

Vergaderjaar 2016–2017

34 295

Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)

34 532

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

G¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 mei 2017

*De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord.*

*De leden van de **PvdA**-fractie danken de regering voor de beantwoording van de vragen in de memorie van antwoord. Zij hebben nog enkele vragen.*

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

*De leden van de **SP**-fractie constateren dat de regering erkent dat bij grote bedrijven de koeien vaker het jaar rond op stal staan, maar ook stelt dat de bedrijven wel eens weidegang toepassen. Immers, bij het stimuleringsproject «nieuwe weiders» melden zich ook grote bedrijven. Wat is de tendens, ofwel hoe ziet naar verwachting de toekomst eruit? Hoeveel grote bedrijven extra melden zich voor weidegang? Hoeveel grote bedrijven zijn weidegang gaan toepassen, en hoeveel bedrijven zijn er juist van afgestapt (bijvoorbeeld na uitbreiding)? Deze leden vragen de regering of het mogelijk is om hier aantallen bij te noemen.*

Gegevens van de Stichting Weidegang, die het project Nieuwe Weiders uitvoert, wijzen uit dat ook bij grote bedrijven, tot wel 700 koeien, zowel vorig jaar als dit jaar nadrukkelijk belangstelling bestaat om te starten met weiden. De bedrijfsomvang wordt in het project Nieuwe Weiders niet standaard gerapporteerd. Bekend is dat zo'n 110 bedrijven met een bovengemiddelde grootte van meer dan 120 koeien, waarvan tenminste 52 bedrijven met meer dan 160 koeien, aangegeven hebben in het project Nieuwe Weiders weer te starten met weiden. De verwachting is dat dit aantal verder zal oplopen, onder andere omdat in de komende periode nog oriënterende gesprekken worden gevoerd met melkveehouders over het starten met weidegang.

Binnen het project Nieuwe Weiders is geen zicht op bedrijven die stoppen met weiden.

¹ Letter G heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 295.

Deze leden merken op dat er discussie is over de verhandelbaarheid van fosfaatrechten. Welk voordeel brengt verhandelbaarheid met zich mee, ofwel: welk probleem wordt hiermee opgelost? Zij merken ook op dat deskundigen hier grote bezwaren tegen inbrengen. Zij vragen de regering om hier op te reflecteren. Wat betekent dit voor beginnende bedrijven, en worden bestaande bedrijven niet bevoordeeld ten opzichte van hen? Immers: beginners moeten voor veel geld kopen wat anderen gratis hebben gekregen.

De introductie van fosfaatrechten raakt de kern van de melkveehouderij. De omvang van het op het bedrijf rustend fosfaatrecht bepaalt immers hoeveel melkvee gehouden kan worden. Afzien van verhandelbaarheid resulteert in de situatie dat de overheid bepaalt wie hoeveel productieruimte toegewezen krijgt. Naast de constatering dat dit een kostbare manier is om alle melkveehouders binnen de milieurangvoorwaarden te laten produceren, creëert het veel onzekerheid voor bedrijven. Immers, het zal voor een bedrijf niet makkelijk zijn om zich vooraf van de gewenste hoeveelheid rechten te verzekeren. De verdeelmethoden die de overheid ter beschikking staan (loting, tender, wie het eerst komt die het eerst maalt, of een evenredige verdeling van beschikbare capaciteit over aanvragers) kennen als nadeel dat een bedrijf beduidend minder controle kan uitoefenen over de gewenste productieruimte. Het lot of specifieke kenmerken van het bedrijf of de markt bepalen in die situatie of fosfaatrechten kunnen worden verkregen.

Een systeem van niet-verhandelbare rechten prikkelt bedrijven bovendien niet om fosfaatrechten optimaal te benutten. De kans dat fosfaatrechten op de spreekwoordelijke plank blijven is groter bij een systeem van niet-verhandelbare rechten. Gegeven het belang van de zuivelsector voor Nederland is die situatie onwenselijk. Een systeem van verhandelbare rechten is dan ook het meest eenvoudige en doeltreffende systeem om het fosfaatproductieplafond te kunnen borgen, een systeem dat zich ook bij de varkens- en pluimveehouderij al heeft bewezen.

