voor de periode na 2015 uiteengezet. Het gegeven dat de Europese melkquotering per 1 april 2015 definitief zou komen te vervallen noodzaakte tot het formuleren van een nieuw beleidskader voor de periode vanaf 2015. Met de melkquotering is sinds midden jaren tachtig sturing gegeven aan de melkproductie, zowel in Nederland als ook in de overige Europese lidstaten. Met de melkquotering werd ook – indirect – sturing gegeven aan de mestproductie door de melkveehouderij. Met het vervallen van de melkquotering zou daardoor niet alleen de melkproductie in Nederland kunnen gaan stijgen, maar ook de daaraan gekoppelde productie van dierlijke mest.



Mondiaal is er een groeiende vraag naar kwalitatief hoogwaardige zuivelproducten. De Nederlandse melkveehouderij heeft economisch gunstige perspectieven voor een toenemende productie en export van zuivelproducten over de hele wereld. Mondiaal gezien is er maar een beperkt aantal regio's waar op een efficiënte en duurzame wijze melk geproduceerd kan worden. Noordwest Europa is zo'n regio. Geholpen door gunstige klimatologische omstandigheden, hoogwaardige kennis over duurzame productie en het vakmanschap van de Nederlandse melkveehouders zijn er kansen voor de gehele Nederlandse zuivelketen om zich verder te ontwikkelen en in te spelen op de toenemende vraag naar zuivel en zuivelproducten buiten Nederland.

Zoals ik in voornoemde brief ook heb uiteengezet is groei mogelijk, maar deze kan niet ongebreideld plaatsvinden. Groei moet plaatsvinden binnen de grenzen van de milieudoelstelling, maar ook voldoen aan de doelstellingen op het vlak van dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en ruimtelijke ordening. Alle vigerende regelgeving op deze beleidsterreinen is onverminderd van toepassing op de melkveehouderij. Onderhavig wetsvoorstel ziet daarom niet op genoemde beleidsterreinen, maar op de doelen van het mestbeleid.

Bezien vanuit de doelen van het mestbeleid mag groei van de melkveehouderij niet resulteren in extra druk op het stelsel van gebruiksnormen, het stelsel waarmee direct wordt gestuurd op de doelen uit de Nitraatrichtlijn. De extra mestproductie die gepaard gaat met een uitbreiding van de melkveestapel mag om die reden niet leiden tot extra druk op de Nederlandse mestmarkt. Het wetsvoorstel voorziet daarin. Bedrijven met melkvee die hun mestproductie uitbreiden ten opzichte van het referentiejaar 2013 moeten deze extra mestproductie af kunnen zetten op grond die bij het eigen bedrijf in gebruik is of voor 100% laten verwerken. Voor de mestverwerking wordt daarbij volledig aangesloten bij het sinds 1 januari 2014 van kracht zijnde stelsel van verplichte mestverwerking.

De ex ante evaluatie die is uitgevoerd door het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR (Kamerstuk 33 037, nr. 80, bijlage) gaat ook in op overige milieugevolgen, te weten ammoniak, broeikasgassen, aanvoer van organische stof en schaarse grondstoffen.

#### *Verantwoorde groei melkveehouderij*

*De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de verantwoorde groei die het wetsvoorstel beoogt. Het wetsvoorstel streeft naar verantwoorde groei van de agrarische sector. Is meso-groei (d.w.z. van de sector) een premisse en zo ja hoe is deze beargumenteerd? Hoe ligt dit voor de melkveehouderij in het bijzonder? Zou, gezien de oppervlakte van Nederland, 'verantwoord' ook kunnen betekenen dat de groei tot staan moet worden gebracht of dat juist krimp verantwoord is? In hoeverre zou de regering het verantwoord achten om de productie op termijn af te stemmen op het lokale of tenminste het binnenlands gebruik?*

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

Groei van de melkveehouderij moet plaatsvinden binnen milieurandvoorwaarden. Deze milieurandvoorwaarden bepalen daarmee mede de grenzen aan de ontwikkeling van de melkveehouderij. Daarmee is niet gezegd dat uitsluitend de milieurandvoorwaarden de omvang van de melkveehouderij bepalen. Er zijn vele andere factoren die hierbij een rol spelen, zoals marktomstandigheden, ruimtelijke inpassing en ordening, de beschikbaarheid van voldoende landbouwgrond om ruwvoer te produceren en maatschappelijke acceptatie. De omvang van de melkveehouderij afmeten aan de binnenlandse consumptie van zuivelproducten gaat voorbij aan de mondialisering van de voedselproductie en de specifieke omstandigheden, kennis, vaardigheden, alsook tradities, die verbonden zijn aan deze productie. Zoals Brazilië wereldwijd bekend staat als producent van koffiebonen, Amerika als producent van katoen is Nederland uitermate geschikt voor de productie van zuivelproducten. 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 leden van de SP-fractie vragen om een kwantitatief overzicht op de wijze zoals aangegeven in onderstaande Tabel 1. Het gaat om de kwantificering van de stand van een aantal kernvariabelen uit het wetsvoorstel en van overige relevante variabelen voor het laatste jaar waarvoor deze betrouwbaar gemeten bekend zijn (2013 eventueel 2012; indien 2012 dit laatste jaar is dan wordt gevraagd de voorspelde groei 2013 in een extra kolom toe te voegen). Vervolgens vragen zij in de*

tabel aan te geven wat voor de daar aangegeven periodes de voorspelde of geraamde gemiddelde procentuele groei per jaar is. Bij de overige variabelen of restricties gaat het om de relevante grootheden die niet (direct) beïnvloed worden door het wetsvoorstel, maar die wel passen bij de verantwoorde groei zoals de regering deze opvat. Zij vragen ook om nauwkeurige bronvermeldingen van de stand en van de projecties.

Tabel 1. Stand 2013 en procentuele gemiddelde jaarlijkse groei 2014-22 van kernvariabelen wetsvoorstel en overige relevante variabelen en restricties voor verantwoorde groei

	ongewijzigd beleid		gewijzigd beleid		
	stand 2013	2014-17	2014-17	2018-21	2022-25
<b>kernvariabelen wetsvoorstel</b>					
	<i>cijfer met eenheid</i>	%	%	%	%
<b>overige relevante variabelen en restricties</b>					
	<i>cijfer met eenheid</i>	%	%	%	%

Bron stand: ....; bron mutaties: ...

Zowel ter voorbereiding op het stelsel van verplichte mestverwerking als ter voorbereiding op het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij heb ik ex ante evaluaties laten uitvoeren naar de effecten van genoemde stelsels. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (WUR) hebben hun bevindingen over het stelsel van verplichte mestverwerking opgenomen in het rapport 'Ex ante evaluatie mestbeleid 2013; Gevolgen van de invoering van verplichte mestverwerking en het afschaffen van productierechten in de veehouderij'. Dit rapport heb ik, voorzien van reactie, per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft haar bevindingen over het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij opgenomen in het rapport 'Ex ante evaluatie wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij'. Dit rapport heb ik per brief van 3 oktober 2014 (Kamerstuk 33 979, nr. 6), voorzien van reactie, verzonden aan de Tweede Kamer.

Zowel PBL als het LEI komen tot de conclusie dat de melkproductie in Nederland tussen 2012 en 2020 naar verwachting met 20% zal toenemen. Deze groei van de melkproductie kan, als gevolg van de jaarlijks toenemende efficiency in de melkveehouderij, gerealiseerd worden met een melkveestapel die 9% groter is dan in 2012. Uitgaande van een volledige realisatie van de in het Convenant Voerspoor overeengekomen reductie van de input van fosfaat via het veevoeder kan de toename van de melkproductie gerealiseerd worden met een gelijkblijvende excretie van fosfaat. De fosfaatproductie zou daarmee in 2020 uitkomen op 85 miljoen kilogram, wat gelijk is aan het door de zuivelketen aan zichzelf opgelegde fosfaatplafond. 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 kalfkoeien 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.

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 en rekening houdend met een voortzetting van de daling van het aantal melkveehouderijen, is er op een gemiddeld melkveebedrijf sprake van een toename van het aantal melkkoeien van 10 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 400 kg per bedrijf.

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 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 wordt en het ambitieniveau ervan kan worden verhoogd.

