

Van: [REDACTED]
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Presentatie DG [REDACTED] 3 februari
Datum: vrijdag 8 maart 2019 12:05:37
Bijlagen: [Presentatie aan mevr. \[REDACTED\] voor 4 februari.pdf](#)
Prioriteit: Hoog

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 28 januari 2010 23:24

Aan: [REDACTED]
[REDACTED]

CC: [REDACTED]

Onderwerp: Presentatie DG [REDACTED] 3 februari

Urgentie: Hoog

Collega's,

Hierbij alvast de presentatie [REDACTED] aan DG [REDACTED] voor 3 februari.

Groet,

[REDACTED]



Onderzoeksopdracht Veehouderij binnen de Milieugebruiksruimte

3 februari 2010



Omschrijving van het onderzoek 'Veehouderij binnen de Milieugebruiksruimte'

Aanleiding

- In 2015 vervallen de dierrechten en wordt de melkquotum afgeschaft
- Veehouderij produceert nu niet binnen de milieugebruiksruimte
- LNV vreest verdere overschrijding van de milieugebruiksruimte als genoemde instrumenten er niet meer zijn

Ambitie

- Ontwikkel opties voor sturingstrategieën en werk deze zodanig uit zodat de veehouderij in de toekomst binnen de milieugebruiksruimte produceert
- De uitkomst van het onderzoek moet LNV in staat stellen om het maatschappelijk debat rondom dit thema aan te gaan

Milieugebruiksruimte

- De milieugebruiksruimte voor de veehouderij is vertaald in de omvang van de veestapel waarbij emissies als gevolg van de productie binnen alle Europese en Nationale normen blijven die in milieubeleid zijn vastgelegd
- Bij wijziging van bovengenoemde normen in het milieubeleid verandert ook de milieugebruiksruimte

Een meersporenstrategie maakt dat de veehouderij binnen de milieugebruiksruimte zal produceren

Het is de combinatie van sturingsstrategieën met aanvullende maatregelen en randvoorwaardelijke eisen aan de uitvoeringsinstantie(s) die betere garanties bieden om de veehouderij binnen de beschikbare milieugebruiksruimte te laten opereren.

Uitgangspunten bij de meersporenstrategie zijn:

- De milieugebruiksruimte is een 'vast gegeven'; afname van milieugebruiksruimte in de toekomst wordt verwacht!
- Taxatie van realiseerbaarheid van de maatregelen in 2015; er is gezocht naar balans tussen effectiviteit en innovatie!

Onderdelen van de meersporenstrategie zijn:

- Sturingsstrategieën, die er op gericht zijn dat de emissie van de veehouderij de milieugebruiksruimte niet zal overschrijden
- Aanvullende maatregelen, die er op gericht zijn om ruimte te creëren binnen de beschikbare milieugebruiksruimte
- Randvoorwaarden, die gericht zijn op borging van de uitvoering van de maatregelen door alle betrokkenen

Vanuit deze overwegingen komen we tot de volgende ordening van maatregelen...

Meersporenstrategie voor regulering van de veehouderij in 2015

Sturingsstrategieën

A) Sturing op omvang veestapel:
Dierrechten (middelvoorschrift)

B) Sturing op emissie: Emissie
Management Systeem (EMS)
(doelvoorschrift)

C) Sturing op omvang d.m.v.
emissielabels
(middelvoorschrift)

Aanvullende maatregelen

(niet limitatief)

1) Realiseren groei mestverwerkingscapaciteit

2) Veehouderij op basis van grondgebonden
productie (met gesloten kringloop)

3) Realiseren van emissiearme agroparken en
/ of LOGs

4) Outsourcing van de veestapel (semigratie)

5) Beperking aanvoer van krachtvoer,
mengvoer en kunstmest

6) Loslaten van massaproductie en overgaan
op duurzame luxe-producten

Randvoorwaarden

Modernisering
informatiehuishouding

Risicogestuurd toezicht

*“De emissie van de veehouderij zal de
milieugebruiksruimte niet overschrijden”*

*“Scheppen van ruimte binnen de
beschikbare milieugebruiksruimte”*

*“Borgen van de uitvoering van de
maatregelen door alle betrokkenen”*

De combinatie van een sturingsstrategie met aanvullende maatregelen en randvoorwaarden voor de uitvoering biedt betere garanties om de veehouderij binnen de beschikbare milieugebruiksruimte te laten opereren