Het is evident dat door de introductie van fosfaatrechten een verschil zal ontstaan voor bedrijven tussen de situatie van voor en na 2 juli 2015. Bedrijven die na 2 juli 2015 de fosfaatproductie uitbreiden moeten fosfaatrechten verwerven om de extra fosfaatproductie te verantwoorden. Daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen startende bedrijven en al bestaande bedrijven die groeien.

Hoe lang denkt de regering met deze methode (fosfaatrechten en verhandelbaarheid ervan) te werken en hoe ziet zij een eventuele opheffing van dit systeem voor zich (want, zo stellen deze leden, ooit komt er een einde aan de derogatie en dus aan dit systeem)? Wordt met het niet verhandelbaar maken van de rechten het risico van schadeloos te moeten stellen vermeden?

Fosfaatrechten zijn noodzakelijk zolang Nederland gehouden is aan een fosfaatproductieplafond. Als via alternatieve instrumenten recht kan worden gedaan aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water, bijvoorbeeld via een sluitend systeem van mestverwerking, dan heeft dat instrument de voorkeur. In mijn brief van 3 maart 2016 heb ik daarom ook geschreven dat ik ernaar streef dat het fosfaatproductieplafond vervalt als voorwaarde in de toekomstige derogatiebeschikking (Kamerstuk 33 979, nr. 108).

Fosfaatrechten kunnen, ook als ze verhandelbaar zijn, worden afgeschaft zonder dat hiervoor een schadevergoeding hoeft te worden betaald. Op fosfaatrechten rusten geen zelfstandige eigendomsrechten. In het verleden heeft bij het ontnemen van de varkensrechten een uitvoerige discussie gespeeld over de vraag of op dit type rechten zelfstandige eigendomsrechten rusten. De Hoge Raad heeft bepaald dat de ontneming

van dit type rechten is aan te merken als regulering van eigendom (NJ 2002, 469). Deze lezing is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Lohuis en anderen. no. 37265/10). Bedrijven moeten dan ook rekening houden met de mogelijkheid dat fosfaatrechten, ondanks dat mogelijk is betaald voor de verkrijging van deze rechten, op termijn zonder schadevergoeding worden ingetrokken.

Op welke manier brengt de regering hiermee de doelstelling van een duurzame veehouderij met (meer) grondgebondenheid en weidegang dichterbij, zo vragen deze leden.

In het stelsel van fosfaatrechten zijn rechten vrij overdraagbaar. Echter, bij elke overdracht wordt 10% van de fosfaatrechten afgeroomd. De afgeroomde rechten vallen toe aan een fosfaatbank die zal worden beheerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De Minister van Economische Zaken zal aan bedrijven ontheffing verlenen van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren, waarbij de omvang van de te verlenen ontheffingen nooit groter kan zijn dan de hoeveelheid fosfaatrechten die in de fosfaatbank wordt beheerd, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. Ontheffingen zullen uitsluitend worden verleend ter bevordering van de grondgebondenheid of het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland en de ontheffingen zullen bedrijfsgebonden en niet overdraagbaar worden. Hierdoor wordt via de fosfaatbank bijgedragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij.

De leden van de SP-fractie merken op dat er een adviescommissie wordt ingesteld die zich zal uitspreken over de reikwijdte van de knelgevallenregeling. Wat betekent dit voor de boeren die nu hun koeien moeten laten slachten? Krijgen zij uitstel? Deze leden constateren dat de uitwerking van het advies in een AMvB komt die per 1 januari 2018 in werking treedt. Zij constateren eveneens dat voor die tijd de veestapel moet zijn ingekrompen. Zij vragen of het niet raar is om nu gezonde koeien naar de slacht te moeten brengen, en volgend jaar weer (andere/nieuwe koeien) te mogen kopen? Begrijpt de regering dat dit vooral voor biologische boeren een probleem is, aangezien biologische dieren duurder en schaarser zijn?