#### *Gedeeltelijke ontheffing van EU-normen ("derogatie")*

*De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de gedeeltelijke ontheffing van EU-normen ("derogatie") die bij dit wetsvoorstel een rol speelt. De term 'derogatie' is in de memorie van toelichting, terloops, slechts één maal genoemd. In de brief van de regering van Economische Zaken van 26 november 2014 was het door haar benoemde "risico dat Nederland de derogatie verliest" indien het wetsvoorstel niet per 1 januari 2015 zou zijn aangenomen, één van de twee redenen om de Eerste Kamer tot spoedbehandeling te vragen<sup>4</sup> (waartoe de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer op 2 december 2014 in meerderheid besloot). De leden van de SP-fractie vragen om in een tabel de opsomming te geven van de in miljoenen euro's uitgedrukte maatschappelijke kosten en baten (mogelijk voor verschillende belangen c.q. belangengroepen) van de 'derogatie' op jaarbasis en wel voor 2013, 2017 en 2021, aannemende dat de derogatie op de huidige schaal in stand blijft.*

De huidige derogatie van de Nitraatrichtlijn geldt voor de periode 2014-2017. Zoals aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA, is het graasdierhouders op basis van de huidige derogatie onder voorwaarden toegestaan per hectare 230 of 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest aan te wenden. Zonder derogatie mogen zij nog maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest aanwenden. Dat betekent dat zij, ten opzichte van de huidige situatie met derogatie, het verschil in stikstof dierlijke mest moeten afvoeren en eventueel kunstmest en/of overige organische meststoffen (bijvoorbeeld compost) moeten aanvoeren. Dit heeft financiële consequenties. Hoe hoog die financiële consequenties zijn hangt onder andere af van het aantal ondernemers dat gebruik maakt van de derogatie en van marktprijzen voor de afvoer van mest. De kosten zullen waarschijnlijk niet alleen terecht komen bij de graasdierhouders die nu gebruik maken van de derogatie, maar als gevolg van verdringingseffecten ook bij bijvoorbeeld varkenshouders.

*Heeft de regering het voornemen om het gat tussen de ontheffing en de EU-norm uit milieuoverwegingen af te bouwen? Zo ja, op welke wijze en in welk jaartempo? Zo nee, waarom niet? Is de regering van oordeel dat er op de diverse terreinen die onder het ministerie van Economische zaken vallen gelijke concurrentievoorwaarden zouden moeten zijn binnen en tussen EU-landen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe past daarin de genoemde derogatie? Is de regering van oordeel dat de aan Nederland en de aan andere landen verleende derogatie ook de overige EU-landen ertoe zou kunnen aanzetten om derogatie te verkrijgen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering van mening dat het milieu en toekomstige generaties hiermee gediend zijn? Is het Nederlandse milieu thans gediend met de aan Nederland verleende derogatie?*

Voorwaarde voor het uiteindelijk verkrijgen van een derogatie is dat in een derogatieverzoek overtuigend en wetenschappelijk aan de Europese Commissie wordt aangetoond dat met de derogatie geen afbreuk wordt gedaan aan het bereiken van de in artikel 1 van de Nitraatrichtlijn genoemde doelstellingen. Dit moet worden gemotiveerd aan de hand van objectieve criteria.

Een lidstaat kan pas een derogatieverzoek indienen als het maatregelenpakket dat een lidstaat in het actieprogramma voorlegt door de Europese Commissie als voldoende is beoordeeld. Met deze

---

<sup>4</sup> 33979, B.

procedure wordt zeker gesteld dat de derogatie het realiseren van het doelen ten aanzien van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater niet in de weg staat  
Er zijn geen indicaties dat het aantal lidstaten dat de Europese Commissie om een derogatie verzoekt snel toeneemt.

#### *Lasten van het wetsvoorstel voor bedrijven en baten*

*De leden van de SP-fractie hebben vragen over Hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting.<sup>5</sup> In de paragrafen 4.3 en 4.4 geeft de regering, zoals veelal gebruikelijk, de administratieve lasten en nalevingskosten van het wetsvoorstel, in casu voor bedrijven. Voor de sector (en voor degenen die het wetsvoorstel beoordelen) zijn uiteraard ook de baten relevant en geeft de opsomming van uitsluitend lasten en kosten een eenzijdig beeld. Welke zijn de, eveneens in euro's gemeten, baten? Is de regering bereid om voortaan, wanneer bij een wetsvoorstel de lasten en nalevingskosten opgenomen worden, tevens de baten op te nemen?*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 3) wordt in kwalitatieve zin uitvoerig ingegaan op de baten van het wetsvoorstel. Dat is bij alle voorstellen van de regering het geval. Die baten liggen bij het onderhavige voorstel vooral in het borgen dat de verwachte groei plaatsvindt binnen de milieurandvoorwaarden en de wens om de derogatie voor de landbouwsector te behouden.

In kwantitatieve termen zijn er op dit moment geen algemeen vastgestelde methodieken voor het berekenen van de baten van een wetsvoorstel. De memorie van toelichting en de reactie op vragen gedurende het wetgevingsproces zijn erop gericht belanghebbenden zo goed mogelijk te informeren over de effecten van het voorstel. Mede daarom heb ik aan het Landbouw Economisch Instituut (LEI) de opdracht gegeven een ex ante evaluatie uit te voeren naar het wetsvoorstel. Het rapport van het LEI heb ik, voorzien van een reactie, per brief van 3 oktober 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 33 979, nr. 6). Het rapport van het LEI geeft inzicht in de effecten van het wetsvoorstel.

De baten van een wetsvoorstel worden echter altijd wel, zoals eerder geschreven, op een kwalitatieve wijze uiteengezet.

#### *Rapport Natuur & Milieu, oktober 2014*

*De leden van de SP-fractie vragen of de regering heeft kennisgenomen van het rapport van Natuur & Milieu "Verantwoorde melkveehouderij is grondgebonden!" uit oktober 2014. Kan de regering aangeven op welke hoofdpunten zij dit rapport onderschrijft en op welke hoofdpunten zij dit bestrijdt? Welke zijn voor laatstgenoemde punten de contra-argumenten? De leden van de SP-fractie vragen de regering om bij de ene of de andere categorie in ieder geval in te gaan op de volgende vijf punten (paginanummers verwijzen naar genoemd rapport):*

*1. Fosfaat. Als de melkproductie met de verwachte 10-20% stijgt, komt deze in 2015 uit boven de afgesproken 84,9 mln. kg en dreigt het nationale plafond te worden overschreden. Fosfaatoverschotten leiden tot verontreiniging van bodem en grond- en oppervlaktewater. En dat terwijl 50% van het landbouw-oppervlaktewater in Nederland verontreinigd is met fosfaat en nitraat. [pag. 2 t/m 4]*

Voor een toelichting bij de stelling over overschrijding van het fosfaatproductieplafond wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van de SP.

In de tweede helft van de vorige eeuw heeft een forse ophoping van fosfaat in Nederlandse landbouwbodems plaatsgevonden. Dit is het gevolg geweest van overmatig gebruik van fosfaat uit dierlijke maar vooral ook kunstmest. Met de start van het mestbeleid in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw is begonnen met het terugdringen van de hoeveelheid fosfaat die aan landbouwbodems werd toegevoegd. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het stelsel van gebruiksnormen zoals we dit sinds 2006 kennen. De fosfaatgebruiksnormen zijn sinds 2010 afhankelijk gemaakt van de fosfaattoestand van de bodem. De combinatie van gewasbehoefte en beschikbare hoeveelheid fosfaat in de bodem bepalen sinds 2010 de hoeveelheid fosfaat die ondernemers mogen gebruiken voor de teelt van hun gewassen. Stapsgewijs zijn de fosfaatgebruiksnormen aangescherpt waarbij per 1 januari 2015 de hoogte van de normen gemiddeld over Nederland overeenkomen met evenwichtsbemesting. Deze maatregelen zijn opgenomen in het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2014-2017. In het

---

<sup>5</sup> 33979, 3.

Actieprogramma zijn de maatregelen opgenomen die Nederland neemt om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te kunnen realiseren. Op basis van het door de Europese Commissie goedgekeurde Actieprogramma heeft Nederland voor genoemde periode een derogatie van de Nitraatrichtlijn verkregen.

Op landbouwgronden met een grote voorraad aan beschikbaar fosfaat liggen de fosfaatgebruiksnormen onder het niveau van evenwichtsbemesting om de ophoping van fosfaat terug te dringen (uit te mijnen). Op gronden met een lagere hoeveelheid voor het gewas beschikbaar fosfaat liggen de fosfaatgebruiksnormen boven het niveau van evenwichtsbemesting om de bodemvruchtbaarheid ook voor de toekomst te garanderen. Met de gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen zal de uitspoeling van fosfaat naar het oppervlaktewater in de toekomst afnemen.

*2. Voerspoor. In het zogenoemde voerspoor is de norm van 4,5 g fosfor afgesproken. Het fosforgehalte in mengvoer steeg echter van 4,3 g/kg in 2012 naar 4,6 g/kg in 2013. Het voerspoor is daarmee onvoldoende om de fosfaatoverschotten te verlagen. [pag. 3 t/m 4]*

Het voerspoor biedt ondernemers de mogelijkheid om de fosfaatexcretie te beperken. In 2013 is in de melkveehouderij meer fosfaat geproduceerd dan in 2012. De stijging is gedeeltelijk veroorzaakt door een grotere melkveestapel, maar gedeeltelijk ook door een minder efficiënt voerspoor. Ik heb de sector al aangesproken op de afspraken met betrekking tot de voerefficiëntie. Door extra inzet te plegen op het voerspoor kan de fosfaatproductie worden beperkt. Dit is een belangrijke prikkel voor de sector om het nationale fosfaatproductieplafond niet te overschrijden en te voorkomen dat een stelsel van dierrechten voor de melkveehouderij moet worden ingevoerd.