Sturing op omvang door middel van Dierrechten; 'Ervaringen uit het verleden bieden garanties voor de toekomst'

Voor de varkens- en pluimveehouders is het instrument van dierrechten een bekend instrument. Bij het aanhouden van dit instrument na 2015 en het doortrekken naar andere diergroepen zoals de melkveehouderij zullen er een aantal verschillen optreden ten opzichte van het huidige instrument.

	Huidig systeem	Voorgesteld systeem
Diersoort	Varkens en pluimvee	Alle
Stof	Fosfaat	Fosfaat
Plafond	Historisch ontstaan	Niveau 2002
Verhandelbaarheid	Binnen diersoort (bv. varkensrechten)	Meerdere opties: * niet * binnen diersoorten: dierrechten * over alle diersoorten: fosfaatrechten
Schotten tussen regio's	Niet meer	Meerdere opties: * fosfaatrechten: wel/geen schotten * dierrechten: wel/geen schotten
Flankerend milieubeleid	Noodzakelijk	Noodzakelijk

- Het voordeel van dierrechten is dat ze nu al bestaan en dus bekend zijn bij de sector, het is snel invoerbaar en het draagvlak voor de maatregel is bekend.
- Mogelijk nadeel is dat er geen tot weinig stimulans is voor innovatie en dat het systeem laag dynamisch is, innovatie stimulans moet uit aanvullende maatregelen komen.

Flankerend beleid nationaal en internationaal blijft noodzakelijk in combinatie met het systeem van dierrechten

Sturing op emissie door middel van het Emissie Management Systeem (EMS);
'Leuker kunnen we het maken en ook makkelijker'

De mogelijke werking van het EMS vanuit het perspectief van de ondernemer

Het EMS biedt de overheid overzicht in de status van de milieugebruiksruimte en stelt deze in staat om de sturen

Flankerend beleid nationaal en internationaal is niet langer noodzakelijk om emissies te beperken door sturing middels het EMS

Sturing op omvang door middel van het Dierrechten Emissie Label SYsteem (DELSY); 'Dierrechten 2.0'

Het DELSY is een systeem waarbij de ondernemers gereguleerd worden op basis van het dierrechtenmodel en daarmee de fosfaatemissie. Dit wordt aangevuld met emissielabels gebaseerd op ammoniak die ervoor zorgen dat ammoniak-emissiereductie door individuele ondernemers beloond kan worden met productiegroei.

In feite neemt hoofdmaatregel C alle uitgangspunten van hoofdmaatregel A integraal over met enkele verschillen:

- ☐ Het flankerende beleid blijft grotendeels van kracht, echter het flankerende beleid met betrekking tot ammoniak kan vervallen
- ☐ Emissie rekenmethodes m.b.t. ammoniak dienen door sector te worden gedragen
- ☐ Ondernemer kan bij getoonde innovatie beloond worden door middel van het aantal dieren die de ondernemer mag houden