Ik zal, daartoe opgeroepen door het aangenomen amendement-Geurts c.s. (Kamerstuk 34 532, nr. 85) een Commissie knelgevallenvoorziening fosfaatrechten instellen. Ik zal op zeer korte termijn duidelijkheid geven over de precieze opdracht aan en samenstelling van de commissie.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de regering op het advies² «Versnelling verduurzaming veehouderij» van de sociaaleconomische Raad. In de beleidsreactie op dit advies kondigt de Staatssecretaris aan een regisseur aan te stellen in het eerste kwartaal 2017 ten behoeve van de versnelling van de duurzaamheidsambities van de verschillende veehouderijsectoren.

Heeft de regering hiertoe reeds een besluit genomen vragen de leden van de PvdA-fractie.

De sectoren zijn hierbij primair aan zet, schrijft de Staatssecretaris³, ook voor de monitoring. De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat de regering hierbij wel de kaders stelt zowel wat betreft de relevante wetgeving, als wat betreft onafhankelijke toetsing van resultaten. Kan de regering duidelijk maken in welke zin zij hier eisen stelt aan doelbereik (CO₂-reductiebeleid i.r.t. Parijs, KRW, Natura2000, en de PAS) en monitoring?

² Kamerstukken I, 2016–2017, 28 973, B

³ Kamerstukken I, 2016–2017, 28 973, B, bijlage: afschrift brief aan de Tweede Kamer d.d. 21 november 2016, pagina 3.

Ik zie momenteel hoe vervolg te geven aan het advies van de sociaal-economische Raad, mede gelet op het verzoek van de vaste commissie van Economische Zaken van de Tweede Kamer om geen onomkeerbare stappen te zetten inzake de uitvoering van dit advies. Voor wat betreft de monitoring heb ik Wageningen UR opdracht gegeven te onderzoeken hoe een Monitor duurzame veehouderij eruit kan komen te zien. In de eerste opzet van deze monitor, die medio dit jaar beschikbaar komt, worden voorstellen voor indicatoren en doelen uitgewerkt voor de 15 duurzaamheidsambities van de Uitvoeringsagenda duurzame veehouderij.

Deze leden merken op dat de regering in de memorie van antwoord het volgende stelt⁴: «Voor het volledig ontzien van grondgebonden of biologische bedrijven is daarom niet gekozen». Zij merken daarbij op dat grondgebonden bedrijven in de Regeling fosfaatreductieplan 2017⁵ wel ontzien worden van de korting van 4% bij het vaststellen van de referentie. Kan de regering al een inschatting geven van het aantal biologische melkveebedrijven in Nederland dat niet grondgebonden is, en dus volgens deze redenering niet ontzien wordt van de korting van 4%?

Op 30 november jongstleden heb ik de Tweede Kamer (Kamerstuk 34 532, nr. 62) geïnformeerd over het gemiddeld aantal koeien in Nederland op biologische melkveehouderijen in de jaren 2010 tot en met 2015. Tevens heb ik aangegeven dat in 2015 van de in totaal 477 biologische melkveebedrijven er 431 grondgebonden waren. De overige 46 bedrijven waren niet-grondgebonden.

Wat bedoelt de regering precies met het niet «volledig» ontzien van grondgebonden bedrijven? Om welk percentage of welk aantal gaat het hier, vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Uitgangspunt voor het fosfaatrechtenstelsel is dat alle bedrijven met melkvee bijdragen aan de nationale fosfaatproductie en dat daarom geen bedrijven volledig worden ontzien van het fosfaatrechtenstelsel. Er zijn geen bedrijven met melkvee uitgezonderd van het fosfaatrechtenstelsel en voor alle bedrijven geldt dat geen rechten worden toegekend voor groei van de melkveestapel na 2 juli 2015 omdat melkveehouders wisten of moesten weten dat groei van de melkveestapel na die datum voor eigen rekening en risico was (Kamerstuk 33 979, nr. 98).