*3. Ammoniak. 20% meer koeien leidt tot 13 kiloton meer in plaats van minder ammoniak en zet daarmee de Programmatische Aanpak Stikstof zwaar onder druk. Ammoniak leidt tot vermesting en verzuring van de natuur. Met de toename van ammoniakemissies nemen ook geurhinder, broeikasgas en fijnstof toe. [pag. 5 t/m 6]*

Voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is rekening gehouden met een realistische groei van de melkveestapel en de melkproductie tot 2020. Deze groei bedraagt 9% in dieren en 20% in melkproductie. De emissie van de melkveehouderij is in het kader van de PAS dus reeds ingerekend. Het ingezette Rijksbeleid voor reductie van de ammoniakemissie uit de veehouderij en het extra pakket aan maatregelen dat met de landbouwsector is afgesproken in de overeenkomst Generieke Maatregelen leidt tot een daling van de ammoniakemissie in Nederland. Voorts is de groei van melkveehouderijbedrijven alleen mogelijk indien er een natuurbeschermingswetvergunning aangevraagd of een melding gedaan wordt en er vanuit de PAS ontwikkelruimte beschikbaar gesteld wordt. Op die manier leidt de voorziene groei van de melkproductie niet tot verslechtering van de natuur.

*4. Weidegang. De trend is dat weidegang bij bedrijven afneemt. Het aantal koeien in de wei daalt: in 1997 kwam 92% buiten, in 2012 en 2013 slechts 70%. [pag. 6 t/m 7]*

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. Zoals reeds toegezegd aan de Tweede Kamer zal ik op korte termijn samen met maatschappelijke organisaties en de zuivelketen in gezamenlijkheid bezien welke maatregelen de verschillende partijen kunnen treffen om er voor zorg te dragen dat de doelstelling uit het Convenant Weidegang gerealiseerd wordt en het ambitieniveau ervan kan worden verhoogd.

*5. Megastallen. In 2013 waren er 225 bedrijven met 250 koeien of meer, bijna anderhalf maal zoveel als in 2010. Al bij bedrijven met 200 melkkoeien of meer is vrijwel nooit sprake van weidegang. [pag. 7 t/m 8]*

Het percentage koeien in de wei is in 2013 gelijk gebleven ten opzichte van 2012. Van de 648 bedrijven met 200 melkkoeien of meer, paste 47% van de bedrijven een vorm van weidegang toe. Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het omgevingsbeleid. Zij kunnen op basis van

de Wet ruimtelijke ordening bijvoorbeeld een maximum stellen aan de stalgrootte en beperkingen opleggen aan de vestiging of uitbreiding van veehouderijen.

*Acht de regering deze vijf punten in overeenstemming met een 'verantwoorde groei van de melkveehouderij'? Zo ja, kan de regering daarvoor gedegen argumenten geven, de belangen uit de eerdere vragen van de leden van de SP-fractie daarover in aanmerking nemende? Zo nee, wat gaat de regering hieraan precies doen en vóór welke datum?*

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

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie**

#### *Wetgevingsproces*

*De leden van de GroenLinks-fractie hebben grote moeite met de gevolgde procedure. Zij constateren dat de regering steeds vaker kiest voor de constructie waarin een uitgekleed wetsvoorstel aan de Kamers wordt voorgelegd om vervolgens via gedelegeerde regelgeving de eigenlijke regels te formuleren. Dat heeft het grote voordeel dat wet- en regelgeving flexibel is aan te passen aan nieuwe feiten en omstandigheden. Het grote bezwaar is dat er weinig overblijft van het parlementaire controlerecht. Daaraan doen (zware) voorhangprocedures nauwelijks af. Deze leden vragen de regering, met het oog op de zorgvuldige wetgevingsprocedure, om bij de beantwoording van deze vragen, of in ieder geval vóór de stemmingen, de bij dit wetsvoorstel behorende concept-AMvB aan de Kamer voor te leggen. Dit wetsvoorstel moet, als het aan de regering ligt, met grote spoed worden afgerond. Deze leden zijn er nog niet van overtuigd dat dit mede te maken heeft met de dreigende intrekking van de door de Europese Commissie verleende derogatie. Zij vragen de regering om een overzicht van de door de EC te nemen stappen (met bijbehorende termijnen) voordat de aan Nederland verleende derogatie van de Nitraatrichtlijn daadwerkelijk is ingetrokken. En hadden de gevolgen van de opheffing van de Europese melkquotering voor de toepassing van de Meststoffenwet niet opgevangen kunnen worden door een noodwet? Dat had de regering en het parlement de mogelijkheid geboden zorgvuldige wetgeving te overwegen.*

Voor de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in uw Kamer zal ik beide Kamers der Staten-Generaal informeren over de hoofdlijn van de algemene maatregel van bestuur. De verwachting is dat de algemene maatregel van bestuur, die de juridische uitwerking bevat van hetgeen in de brief zal worden aangekondigd, in drie tot vier maanden bij de beide Kamers zal kunnen worden voorgehangen. Zodra de Europese Commissie constateert dat de voorwaarden voor de derogatie door Nederland worden geschonden kan het de derogatie intrekken. Daarvoor hoeft het geen termijnen of specifieke stappen in acht te nemen. De regering heeft de inzet van noodwetgeving niet overwogen bij het opvangen van de gevolgen van het vervallen van de Europese melkquota.

#### *Fosfaatplafond*

*De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar haar opvatting over de gewenste balans tussen de omvang van de melkveestapel en de hoeveelheid landbouwgrond. Deelt zij de opvatting van veel deskundigen en natuur- en milieuorganisaties dat grondgebondenheid de enige waarborg is voor het handhaven van fosfaatplafonds. Erkent de regering dat een 'leidraad' onvoldoende is om 'groei zonder grond' te beteugelen? Zo nee, waarom niet? Bij de verlening van de derogatie van de Nitraatrichtlijn is opgelegd dat de in de richtlijn gestelde doelen zullen worden bereikt door andere maatregelen te treffen en nutriëntenverlies op andere manieren te beperken. Deze leden vragen de regering hoe zij deze verplichting nader invult en handhaaft.*

De melkveehouderij heeft van oudsher een grondgebonden karakter. Ik vind het van belang dat dat grondgebonden karakter in de toekomst wordt behouden en versterkt. Grondgebonden veehouders kunnen voor een groot gedeelte voorzien in hun eigen ruwvoer, hebben – in geval van een huiskavel van voldoende omvang – mogelijkheden om hun veestapel te weiden en hebben afzetmogelijkheden voor hun eigen mest. Voor de realisatie van milieu- en andere (maatschappelijke) doelen is een strikte grondgebondenheid op bedrijfsniveau en nationale schaal echter geen voorwaarde. Ondernemers die een deel van hun ruwvoer elders betrekken, hun overschot aan dierlijke mest binnen de geldende regels afzetten en die eventueel voldoende grond

hebben om hun dieren te weiden kunnen ook aan alle voorwaarden voor een duurzame productie voldoen.

Op basis van de nota van wijziging zal ik per algemene maatregel van bestuur nadere voorwaarden stellen aan groei van melkveehouderij zodat uitbreiding van de fosfaatproductie niet alleen met mestverwerking kan worden gecompenseerd, maar ook aan grond gekoppeld moet zijn. Daarmee wil ik de grondgebonden ontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij via regelgeving versterken.

De andere maatregelen waar de leden van de fractie van GroenLinks op doelen worden in het kader van het vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn genomen. Naast de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven gebruiksnormen voor dierlijke mest, stikstof en fosfaat en de juridische verankering van onderdelen van de Goede Landbouwpraktijk die zien op bemesting, gelden er vanuit de Meststoffenwet maatregelen op het gebied van gebruiksvoorschriften (onder andere toedieningsvoorschriften voor meststoffen), transport van dierlijke mest (wegen, bemonsteren en analyseren; AGR/GPS) en zijn de stelsels van productierechten voor varkens en pluimvee, van verplichte mestverwerking voor alle veehouderijbedrijven en onderhavig stelsel allen aanvullende maatregelen die in het kader van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn door Nederland worden genomen om de realisatie van milieudoelen te ondersteunen.

*Voor veel melkveehouders betekent het afschaffen van de melkquota dat zij hun veestapel uitbreiden, door het hele land wordt op dit moment geïnvesteerd in nieuwe en grotere stallen. Deelt de regering de analyse dat bij doorzetten van de huidige groei de grenzen van wat toelaatbaar is voor het milieu op korte termijn worden overschreden? Zo blijkt uit cijfers over het jaar 2013 van het CBS dat de uitstoot van fosfaat in één jaar tijd met 4,4 miljoen kilo is gestegen, waardoor de verwachting is dat het afgesproken fosfaatplafond voor het einde van de melkquotering al bereikt is, en in 2020 de fosfaatproductie op 91 miljoen kg uit zal komen, dus fors boven het plafond van 84,9 miljoen kg fosfaat. Is de regering bereid om het fosfaatplafond van 84,9 miljoen kg per jaar wettelijk vast te leggen? Zo niet, op welke wijze zal de regering dan borgen dat de fosfaatuitstoot aan banden wordt gelegd?*

Zowel uit de 'ex ante evaluatie mestbeleid 2013' van het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen-UR als uit de 'ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij' van het Landbouw Economisch Instituut blijkt dat de melkveehouderij in 2020 een toename van de melkproductie kan realiseren van 20% ten opzichte van 2012 zonder dat de fosfaatproductie boven het niveau van 2002 (84,9 miljoen kilogram) uitstijgt. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat de doelstellingen die geformuleerd zijn in het Convenant Voerspoor door de sector worden gerealiseerd.

Mocht de nationale fosfaatproductie in de veehouderij in Nederland boven het niveau van 2002 (172,9 miljoen kilogram) stijgen, dan zijn productiebeperkende maatregelen noodzakelijk in de vorm van dierrechten voor melkvee.

Voor het antwoord op de vraag over het wettelijk verankeren van het sectorale fosfaatproductieplafond van 84,9 miljoen kilogram verwijs ik naar het antwoord op een vraag van het lid van de fractie van de PvdD.

#### *Ammoniak*

*Deelt de regering de zorg van de leden van de GroenLinks-fractie dat de Programmatische Aanpak Stikstof zal mislukken wanneer de groei van de melkveestapel niet aan banden wordt gelegd door de melkveewet? De huidige ontwikkelingen wijzen op een groei van 20%. Deze groei komt overeen met een toename van de ammoniakuitstoot met 13 kiloton, in plaats van de afgesproken verlaging met 10 kiloton (waarvan 5,6 kiloton mag terugvloeien naar de veehouderijsector). Wil de regering toelichten hoe zij, gezien de huidige en nog te verwachten groei in de melkveehouderij, het reductiedoel van 10 kiloton zal realiseren? Zal zij, zolang deze reductie onzeker is, de ruimte voor de veehouderij om te groeien, bevriezen?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar antwoorden op vragen van het lid van de fractie van de PvdD en naar antwoorden op vragen van leden van de fractie van de SP.

#### *Weidegang*

*Deelt de regering de zorg dat de weidegang jaar na jaar afneemt? In 1997 kwam 92% van de koeien nog buiten, in 2013 was dit nog 70% en in 2016 naar verwachting nog maar 58%. Dit*

*ondanks afspraken in de melkveehouderijsector dat de weidegang stabiel zal blijven. Deelt de regering de constatering van de leden van de fractie van GroenLinks dat afspraken in de markt onvoldoende werken, en dat een wettelijke borging noodzakelijk is? Is zij bereid een weidegang van 120 dagen van 6 uur per dag wettelijk vast te leggen? Is zij in ieder geval bereid deze wettelijke borging van weidegang op te leggen aan melkveebedrijven die willen uitbreiden?*

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik naar de antwoorden op vragen van het lid van de fractie van de PvdD.

#### *Megastallen*

*Hoe beoordeelt de regering de toename van het aantal bedrijven van 250 koeien of meer (megastallen)? In 2010 waren er 152 bedrijven met meer dan 250 koeien, in 2013 waren dit er 225, dat is bijna anderhalf keer zoveel. Vindt zij dit een gewenste ontwikkeling? Is zij bereid deze ontwikkeling een halt toe te roepen? Hoe beoordeelt zij het gegeven dat bij bedrijven van meer dan 200 koeien er vrijwel nooit meer sprake is van weidegang? Is dit voor de regering aanleiding om weidegang wettelijk te borgen?*

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

#### *Mestverwerking*

*De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat de afspraak van de melkveehouderijsector om grondgebonden te blijven ondergraven wordt met dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel stelt melkveehouders die hun mest elders weten te verwerken in staat tot forse uitbreiding van hun bedrijf zonder dat zij over voldoende grond beschikken. Daarmee zal de melkveehouderij de industriële ontwikkeling in de varkens- en pluimveesector achterna gaan. Deelt de regering deze zorg, en hoe wil zij voorkomen dat de melkveehouderij zich tot een nieuwe bio-industrie ontwikkelt? De druk op de mestmarkt zal flink toenemen door de groei van de melkveestapel. Hoe rijmt de regering dit met haar doel om de druk op de mestmarkt te verminderen? Is zij het eens met de leden van de GroenLinks-fractie dat dit tot meer verontreiniging van bodem, grondwater en verzuring van de natuur zal leiden? En dat de risico's voor fraude op de mestmarkt alleen maar toe zullen nemen?*

Ik deel de zorg van de leden van de fractie van GroenLinks dat de melkveehouderij een bio-industrie wordt niet. De melkveehouderij is als sector op dit moment voor 90% grondgebonden, zonder dat hier een wettelijke verplichting toe was. Het huidige stelsel van melkquotering stuurt indirect ook op de totale fosfaatproductie. Dat laat onverlet dat individuele ondernemers de ruimte hadden om hun bedrijf niet-grondgebonden te ontwikkelen. Het merendeel van de melkveehouders heeft daar niet voor gekozen.

In de periode tussen 2000 en 2014 is het gemiddelde aantal melkkoeien op melkveebedrijven gestegen van circa 56 naar circa 89, voornamelijk als gevolg van een terugloop van het aantal melkveebedrijven. In diezelfde periode is het areaal grasland dat bij deze melkveebedrijven in gebruik is zelfs licht gestegen (bron: Statline).

Met de aangekondigde algemene maatregel van bestuur zal ik aan melkveebedrijven die groeien en daardoor de fosfaatproductie uitbreiden, een verplichting opleggen waardoor de uitbreiding van fosfaatproductie niet alleen met mestverwerking kan worden gecompenseerd, maar ook aan grond gekoppeld moet zijn.

Door de groei van de melkveestapel zal naar verwachting de mestproductie aanvankelijk stijgen. Zoals in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks al aangegeven is de verwachting dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij in 2020 maximaal op 85 miljoen kilogram zal uitkomen. Dit betreft slechts een geringe stijging ten opzichte van het huidige niveau. Onderhavig wetsvoorstel borgt dat de extra fosfaatproductie in de melkveehouderij niet resulteert in extra druk op de mestmarkt. Het wetsvoorstel ontlast hiermee het stelsel van gebruiksnormen waarmee de realisatie van de doelen van het mestbeleid minder onder druk komt te staan.

#### **Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie**

##### *Doel wetsvoorstel*

*De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat dit wetsvoorstel er vooral op ziet tegemoet te komen aan de eisen gesteld bij de verleende derogatie.*



*Kan de regering aangeven wanneer zij voornemens is een meer alomvattende visie te presenteren op verantwoorde groei van de melkveehouderij?*

Sinds 2009 bestaat de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij waarin sector en overheid samenwerken aan de verduurzaming van de totale Nederlandse veehouderij. Het is de ambitie dat de veehouderij in 2023 volledig duurzaam is. Ik ben niet voornemens in aanvulling daarop een visie te presenteren. Over de voortgang van de Uitvoeringsagenda wordt een jaarlijkse voortgangsrapportages gemaakt.

*AMvB*

*Het is onduidelijk wat de gevolgen van dit wetsvoorstel precies zullen zijn, omdat veel afhangt van de invulling en nadere aanscherping via de AMvB. De wet is daarmee op dit punt welhaast een raamwet geworden. Kan de regering aangeven waarom het niet mogelijk of wenselijk was direct nadere invulling te geven aan grenzen voor groei zonder grondgebondenheid in het onderhavige wetsvoorstel?*

Ik heb al in mijn brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33037, nr. 80) aangegeven dat ik het van groot belang vind dat de melkveehouderij het grondgebonden karakter behoudt en versterkt. Dat is ook de ambitie van de sector en de partijen in de zuivelketen zetten daar ook op in. Ik heb aangekondigd een actiegerichte aanpak te willen uitwerken waarin vergaande afspraken worden gemaakt over concrete stappen die de verschillende maatschappelijke partijen, overheid en bedrijfsleven in de zuivelketen gaan nemen om te zorgen dat het grondgebonden karakter van de Nederlandse melkveehouderij wordt behouden en versterkt. Met een nota van wijziging is in de Meststoffenwet een basis gecreëerd om, na overleg met de sector en maatschappelijke organisaties over de actiegerichte aanpak, ter versterking van de grondgebondenheid van de melkveehouderij bij algemene maatregel van bestuur beperkingen te stellen aan de uitbreiding van bedrijven.

Omdat er nog te weinig duidelijkheid bestond over de effecten van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan nader te stellen voorwaarden om grondgebonden groei te borgen, wordt die invulling niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur opgenomen.

*Kan de regering aangeven wanneer zij verwacht de AMvB naar de Kamer te kunnen sturen?*

Voor de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in uw Kamer zal ik beide Kamers der Staten-Generaal informeren over de hoofdlijn van de algemene maatregel van bestuur. De verwachting is dat de algemene maatregel van bestuur, die de juridische uitwerking bevat van hetgeen in de brief zal worden aangekondigd, in drie tot vier maanden bij de beide Kamers zal kunnen worden voorgehangen.