Binnen dit uitgangspunt wordt in het fosfaatrechtenstelsel wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven. De grondgebonden bedrijven hebben geen fosfaatoverschot en dragen daardoor niet bij aan het nationale fosfaatoverschot. Daarom worden deze bedrijven ontzien bij de generieke korting van fosfaatrechten die nodig is om de hoeveelheid toe te kennen rechten in overeenstemming te brengen met het fosfaatplafond.

Voor biologische bedrijven geldt dat zij, wanneer zij grondgebonden zijn, worden vrijgesteld van de generieke korting.

«Nederland is echter ook zonder derogatie gehouden aan de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Om de doelen die deze richtlijnen stellen te kunnen realiseren zal daarom ook zonder derogatie regelgeving noodzakelijk zijn» schrijft de regering in de memorie van antwoord⁶. Eveneens stelt⁷ de regering: «Het (fosfaatrechten) stelsel is onder-

⁴ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 3.

⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2017/02/17/regeling-van-de-staatssecretaris-van-economische-zaken-houdende-invoering-van-de-verplichting-tot-betaling-van-een-geldsom-regeling-fosfaatreductieplan-2017>

⁶ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 16–17.

⁷ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 19.

steunend aan de directe regulering van de milieubelasting door het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften uit de Meststoffenwet». De leden van de PvdA-fractie trekken hieruit de conclusie dat, mocht de voorzetting van derogatie na 2018, onverhoopt, in gevaar zijn, de regering uitsluitend via het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften kan sturen op de resultaatverplichtingen van de Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water. Deelt de regering deze conclusie? Zo nee, op welke wijze kan zij, alsdan, voldoen aan deze Europese verplichtingen?

Nee, die conclusie wordt niet gedeeld. Ook in de situatie dat Nederland in 2018 geen gebruik kan maken van derogatie, is de Meststoffenwet van kracht. Dat betekent onder andere dat fosfaatoverschotten op bedrijfsniveau via het stelsel van verplichte mestverwerking moeten worden verantwoord, dat het stelsel van dierrechten van toepassing is in de varkens- en pluimveehouderij en dat de regels voor transport van mest nog steeds gelden.

Het stelsel van fosfaatrechten treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen moment. In artikel III, derde lid is daarover bepaald dat een voorstel daartoe aan beide Kamers der Staten-Generaal moet worden overlegd, maar niet dan nadat aannemelijk is dat de Europese Commissie Nederland een derogatie voor de periode 2018–2021 verleent.

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben gevraagd waarom grondgebonden en biologische melkveehouderij niet volledig ontzien worden. De regering antwoordt⁸ dat alle bedrijven met melkvee bijdragen aan de nationale fosfaatproductie, en dat daarom hier niet voor gekozen is. Deze leden houden de regering graag voor dat de biologische landbouw een wettelijk vastgelegd systeem is met strenge regels en controle. Daarmee is de biologische landbouw een wettelijk begrensd systeem, wat als specifieke bedrijfstak uit te zonderen is van het stelsel van fosfaatrechten, aldus deze leden. Aangezien de biologische melkveehouderij binnen de normen van de Europese Nitraatrichtlijn werkt, en deze bedrijven dus geen derogatie nodig hebben, zijn deze leden van mening dat er alle redenen is voor een uitzondering voor deze wettelijk afgebakende groep bedrijven en dieren. Waarom wordt de biologische melkveehouderij niet uitgezonderd, net zoals gebeurt met de vleesveehouderij?*

Het fosfaatproductieplafond in de derogatiebeschikking is een absoluut plafond in de zin dat louter van belang is hoeveel fosfaat wordt geproduceerd en dat niet nader wordt gedifferentieerd, bijvoorbeeld naar biologisch of gangbaar, grondgebonden of niet-grondgebonden of naar de afzet van de geproduceerde mest (eigen grond, mestverwerking, afvoer naar derden). Alle fosfaatproductie telt mee. Omdat alle bedrijven met melkvee bijdragen aan de nationale fosfaatproductie, vallen alle bedrijven met melkvee onder de werking van het stelsel van fosfaatrechten.