*Hoofdlijnennotitie*

*De Regering van Economische Zaken heeft in haar brief van 26 november 2014 aangekondigd een notitie te zullen sturen aan de Eerste Kamer over de invulling van de AMvB.<sup>6</sup> Waarom kon niet in een eerdere fase van de behandeling van dit wetsvoorstel duidelijkheid worden gegeven over de beleidsvoornemens van de regering op dit punt, nu deze zo belangrijk zijn voor de beoordeling van de materiële betekenis van de wet?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de CU.

*Wetgevingsproces*

*Hoe beoordeelt de regering het wetgevingsproces bij onderhavig wetsvoorstel in algemene zin?*

Op 12 december 2013 heb ik aangekondigd een wetsvoorstel te zullen voorbereiden voor introductie van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33037, nr. 80). Het wetsvoorstel is binnen de termijn van een jaar geschreven, ingediend en behandeld. De reden hiervoor is het grote belang om het wetsvoorstel op 1 januari 2015 in werking te laten treden. Ik ben uw Kamer erkentelijk voor de bereidheid het wetsvoorstel nog voor het kerstreces te willen behandelen waardoor tijdige inwerkingtreding mogelijk is.

*Grondgebondenheid*

---

<sup>6</sup> 33979, B.

*De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wanneer er volgens haar sprake van grondgebondenheid.*

Zoals door het CLM inzichtelijk is gemaakt in de studie 'Opties voor een grondgebonden melkveehouderij' (Kamerstuk 33 979, nr. 19) zijn er vele manieren waarop je grondgebondenheid zou kunnen definiëren, bijvoorbeeld in termen van ruwvoerproductie, melkproductie of aantal dieren per hectare of de mate waarin weidegang toegepast kan worden. Bezien vanuit het doel en de structuur van de Meststoffenwet kan grondgebondenheid alleen gedefinieerd worden in termen van mestproductie en mestplaatsingsruimte op een bedrijf. Een bedrijf dat zijn volledige mestproductie - binnen de geldende gebruiksnormen - kan plaatsen op eigen grond is grondgebonden. De mestplaatsingsruimte wordt daarbij bepaald door de hoeveelheid grond die een bedrijf in gebruik heeft en de voor die gronden van toepassing zijnde fosfaatgebruiksnormen. In het wetsvoorstel is hiervoor de term fosfaatruiimte gedefinieerd.

*Keuzes over de mate waarin de groei van de melkveehouderij grondgebonden is, zullen pas in de AMvB scherpte krijgen. Kan de regering alvast aangeven welke uitgangspunten daarbij leidend zullen zijn? De regering geeft aan dat het onderhavige wetsvoorstel grondgebondenheid geen strobreed in de weg legt. Maar hoe wil de regering grondgebondenheid en een sluitende kringloop met betrekking tot de mestverwerking stimuleren?*

In de aangekondigde brief over de hoofdlijnen van de invulling van de algemene maatregel van bestuur zal ik ingaan op de belangrijkste uitgangspunten die daarbij leidend zullen zijn.

*Overschotten*

*Hoe wordt ervoor gezorgd dat melkveehouders nog meer geprikkeld worden om hun overschotten te verminderen?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

*Hoe wordt omgegaan met bedrijven die een fosfaatoverschot hebben?*

Indien bedrijven in 2013 een overschot produceerden met melkvee ontvangen deze bedrijven een melkveefosfaatreferentie ter grote van dit overschot. Dit betekent dat bedrijven die reeds in 2013 met melkvee een overschot produceerden geen additionele maatregelen hoeven te treffen. Bedrijven die sinds 2013 zijn gegroeid en daarvoor onvoldoende grond in gebruik hebben dienen het additionele overschot voor 100 procent te verwerken. Daarnaast zal rekening moeten worden gehouden met de norm voor grondgebondenheid zoals deze in de algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen.

***Vragen en opmerkingen van het lid van de Partij voor de Dieren-fractie, mede namens de leden van de SP-fractie en namens het lid van de OSF-fractie***

*Mestoverschot*

*Waar de maatschappij waarde hecht aan weidegang en het toenemende aantal megastallen in Nederland op steeds meer verzet stuit, slaat de regering met dit wetsvoorstel steeds meer de weg in 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 stelsel van verplichte mestverwerking, zoals dit sinds 1 januari 2014 van kracht is, stuurt op een verantwoorde afzet van het mestoverschot op veehouderijbedrijven. Alle bedrijven met een mestoverschot dragen op die manier bij aan het oplossen van het mestprobleem. Onderhavig wetsvoorstel sluit hier bij aan. Het wetsvoorstel draagt er zorg voor dat bedrijven met melkvee die uitbreiden, de extra fosfaat die zij produceren ten opzichte van het referentiejaar 2013 op eigen grond kunnen plaatsen of voor 100% laten verwerken. Zoals ik heb aangekondigd zal ik in een algemene maatregel van bestuur vastleggen dat de uitbreiding van fosfaatproductie niet alleen met mestverwerking kan worden gecompenseerd, maar ook aan grond gekoppeld moet zijn. Zo wordt geborgd dat het nationale mestoverschot op verantwoorde wijze buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet.

#### *Onderhandelingen verruiming melkproductie*

*Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren heeft kennisgenomen van de onderhandelingen tussen de regering en de sector over de voorwaarden waaronder de verruiming van de melkproductie in Nederland zou kunnen plaatsvinden. Deze onderhandelingen hebben plaatsgevonden tot eind augustus 2014 en zijn daarna afgebroken. Kan de regering precies aangeven wat het breekpunt voor de sector, dan wel voor de regering was? Kan de regering bevestigen dat de met vertegenwoordigers van de sector gemaakte afspraken over randvoorwaarden voor de uitbreidingen op geen enkele manier bindend zijn voor de individuele melkveehouder, en dat deze afspraken dus net zo 'leeg' zijn als de nu voorliggende wet? Kan de regering aangeven in hoeverre de afgebroken onderhandelingen debet zijn geweest aan het late moment van behandeling van de wet, kort voor 1 januari 2015 en de dreiging dat derogatie niet langer verleend zou kunnen worden door de Europese Commissie wanneer de wet niet voor die datum zou worden aangenomen? Hoe schat de regering de risico's in van het niet verkrijgen van derogatie wanneer de wet niet wordt aangenomen en deelt de regering de mening dat de sector kennelijk welbewust dit risico over zich heeft afgeroepen door de onderhandelingen af te breken?*

Er is geen sprake geweest van het afbreken van de onderhandelingen.

Ik heb uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 33 979, nr. B) dat Nederland niet langer voldoet aan de voorwaarden uit de beschikking tot derogatie van de Nitraatrichtlijn als het onderhavige wetsvoorstel niet op 1 januari 2015 in werking treedt. De Europese Commissie kan dan besluiten de derogatiebeschikking in te trekken.

#### *AMvB*

*Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren vindt de keuze van de regering om een 'lege' wet ter behandeling aan de Tweede en Eerste Kamer voor te leggen en deze in te vullen via een Algemene Maatregel van Bestuur ondemocratisch en onrechtmatig. De kern van de wet en de politieke keuzes worden via een achterdeur verschoven naar de AMvB. Kan de regering toelichten hoe zij via de AMvB denkt te bereiken wat haar via de wet niet lukt en waarop haar verwachting gebaseerd is dat dit via een AMvB beter zou moeten kunnen lukken?*

Voor de beantwoording van de vraag waarom het wetsvoorstel geen norm voor grondgebondenheid bevat verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie. Er is overigens geenszins spraken van een 'lege wet'. Onderhavig wetsvoorstel borgt de noodzakelijke randvoorwaarden voor verantwoorde groei van de melkveehouderij in het kader van de Nitraatrichtlijn. Melkveehouders die hun fosfaatproductie uitbreiden mogen dat, als onderhavig voorstel in werking is getreden, alleen doen onder voorwaarden.

De algemene maatregel van bestuur kent een zware voorhangprocedure die de Tweede en Eerste Kamer alle ruimte geeft om te borgen dat deze democratisch tot stand komt. Niet valt in te zien waarom dat onrechtmatig zou zijn.

*Is de regering bereid om in het komende overleg over de Algemene Maatregel van Bestuur mee te nemen dat het convenant met de melkveehouderij moet worden aangepast in de zin dat er bindende afspraken en daaraan gekoppelde sancties met de overheid worden gemaakt? Zo nee, waarom niet? Kan de regering ook aangeven in hoeverre een collectieve overschrijding van de nagestreefde plafonds tot consequenties kan leiden voor individuele melkveehouders?*

Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere voorwaarden gesteld worden aan bedrijven met melkvee die zien op grondgebonden groei. Op het vlak van grondgebondenheid bestaat er geen convenant tussen de overheid en de melkveehouderij.