Het stelsel van fosfaatrechten ziet op de melkveehouderij omdat in deze sector het sectorale fosfaatproductieplafond is overschreden. Dat geldt niet voor de categorie «overige rundvee», waar de vleesveehouderij toe behoort. Het plafond voor deze sector is 12,5 miljoen kilogram fosfaat. In 2015 bedroeg de feitelijke productie 10,8 miljoen kilogram en op basis van voorlopige cijfers wordt de fosfaatproductie in 2016 geraamd op 10,1 miljoen kilogram.

Deze leden hebben gevraagd wat de eis van de Europese Commissie voor invoering van verhandelbare fosfaatrechten, namelijk dat die alleen mogen worden ingevoerd om verdergaande milieudoelstellingen te behalen, precies behelst en hoe de regering denkt aan die eis te voldoen.

⁸ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 28–29.

Is te voorzien welke verdergaande milieudoelstellingen door de Europese Commissie geaccepteerd zullen worden om de verhandelbaarheid van fosfaatrechten te rechtvaardigen? De regering stelt⁹ dat deze eis concreet moet gaan om het bevorderen van grondgebondenheid, of het stimuleren van jonge landbouwers. Graag ontvangen deze leden een toelichting op hoe het stimuleren van jonge landbouwers bijdraagt aan verdergaande milieudoelstellingen. Ook stelt de regering dat deze eis zich niet richt op het vergroten van het biologische aandeel in de melkveehouderij. Deze leden zijn van mening dat de biologische melkveehouderij bijdraagt aan verduurzaming van de melkveehouderij en versterking van de grondgebondenheid. Is de regering dat met de leden eens? Zo ja, waarom ziet de regering dan geen reden om deze wettelijk begrensde bedrijfstak te ontzien bij het stelsel van fosfaatrechten?

In de nota van wijziging (Kamerstuk 34 532, nr. 19) is hierover opgenomen «ten einde de Europese Commissie voldoende comfort te bieden dat Nederland de fosfaatbank daadwerkelijk aanwendt om verder te gaan dan reeds uit hoofde van Europese milieudoelstellingen is verplicht, wordt deze voorwaarde expliciet in het wetsvoorstel opgenomen». Door de in de nota van wijziging opgenomen bepalingen kán de werking van de fosfaatbank alleen verder gaan dan dat wat Europees is verplicht. De voorwaarden waaronder de fosfaatbank ontheffing kan verlenen van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren zagen op het bevorderen van grondgebondenheid, het stimuleren van jonge landbouwers en het bevorderen van duurzaamheid en dierenwelzijn. Met het aangenomen amendement Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 34 532, nr. 28) is de «bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn» uit het wetsvoorstel geschrapt.

De regering geeft in de beantwoording aan¹⁰ dat zij de in de Tweede Kamer aangenomen motie-Smaling c.s.¹¹ deels uitvoert, door de biologische melkveebedrijven die grondgebonden zijn, net als gangbare grondgebonden melkveebedrijven, te compenseren voor de generieke afroming. In de ogen van deze leden is de kern van de motie-Smaling c.s. echter een regeling waardoor nieuwe biologische melkveebedrijven, uitbreidende biologische melkveebedrijven en bedrijven die omschakelen naar biologische melkveehouderij, niet gedupeerd worden door het fosfaatrechtenstelsel. De regering erkent dat in het wetsvoorstel fosfaatrechten niet is voorzien in deze regeling. Deze leden zijn dan ook van mening dat de regering de motie-Smaling c.s. niet uitvoert. Is de regering dit eens met deze leden? Waarom is de regering niet bereid deze motie uit te voeren, aangezien het om slechts 0,2 miljoen kg fosfaat gaat, voor een wettelijk begrensde groep bedrijven en dieren? De regering noemde zelf een recente aanpassing van de rekenregels fosfaatplafond, waarmee 0,1 miljoen kg fosfaat is gemoeid, beperkt. Wat is dan het probleem met een aanpassing die 0,2 miljoen kg fosfaat kost, zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Biologische bedrijven onderscheiden zich van de meeste gangbare bedrijven doordat zij geen gebruik maken van derogatie (er zijn overigens ook gangbare bedrijven die geen gebruik van derogatie maken). Biologische bedrijven onderscheiden zich niet per se in de zin dat zij meer grondgebonden zijn dan gangbare bedrijven. Er zijn biologische melkveebedrijven die een fosfaatoverschot produceren en dat moeten afvoeren. En andersom zijn er gangbare bedrijven die per hectare minder mest

⁹ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 29.

¹⁰ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 30.

¹¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 33 979, nr. 110.

produceren dan biologische bedrijven. Aansluitend bij de doelen van de Nitraatrichtlijn, heb ik ervoor gekozen in het fosfaatrechtenstelsel geen onderscheid te maken tussen biologische en niet-biologische bedrijven, maar tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven.

Eveneens hebben deze leden een vraag over bedrijven met een hoge fosfaatproductie per koe. Deze bedrijven kunnen in 2017 met een gemiddelde fosfaatproductie per koe rekenen. Wat is hier de reden voor, en hoeveel fosfaat geeft de overheid hiermee weg?

De Regeling fosfaatreductie 2017 is gericht op de vermindering van de melkveestapel, dus op het aantal dieren op bedrijfsniveau. Voor het referentieaantal, het doelstellingsaantal en de gewenste reductie wordt gebruik gemaakt van het Identificatie- en Registratiesysteem (lenR) waarin alle runderen individueel en actueel zijn geregistreerd. De noodzakelijke reductie is uitgedrukt in procenten ten opzichte van het referentie- en doelstellingsaantal, zodat het lenR-systeem op basis van dieraantallen volstaat. Met het lenR-systeem is het mogelijk om van elk melkveebedrijf maandelijks de reductie actueel te volgen.

In de regeling wordt de gemiddelde fosfaatproductie per koe alleen gebruikt voor het omrekenen tussen koeien, kalveren en pinken en ook om te bepalen of een bedrijf grondgebonden is of niet.

De overheid geeft dus met de Regeling fosfaatproductie 2017 geen fosfaat weg.

De knelgevallenregeling biedt geen soelaas voor starters en groeiers, die op 2 juli 2015 relatief weinig dieren hadden, maar wel hadden geïnvesteerd in grond en gebouwen, merken deze leden op. Zeker waar het gaat om biologische melkveebedrijven, die binnen de normen van de Europese Nitraatrichtlijn produceren en bijdragen aan de gewenste verduurzaming van de melkveehouderij, en die gezien de motie-Smaling c.s. er op mochten rekenen dat zij niet de dupe zouden worden van een fosfaatrechtenstelsel en kortingen, is dit in de ogen van deze leden ongewenst en buitengewoon schrijnend. Zo zijn er biologische melkveebedrijven die in 2017 de helft of meer van hun dieren weg moeten doen. In 2018 zullen er nog meer bedrijven zijn die heel veel dieren weg moeten doen. Gezien de grote daling van inkomsten in 2017, doordat bedrijven dieren weg moeten doen en daardoor een veel lagere melkproductie hebben, zullen veel bedrijven in 2018 geen financiële middelen hebben om extra fosfaat-rechten aan te kopen. Deze leden vinden deze gevolgen buiten proportie en maatschappelijk ongewenst. Hoe kijkt de regering tegen dit dilemma aan?

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

Is de regering bereid de knelgevallenregeling uit te breiden met het oog op deze groep biologische melkveehouders? Is de regering bereid tot coulance in 2017, zodat biologische melkveehouders, zoals genoemd in de motie-Smaling c.s., niet een groot deel van hun veestapel weg moeten doen? Is de regering bereid een knelgevallenregeling reeds in 2017 toe te passen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van GroenLinks.