#### *Vergroting melkproductie*

*Het lid van de fractie van de Partij voor de Dieren heeft kennisgenomen van de explosie aan uitbreidingsvergunningen die door de melkveehouderij al sinds 2008, vooruitlopend op het verdwijnen van het melkquotum, zijn aangevraagd en ook door de gemeenten afgegeven. Kan de regering een uitgesplitst overzicht geven van de het aantal afgegeven vergunningen sinds 2008 (uitgedrukt in koeplaatsen of stuks melkvee) tot heden? Hoeveel koeien mogen er volgens de tot nu toe afgegeven vergunningen totaal worden gehouden in Nederland, en hoe verhoudt dit (theoretische) aantal zich tot de verwachting dat de Nederlandse melkplas tot 2020 met maximaal 20% zal groeien ten opzichte van het oorspronkelijke quotum.*

Het kabinet heeft geen specifieke gegevens over het aantal en de aard van de afgegeven bouw- en milieuvergunningen sinds 2008 tot heden.

Overigens wordt de toename van de melkproductie niet uitsluitend bepaald door de omvang van de aangevraagde en vergunde bouw- en milieuvergunningen maar ook door bijvoorbeeld de melkopbrengstprijs, voerkosten en de kosten voor afzet en verwerking van dierlijke mest.

*Zijn de beperkingen die volgen vanuit de nog te ontwerpen Algemene Maatregel van Bestuur ook van toepassing op de reeds aangevraagde en afgegeven vergunningen? Wordt het eventueel (deels) terugdraaien van die vergunningen behandeld via de volgtijdelijkheid waarin de vergunningen verleend zijn of wil de regering via andere keuzes die vergunningen met terugwerkende kracht inperken waar nodig? Welke systematiek wil de regering daarvoor dan volgen?*

Het afgeven, wijzigen of intrekken van de door het lid van de fractie van de PvdD bedoelde vergunningen is geen bevoegdheid van de Rijksoverheid. Melkveehouders die hun fosfaatproductie uitbreiden, moeten naast het in bezit zijn van de benodigde vergunningen, ook voldoen aan geldende wet- en regelgeving. Dat is na het van kracht worden van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij niet anders dan nu bij het stelsel van melkquota.

*Hoe gaat de regering de ondernemers informeren over kostprijsverhogingen die vanuit de nog te ontwerpen Algemene Maatregel van Bestuur zullen volgen? Hoe denkt de regering de te verwachten schadeclaims te gaan behandelen?*

Ik heb al aangekondigd een voorziening voor knelgevallen te zullen treffen.

#### *Prijzen*

*Kan de regering uitleggen hoe economische voordelen, die de melkveesector denkt te verkrijgen bij het afschaffen van de melkquota, gaan uitvallen tegen de achtergrond dat de kostprijs van Nederlandse melk tot de hoogste ter wereld behoort?*

*Kan de regering bevestigen dat meer dan de helft van de Nederlandse melk met verlies wordt verwerkt en dat deze verliezen worden gecompenseerd door hoge prijzen voor een klein deel van de melk?<sup>7</sup> Het lid van de fractie van de PvdD verzoekt de regering om een toelichting hoe deze discrepantie zich verhoudt tot het streven van de Nederlandse melkveehouderij om zich te ontwikkelen tot een duurzame en robuuste sector. Op welke gronden vindt de regering het verdedigbaar om een sector, waarvan meer dan de helft van de productie eigenlijk niet rendabel is, vrijwel ongelimiteerd te laten uitbreiden? Is de regering ervan op de hoogte dat op de zuiveltermijn markten voor de periode levering tot juni volgend jaar prijzen worden genoteerd van omgerekend minder dan 18 eurocent per kilo? Kan de regering uitleggen hoe deze lage prijzen zich verhouden tot de kansen die zij ziet voor de Nederlandse melkveehouderij op de wereldmarkt, mede gelet op de hoge kostprijs van de Nederlandse melk?*

De Nederlandse zuivelsector, verenigd in de Duurzame Zuivelketen, streeft naar verdere verduurzaming en vervult daarbij een initiërende rol naar de melkveehouderij. Het lange termijnperspectief voor de zuivelsector is nog steeds positief. Dit beeld wordt bevestigd door het Landbouw Economisch Instituut in het 'Landbouw Economisch Bericht 2014' (LEI-rapport 2014-013).

*De afgelopen twee jaar hebben de melkveehouders hoge prijzen voor hun melk gekregen naast de forse Europese subsidies die tevens richting de melkveesector zijn gegaan, zo constateert het lid van de fractie van de PvdD. De prijsontwikkelingen op de wereldmarkt laten zien dat vanaf ongeveer maart/april 2015 de melkprijs door het Europese vangnet zal zakken. De Europese Unie zal dan weer melk uit de markt moeten halen, tegen een vastgestelde prijs. Kan de regering uitleggen wat de rechtvaardiging is van een systeem dat ondernemers bij hoge marktprijzen blijft subsidiëren, en bij lage marktprijzen naast de subsidies, een comfortabel vangnet biedt?*

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft de aan de melkproductie gekoppelde productiesteun geheel afgebouwd. Wel bestaat de mogelijkheid van EU-interventie van boter en magere melkpoeder bij daling van de marktprijzen onder het interventieprijsniveau. Dit is een prijsniveau

---

<sup>7</sup> Grote bedrijven zijn ten dode opgeschreven, Volkskrant 10 november 2014.

dat ver onder de kostprijs ligt. Er is in dat opzicht dan ook geen sprake van een "comfortabel vangnet".

*Welzijn koeien en kalveren*

*Het lid van de fractie van de PvdD maakt zich ernstige zorgen over het dierenwelzijn van miljoenen koeien en kalveren bij de huidige en toekomstige uitbreiding van de melkveehouderij. Kan de regering aangeven hoeveel dieren met pootproblemen er naar verwachting bij gaan komen indien de melkveesector gaat uitbreiden?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag gesteld door het lid van de fractie van de PvdD.

*Is er onderzoek gedaan naar het ontstaan van gezondheidsproblemen bij koeien in relatie tot de hoge melkgift die van de dieren verwacht wordt, en waarop de wijze waarop zij gehouden worden in termen van weidegang/op stal houden daar invloed op heeft?*

Nee, voor zover mij bekend is daar geen onderzoek naar gedaan.

*Kan de regering aangeven hoeveel meer kalveren gescheiden worden van de zorg van hun moederkoe bij de huidige en toekomstige uitbreiding van de melkveesector? Hoe gaat de regering het probleem oplossen van de door de uitbreidingen toenemende stroom kalfjes waarvoor geen plek is in de economie van de moderne melkveehouderij?*

In Nederland zijn er diverse melkveehouderijssystemen. Afhankelijk van het systeem wordt het kalf direct na de geboorte van de moeder gescheiden of blijft het voor een kortere of langere tijd bij de moeder. Het is aan de ondernemer om te kiezen welk systeem gehanteerd wordt en aan de consument om een keuze te maken welke melk gekocht wordt en hiermee invloed uit te oefenen op de periode dat het kalf bij de moeder blijft.

Bij een toenemend aantal kalveren zullen de melkveesector en kalversector – net als tot op heden- afspraken moeten maken over de opvang van deze kalveren. Zoals aangegeven tijdens het begrotingsdebat vind ik dat alle kalveren een nuttige bestemming moeten houden. Hierover spreek ik in het kader van de implementatie van het hervormde Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met de kalversector en de melkveehouderij.

*Er is in het verleden een project geweest om het voorkomen van uierontsteking bij melkvee met 10% te verlagen. Dit project is mislukt in de zin dat de doelstelling niet is gehaald. Er loopt nog een project om het voorkomen van pootproblemen te verlagen. Daarbij is voor zover bekend geen streefpercentage genoemd. Nu duidelijk is dat bij grotere bedrijven weinig tot geen weidegang wordt toegepast, valt te verwachten dat het voorkomen van uierontstekingen en pootproblemen zal toenemen. Hoe denkt de regering dit tij te gaan keren, nu zij verplichte weidegang afwijst?*

Op grotere bedrijven vindt minder weidegang plaats dan op kleinere bedrijven. In 2013 paste 47% van de bedrijven met 200 koeien of meer een vorm van weidegang toe. Het verlengen van de levensduur van koeien, met name door het sterk terugdringen van mastitis en klauwproblemen, is een van de doelen van de Duurzame Zuivelketen en daarmee primair de verantwoordelijkheid van de melkveehouders. Melkkoeien worden gemiddeld 5 jaar en 7 maanden (2013) . De partners van Duurzame Zuivelketen hebben als doel de leeftijd van melkkoeien in 2020 met 6 maanden te verhogen.

*Kan de regering toelichten of zij bij de betreffende normering van weidegang uitgaat van het percentage dieren of uitgaat van het percentage bedrijven? Kan de regering er zorg voor dragen dat tevens de tellende instanties eenduidig zijn in de normering betreffende weidegang?*

Het CBS registreert de weidegang op basis van percentage melkkoeien dat tenminste 120 dagen en 6 uur per dag weidegang geniet. De Duurzame Zuivelketen hanteert in haar Convenant Weidegang eveneens de 120 dagen – 6 uur norm.