Amendement Geurts c.s.¹² regelt een ruimere knelgevallenregeling, merken deze leden op. Zij citeren uit dit amendement: »Dit geldt eveneens

¹² Kamerstukken II, 2016–2017, 34 532, nr. 85.

voor biologische melkveehouders die op 2 juli 2015 in een bedrijfsontwikkelproces zaten dat zich moeilijk laat combineren met fosfaatrechten, bijvoorbeeld door het proces van omschakeling van gangbaar naar biologische of vice versa». Het valt deze leden op dat de regering in de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie¹³ dit amendement beperkter interpreteert, dan wat de tekst zegt, namelijk alsof het alleen zou gaan om biologische melkveebedrijven die in een proces van omschakeling van gangbaar naar biologische of vice versa zitten. Deze leden lezen in het amendement meer ruimte in de knelgevallen regeling, namelijk voor biologische melkveebedrijven die op 2 juli 2015 in een bedrijfsontwikkelingsproces zaten wat zich moeilijk laat combineren met fosfaatrechten. Is de regering dit met deze leden eens? Zo nee, waarom niet?

De knelgevallenvoorziening is bedoeld voor melkveehouders die disproportioneel geraakt worden door de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. De Commissie knelgevallen fosfaatrechten, die op basis van het amendement-Geurts c.s. (Kamerstuk 34 532, nr. 85) wordt ingesteld, krijgt de opdracht om over de volle breedte van de melkveehouderij te adviseren.

De regering geeft aan niet bereid te zijn om de biologische melkveebedrijven, die strikt volgens de biologische regelgeving mest afzetten bij biologische akkerbouw- en tuinbouwbedrijven, maar niet voldoen aan de definitie van grondgebonden zoals in het voorliggend wetsvoorstel, als grondgebonden te zien. Dit is niet verdedigbaar vanuit de doelen van het wetsvoorstel, schrijft de regering. Deze leden kunnen deze redenering niet volgen. Het gaat immers om bedrijven die binnen een strikt gereguleerd biologisch systeem, nu reeds voldoen aan de normen van de Europese Nitraatrichtlijn. Graag ontvangen deze leden hierop een nadere toelichting.

Een belangrijke norm in de Nitraatrichtlijn is de norm voor de kwaliteit van grondwater, namelijk 50 milligram nitraat per liter grondwater. Nederland legt de Nitraatrichtlijn zo uit dat op gebiedsniveau, niet op het niveau van individuele bedrijven of percelen, aan die norm moet (gaan) worden voldaan. Om structureel aan de grondwaterkwaliteitsnorm voor nitraat te kunnen voldoen, wordt de hoeveelheid stikstof en fosfaat die mag worden aangewend, gereguleerd. Biologische bedrijven gebruiken jaarlijks maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare. Die norm komt overeen met de bemestingsnorm voor dierlijke mest in de Nitraatrichtlijn.

De Nitraatrichtlijn staat, onder strikte voorwaarden, een ruimere bemesting met stikstof uit dierlijke mest toe. Die ruimere bemesting mag de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn niet in de weg staan. De Europese Commissie beoordeelt de wetenschappelijke onderbouwing daarvan alvorens een derogatie toe te staan. Uit de monitoring van derogatiebedrijven blijkt dat de waterkwaliteit onder deze bedrijven gemiddeld voldoet aan de norm van 50 milligram nitraat per liter grondwater (Kamerstuk 33 037, nr. 178). Een onderscheid tussen bedrijven die per hectare maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest aanwenden en bedrijven die gebruik maken van derogatie is daarmee ook niet goed verdedigbaar vanuit de doelen van de Nitraatrichtlijn. Het uitgangspunt dat een bedrijf grondgebonden is als het zelf over voldoende grond beschikt voor de afzet van de geproduceerde mest, is ook relevant voor biologische bedrijven die meer mest produceren dan zij op eigen grond kunnen plaatsen. Het argument dat overtollige mest van biologische melkveebedrijven moet worden afgezet bij andere biologische

¹³ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 9.

bedrijven gaat voorbij aan het gegeven dat ook niet-biologische melkveebedrijven hun mest verantwoord en in lijn met de meststoffenregelgeving en binnen de kaders van de Nitraatrichtlijn, af kunnen zetten op andere akker- en tuinbouwbedrijven, waar deze mest een nuttige functie vervult. Dat argument wil ik om die reden dan ook niet gebruiken om op dit punt onderscheid te maken tussen biologische melkveebedrijven met een mestoverschot en andere melkveebedrijven met een mestoverschot.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de geitenhouderij uitgezonderd wordt van het fosfaatrechtenstelsel, terwijl deze sector volgens de regering is gegroeid van een productie van 1,0 naar 1,8 miljoen kg fosfaat? Ook in dit licht begrijpen deze leden niet waarom de regering de motie- Smaling c.s. niet uitvoert, die slechts 0,2 miljoen kg fosfaat kost. Graag ontvangen zij hierop een nadere toelichting.