*En kan de regering aangeven of zij de mening deelt dat het criterium van grondgebondenheid in termen van dierenwelzijn vooral betrekking zou moeten hebben op de hoeveel uitloopmogelijkheid die direct bij de stal aanwezig is, anders dan op grote afstand gepachte percelen die hooguit dienen om (al dan niet theoretisch) de mesthoeveelheden die op het melkveebedrijf geproduceerd worden uit te rijden.*

Bezien vanuit het doel van de Meststoffenwet kan grondgebondenheid niet anders gedefinieerd worden dan in termen van fosfaatproductie en fosfaat(plaatsings)ruimte op een bedrijf: een bedrijf dat zijn volledige fosfaatproductie binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen kan plaatsen op grond die bij het bedrijf in gebruik is, is gezien vanuit de Meststoffenwet grondgebonden. Een in termen van fosfaat grondgebonden melkveehouderij kan ongeveer 2,5 melkkoe per hectare houden. Op één hectare grasland kunnen 8 tot 10 melkkoeien weiden. Voor het kunnen uitvoeren van weidegang is vooral een voldoende grote huiskavel in relatie tot het aantal melkkoeien op het bedrijf noodzakelijk.

*Het lid van de fractie van de PvdD constateert dat de melkveesector poogt met een aangepast voerspoor bepaalde ongewenste milieueffecten van de uitbreidingen te kunnen terugdringen. Kan de regering uiteenzetten welke mogelijke gevolgen dit voerspoor heeft voor het welzijn van het melkvee? Kan zij onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek over dit thema delen met de Kamer voorafgaand aan de wetsbehandeling?*

Het voerspoor richt zich voor een groot deel op bewustwording bij ondernemers. De minimale behoefte aan energie, eiwit en mineralen is per diercategorie vastgelegd in het Tabellenboek Veevoeding van het Productschap Diervoeders. Bij het voerspoor worden geen adviezen gegeven die ten koste gaan van dierenwelzijn of diergezondheid. Uitgangspunt is altijd de behoefte van het dier. Zie bijvoorbeeld de volgende wetenschappelijke publicatie over het verminderen van fosfor in het melkvee: <http://edepot.wur.nl/134173>.

#### *Wetgevingsproces*

*Het lid van de fractie van de PvdD typeert de snelheid waarmee de melkveewet door de Eerste en Tweede Kamer gejaagd wordt, als onzorgvuldig. Dit toont een gebrek aan verantwoordelijkheid naar de melkveesector en gebrek aan ethisch besef ten aanzien van natuur, milieu en dierenwelzijn. Dit alles vanwege het in gevaar komen van de derogatie. In de melkveewet moet worden gestuurd op het fosfaatoverschot, terwijl bij de derogatie het om het stikstofoverschot gaat. Kan de regering uitleggen waarom de fosfaat-overschotten in de melkveewet worden geregeld, en de stikstofoverschotten niet? En als het stikstofoverschot in deze wet geen rol speelt, waar komt de haast en bijgevolg deze onvoldragen wet dan vandaan? Deelt de regering de mening dat een toets op uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid van deze wet daardoor ernstig bemoeilijkt wordt en wat zijn de redenen om toch op overhaaste behandeling aan te dringen?*

In de Meststoffenwet stuurt het bestaande stelsel van verplichte mestverwerking op het mestoverschot, uitgedrukt in fosfaat. Het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij sluit daar bij aan. Op basis van de derogatiebeschikking is Nederland gehouden aan een nationaal fosfaatproductieplafond dat ook wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. De derogatie biedt individuele graasdierhouders de mogelijkheid meer dierlijke mest (en daardoor minder kunstmest) aan te wenden. In die bepaling gaat het, op basis van de Nitraatrichtlijn, om kilogrammen stikstof uit dierlijke mest. De derogatiebeschikking kent dus zowel bepalingen die zien op fosfaat als op stikstof. Dit bemoeilijkt de uitvoerbaarheid, rechtmatigheid en handhaafbaarheid van deze wet geenszins. Voor het antwoord op de vraag over de noodzaak van spoedige behandeling verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de CU.

#### *Mestverwerking*

*Het lid van de fractie van de PvdD constateert dat melkveehouders met voorliggend wetsvoorstel via een vervangende verwerkingsovereenkomst van hun eventuele fosfaatoverschot af zullen kunnen komen. Is het juist dat de betreffende melkveehouder de mest waar het over gaat, niet fysiek bij de vervangende verwerker hoeft aan te leveren? Zo ja, wat gebeurt er dan met het fosfaatoverschot dat dan toch onmiskenbaar op het oorspronkelijke bedrijf blijft?*

De constatering van het lid van de fractie van de PvdD is juist dat de mest van een melkveehouder die voor zijn verwerkingsplicht een vervangende verwerkingsovereenkomst (VVO) heeft afgesloten niet naar een verwerker hoeft. Immers, de veehouder die via de VVO de verwerkingsplicht van de melkveehouder heeft overgenomen moet er voor zorgdragen dat de hoeveelheid fosfaat die in de VVO is overeengekomen naar een verwerker wordt afgevoerd. De veehouder die de verwerkingsplicht heeft overgenomen van de melkveehouder voert daarmee meer fosfaat van zijn bedrijf af naar een verwerker dan uitsluitend de op zijn eigen bedrijf rustende verwerkingsplicht.

De melkveehouder moet de mest, die hij door het afsluiten van de VVO niet hoeft te laten verwerken, binnen de kaders van het stelsel van gebruiksnormen afzetten naar landbouwbedrijven die nog bemestingsruimte hebben.

*Kan de regering uitleggen waarom zij voornemens is fosfaatoverschotten toe te staan, terwijl het hier gaat om een eindige stof die van essentieel belang is voor komende generaties, tegen de achtergrond dat meer dan de helft van de Nederlandse melk met verlies wordt verwerkt?*

De fosfaatertsvoorraden zijn eindig. Daarom is het van belang dat het gebruik van fosfaatkunstmest zoveel mogelijk wordt beperkt en fosfaat zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt. Het stelsel van gebruiksnormen is op dat laatste gericht. De fosfaatgebruiksnormen zijn afgestemd op de behoefte van het gewas en op de fosfaattoestand van de bodem. Zo worden verliezen naar het milieu tot een minimum beperkt. Het nationale fosfaatoverschot doet hier niets aan af. De mestverwerkingsplicht regelt dat veehouders met een fosfaatoverschot op hun bedrijf een percentage van dit overschot moeten laten verwerken. In de praktijk betekent dit dat de mest ofwel wordt verbrand ofwel wordt geëxporteerd. De verbrandingsassen worden onder meer gebruikt voor de vervaardiging van fosfaatkunstmeststoffen. De mest die wordt geëxporteerd wordt voor het overgrote deel in de ons omringende landen (Duitsland, België en Frankrijk) als organische meststof ingezet en vervangt daar het gebruik van fosfaatkunstmest.

#### *CO2-uitstoot*

*Het lid van de fractie van de PvdD merkt op dat een koe per kilo melk 1,2 kilo CO2-uitstoot geeft en dat het hierbij met name gaat om het voor het klimaat zeer schadelijk methaan en lachgas.<sup>8</sup> Kan de regering uitleggen hoe de nagenoeg ongebreidelde uitbreiding van de melkveehouderij, en dus de CO2-uitstoot, past in het door het kabinet afgesloten Energieakkoord dat er juist naar streeft dat de CO2-uitstoot omlaag gaat?*

Het Energieakkoord gaat alleen over energie gerelateerde CO2- emissies. De emissies van methaan en lachgas, waaraan het lid van de fractie van de PvdD refereert, zijn geen direct onderdeel van het Energieakkoord, maar worden in de klimaatafspraken die het kabinet gemaakt heeft voor 2020 wel apart begrensd.

*Kan de regering aangeven op welke wijze het kabinet toename van de uitstoot van broeikasgassen door de veehouderij denkt te compenseren en op welke wijze de veehouderij hiervoor medeverantwoordelijk zal worden gemaakt? Kan de regering uitleggen hoe de kwaliteit van het platteland zich zal ontwikkelen als het enerzijds wordt vol gezet met windturbines om de CO2-uitstoot te verlagen, en anderzijds komt vol te staan met megastallen en cowmunities die de CO2-uitstoot drastisch verhogen? Is de regering bereid om een bovengrens te stellen aan de uitstoot van broeikasgassen door de veehouderij?*

Ik ben van mening dat met het stellen van klimaatdoelen, zoals deze sectoraal gelden voor 'overige broeikasgassen in de landbouw' voor 2020, er al een bovengrens gesteld is aan de uitstoot van broeikasgassen door de veehouderij. Deze bovengrens is geïnstrumenteerd in het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren, waarvan ik onlangs een tussenrapportage heb aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 32 813, nr. 90).

Uit deze tussenrapportage blijkt dat de betrokken sectoren zowel goed op koers liggen met het behalen van de verwachte emissiereductie van overige broeikasgassen, alsook sterk betrokken zijn bij een fors aandeel van het opwekken van hernieuwbare energie.