Het stelsel van fosfaatrechten ziet op de melkveehouderij omdat in deze sector het sectorale fosfaatproductieplafond is overschreden. Geiten en schapen vallen onder de categorie «overig vee». Het plafond voor deze categorie is 20,9 miljoen kilogram fosfaat. In 2015 bedroeg de feitelijke productie 18,9 miljoen kilogram en op basis van voorlopige cijfers wordt de fosfaatproductie in 2016 geraamd op 16,7 miljoen kilogram.

Deze leden merken op dat de regering in de memorie van antwoord erkent¹⁴ dat de groei in de melkveehouderij in 2014 zichtbaar werd. Ook was duidelijk dat eind 2013 de fosfaatproductie 80,6 miljoen kg bedroeg, terwijl het plafond voor de melkveehouderij 84,9 miljoen kg was. Het plafond was dus in zicht eind 2013, en de groei werd zichtbaar in 2014. Waarom is, met het oog op het vervallen van het melkquotum op 1 april 2015, niet al in 2014 een alternatief stelsel voor productiebeperking voorbereid? Is de regering het met deze leden eens dat het ingrijpen per 2 juli 2015 in feite al te laat was en tot onnodige schade in de melkvee-sector leidt?

Op 12 december 2013 heeft mijn voorganger aan de Tweede Kamer de kabinetsreactie op de ex-ante beleidsevaluatie toekomstig mestbeleid doen toekomen (Kamerstuk 33 037, nr. 80). In die brief is aangegeven dat het Planbureau voor de Leefomgeving en Wageningen UR verwachten dat de fosfaatproductie in 2020 onder het niveau van 2002 zal liggen en is aangekondigd dat wanneer uit de monitoring van de mestmarkt blijkt dat de feitelijke fosfaatproductie in enig jaar het plafond van 2002 overschrijdt, nadere productiebegrenzende maatregelen aan de orde zijn. Op 1 juni 2015 is, op basis van de tweede prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek van de fosfaatproductie in het jaar 2014, aangegeven dat een voorstel werd voorbereid om ingrijpen in de fosfaatproductie in de melkveehouderij via regelgeving mogelijk te maken door de invoering van productiebegrenzende maatregelen in de Meststoffenwet (Kamerstuk 33 979, nr. 96).

Op 2 juli 2015 is kenbaar gemaakt hoe de productiebegrenzing zou worden vormgegeven, namelijk via een stelsel van fosfaatrechten, en wat daarvan de specifieke kenmerken zouden zijn (Kamerstuk 33 979, nr. 98).

Deze leden vroegen reeds naar de brief van voormalig Staatssecretaris Dijkema, waarin zij aangeeft rekening te houden met wijzigingen tussen 2014 en 2 juli 2015. Zij constateren dat de regering in de memorie van antwoord¹⁵ niet ingaat op het punt dat melkveehouders hier rekening mee mochten houden, namelijk dat veel meer flexibiliteit zou zitten in het

¹⁴ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 24.

¹⁵ Kamerstukken I, 2016–2017, 34 295/34 532, E, pagina 31.

moment van meting van aantallen dieren. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op dit punt.

In de brief van 2 juli 2015 staat inderdaad dat het referentiejaar 2014 als uitgangspunt wordt genomen en dat wijzigingen tot 2 juli 2015 worden meegenomen. Vanaf de brief van 3 maart 2016 is echter duidelijk dat deze aankondiging concreet wordt ingevuld door voor alle bedrijven 2 juli 2015 als peildatum te hanteren. Bedrijven zijn hiervan dus al geruime tijd op de hoogte.

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