#### *Uitsluiting natuurgebieden*

*Veel boeren gebruiken natuurgebieden of hebben deze in beheer, en voor deze gebieden kunnen de eigenaren compensatie claimen in het gebruik van meststoffen. Het fosfaat-overschot dat een bedrijf mag hebben, wordt gekoppeld aan het aantal hectares dat wordt gebruikt. Het lid van de PvdD pleit ervoor om natuurgebieden uit te sluiten wegens de desastreuze effecten hiervan op de natuur en de biodiversiteit. Is de regering bereid om in de wet op te nemen dat natuurgebieden in gebruik of in beheer niet meetellen voor het fosfaatoverschot?*

De oppervlakte natuurlijk grasland, heide, natuurpacht en overig natuurterrein die bij een bedrijf in gebruik is telt mee in de berekening van de fosfaatruimte. De hoogte van de toegestane feitelijke bemesting is afhankelijk van de beheerafspraken tussen de landbouwer en de beheerder van het

---

<sup>8</sup> Nieuwe Oogst Nu, 19 augustus 2014.

betreffende natuurterrein. Daar waar de natuurbeheerder een verdere verschraling van het natuurterrein beoogt kan in de beheerafspraak overeengekomen worden dat bijvoorbeeld wel beweiding maar geen bemesting mag plaatsvinden. Aangezien de feitelijke bemestingsruimte door de natuurbeheerder afgestemd kan worden aan de noodzakelijke natuurwaarden zie ik geen aanleiding natuurterreinen uit te sluiten uit de berekening van de fosfaatruimte op een bedrijf.

#### *Grondgebondenheid*

*Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering van Economische Zaken aangegeven dat buitenlandse gronden meetellen voor de plaatsingsruimte van fosfaat en het toegestane fosfaatoverschot. Zo geformuleerd tellen gronden in bijvoorbeeld Oost-Europa ook mee. Het lid van de fractie van de PvdD wil weten of de regering bereid is aan de buitenlandse gronden een maximale afstand tot de melkveehouderij te koppelen. Zo ja, aan welke afstand denkt zij dan?*

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

#### *Voerspoor*

*Ten aanzien van het voerspoor waarmee het fosfaat-overschot zou kunnen worden teruggedrongen, wil het lid van de fractie van de PvdD graag het volgende van de regering vernemen. Kan de regering aangeven wat de te nemen maatregelen precies behelzen, welke vorderingen er al zijn geboekt, en of er mogelijkheden zijn om dit traject af te dwingen?*

Het voerspoor is een vrijwillig spoor dat wordt vormgegeven door de sector zelf.

#### *Nitraatnorm*

*Het lid van de fractie van de PvdD heeft kennisgenomen van het rapport van het RIVM over de gevolgen van vermist op de drinkwaterwinning.<sup>9</sup> Hierin concludeert het RIVM dat ondanks het mestbeleid het onzeker is of de nitraatnorm voor grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden gehaald zal worden. Kan de regering aangeven hoe zij gaat garanderen dat de nitraatnorm wel degelijk gehaald gaat worden? Kan de regering uiteenzetten welke maatregelen zij voornemens is hiervoor te treffen?*

De nitraatnorm voor grondwater is vastgelegd in de Europese Nitraatrichtlijn. Nederland heeft met de Europese Commissie overeenstemming bereikt over het maatregelenpakket, vastgelegd in het vijfde Actieprogramma, dat in de periode 2014-2017 wordt ingezet om de doelen van de Nitraatrichtlijn te realiseren.

*Is de regering bereid om een uitgebreide kabinetsreactie op dit rapport naar de Kamer te zenden voorafgaand aan het debat over voorliggend wetsvoorstel?*

Het RIVM concludeert in haar rapport dat in het bovenste grondwater (eerste meter) "geldt dat de nitraatbelasting in de afgelopen jaren is afgenomen. Dit geldt vooral voor de zandgronden waar de gemiddelde concentratie is gehalveerd". De afname van de nitraatconcentraties is het directe gevolg van het gevoerde mestbeleid. Sinds midden jaren negentig is de nitraatconcentratie in de bovenste meter van het grondwater in de zandgebieden met ruim 60% afgenomen (bron: Compendium voor de leefomgeving). Het effect van het gevoerde mestbeleid is vooral in de bovenste grondwater lagen zichtbaar. In dieper gelegen grondwater – daar waar over het algemeen drinkwater gewonnen wordt – is nog sprake van historische belasting van soms vele tientallen jaren geleden. Het positieve effect van het mestbeleid moet zich in de komende periode ook gaan vertalen in lagere nitraatconcentraties in het diepere grondwater. Het beleid ten aanzien van de bescherming van drinkwater is opgenomen in de 'Beleidsnota Drinkwater – Schoon drinkwater voor nu en later' (Kamerstuk 27 625, nr. 316) waarin de bevindingen van het RIVM zijn verwerkt. Gezien het voorgaande zie ik dan ook geen aanleiding een kabinetsreactie op het rapport van het RIVM aan uw kamer te verzenden.

#### *Algemene afspraken en doelstellingen*

*Kan de regering aangeven hoe de grote en snelle uitbreiding van de melkveestapel zich verhoudt tot de eerder gemaakte afspraken op het gebied van fosfaatproductie, weidegang en voerspoor?*

---

<sup>9</sup> *Gevolgen van vermist op de drinkwaterwinning*, RIVM rapport 2014-0116;  
[http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:267244&type=org&disposition=inline&ns\\_nc=1](http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:267244&type=org&disposition=inline&ns_nc=1)



De sector heeft zich tot doel gesteld weidegang in de melkveehouderij in stand te houden, ook in geval van uitbreiding van de melkveestapel. Deze afspraken zijn opgenomen in het Convenant Weidegang. Met het voerspoor wordt beoogt de input van mineralen via het veevoer te beperken om zo de excretie van fosfaat door de melkveehouderij terug te dringen. Deze afspraken staan los van een eventuele uitbreiding van de melkveestapel. De afspraken over de fosfaatproductie maken onderdeel uit van de door de Europese Commissie aan Nederland afgegeven derogatie en gelden voor de gehele Nederlandse veehouderij, dus ook in geval van uitbreiding van de melkveestapel.

*Hoe verhoudt de afspraak om de ammoniakuitstoot met 10 kiloton te verlagen in 2030 zich tot de uitbreiding, waarvan 5,6 kiloton terug zou mogen komen voor ontwikkelingen in de veehouderij? Hoe kan een uitbreiding van 20% van het aantal koeien en de 13 kiloton extra ammoniakuitstoot zich verdragen met deze afspraak? Is de regering bereid te garanderen dat het voor 2030 geformuleerde doel onder geen enkele omstandigheid zal worden gematigd?*

Met de sector is afgesproken dat de generieke maatregelen, mede met het oog op het toelaten van nieuwe activiteiten, tot doel hebben dat in 2030 een netto reductie is gerealiseerd van ten minste 10 kiloton ammoniakemissie ten opzichte van de ammoniakemissie in 2013. Van de depositieruimte die als gevolg van deze reductie ontstaat, komt 56% beschikbaar voor ontwikkelingen in de veehouderijsector. Dit betekent dat de reductiedoelstelling van 10 kiloton voor heel Nederland een vaststaand gegeven is. In ruil daarvoor krijgt de sector ontwikkelingsruimte.

*Kan de regering toezeggen dat de eerder gemaakte reductiedoelen en afspraken bij de invoering van de Programmatische Aanpak Stikstof leidend zullen zijn in elke invulling van de melkveewet, en dat daarop op geen enkele wijze concessies gedaan zullen worden?*

Onderhavig wetsvoorstel zal niet in de weg staan bij het behalen van de doelstellingen die in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof zijn overeengekomen.

*Is de regering bereid het fosfaatplafond voor melkveemest van 84,9 miljoen kilo per jaar vast te leggen?*

Nee. In de eerste plaats betekent het wettelijk vastleggen van sectorale fosfaatproductieplafond voor de melkveehouderij als absoluut plafond de facto dat een stelsel van dierrechten voor melkvee ingevoerd moet worden om het productieplafond te verdelen onder alle bedrijven met melkvee. In de tweede plaats kan de onwenselijke situatie ontstaan dat overschrijding van het sectorale plafond noopt tot overheidsingrijpen terwijl het met de Europese Commissie overeengekomen productieplafond voor de gehele veehouderij nog niet wordt overschreden. Ik acht dit uiterst onwenselijk.

*Is de regering bereid tot het borgen van weidegang van tenminste 120 dagen voor 6 uur per dag voor alle koeien op melkveebedrijven die willen uitbreiden?*

Tijdens de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd de consequenties in beeld te brengen van het verder verhogen van het percentage weidegang. Ik zal daarbij ook ingaan op het aspect uitbreiding van bestaande melkveebedrijven.

*Is de regering bereid tot het invoeren van een maximum forfaitair fosfaatplafond van 40 kg/ha voor te verwerken melkveemest?*

Ik heb uw Kamer toegezegd nog voor de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in een brief de hoofdlijnen van de invulling van de algemene maatregel van bestuur te schetsen. Ik wil daar nu niet op vooruit lopen.

Sharon A.M. Dijkema  
Staatssecretaris van Economische Zaken