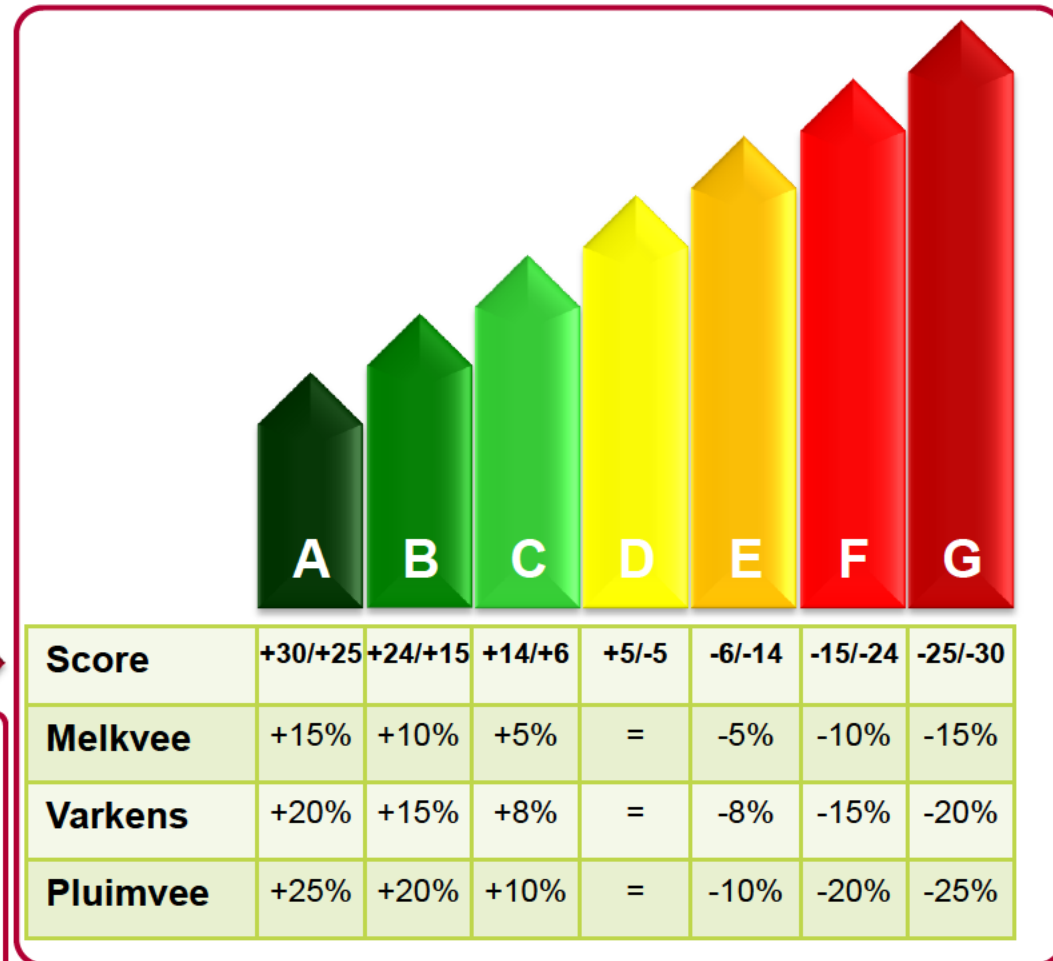
DELSY leunt op een aantal bestaande methodes, namelijk die van dierrechten en (energie)labeling. Vooral het systeem van dierrechten dat beproeft is in de veehouderij kan rekenen op zowel voorstanders als tegenstanders. De tegenstanders zouden door deze nieuwe doorontwikkeling naar labeling wellicht hun grootste weerstand verliezen, namelijk die van het ontbreken van innovatieve stimulans en mogelijkheid voor productiegroei.

De werking van het DELSY is helder en eenvoudig, maar slechts innovatie stimulators voor de ammoniak uitstoot

Een aantal uitgangspunten:

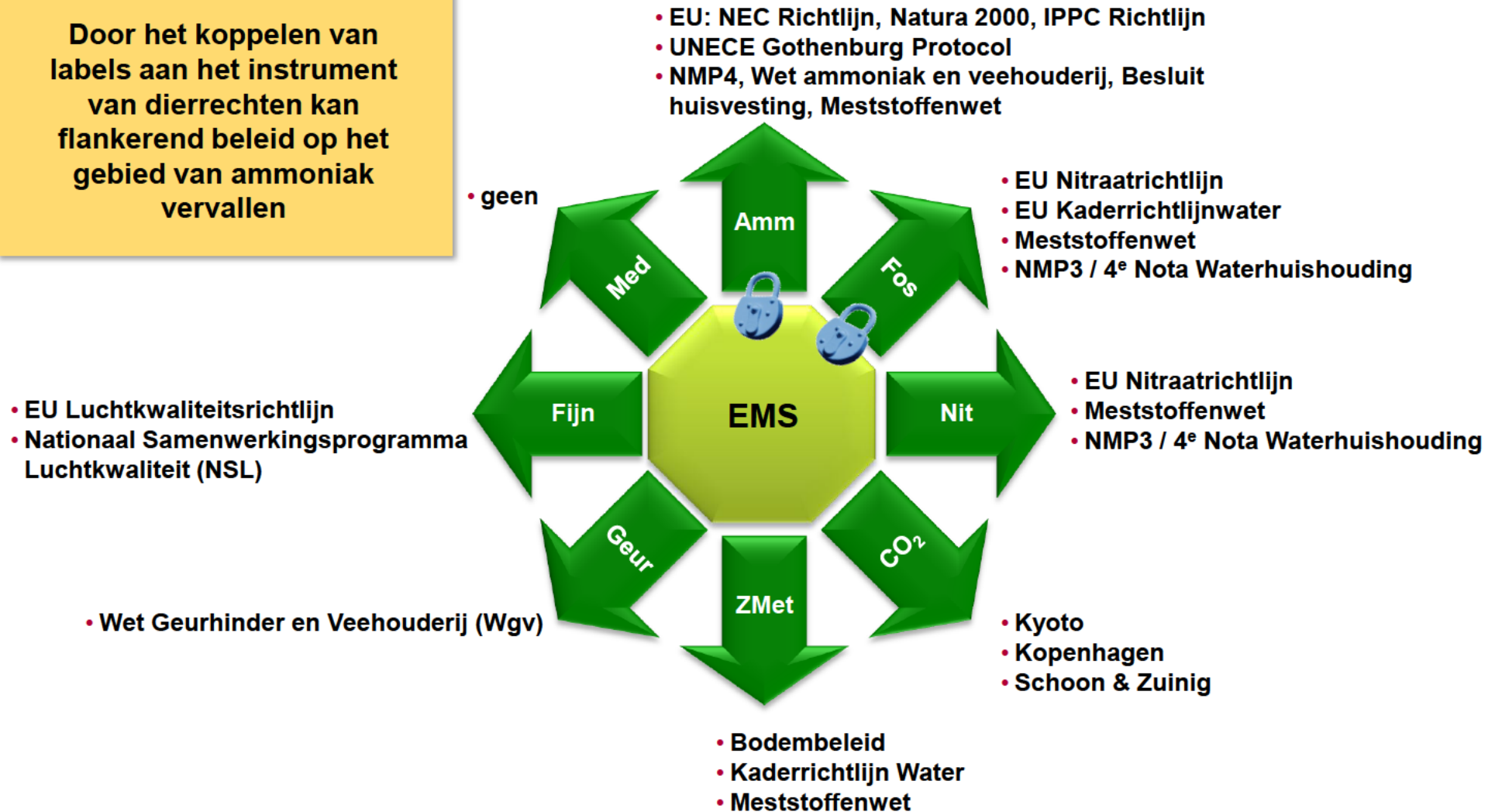
- ☐ Het aantal dieren is gebaseerd op fosfaat
- ☐ Het label is gebaseerd op ammoniak
- ☐ Als een ondernemer een besparende maatregel treft, bv voeding, dan kan de ondernemer hier punten mee verdienen
- ☐ Bij een positieve som zal de ondernemer in een hogere label komen en meer dieren mogen gaan houden en andersom
- ☐ De criteria, punten en percentages zijn voorbeelden

Criterium	Score
Voeding	-10 / + 10
Stalsysteem	-10 / + 10
Mesttoediening / Wijze van mestverwerking	-10 / + 10



Flankerend beleid nationaal en internationaal blijft noodzakelijk op alle emissies, behalve Fosfaat en Ammoniak

Door het koppelen van labels aan het instrument van dierrechten kan flankerend beleid op het gebied van ammoniak vervallen



Aanvullende maatregelen scheppen ruimte binnen de beschikbare milieugebruiksruimte

Mestverwerking;
‘Spoedig van overschot naar schaarste’



Semigratie;
‘The best of both worlds’



Grondgebonden productie;
‘Productie op grond van draagkracht’



Minder krachtvoer, mengvoer en kunstmest;
‘Mest meer milieuvriendelijk’



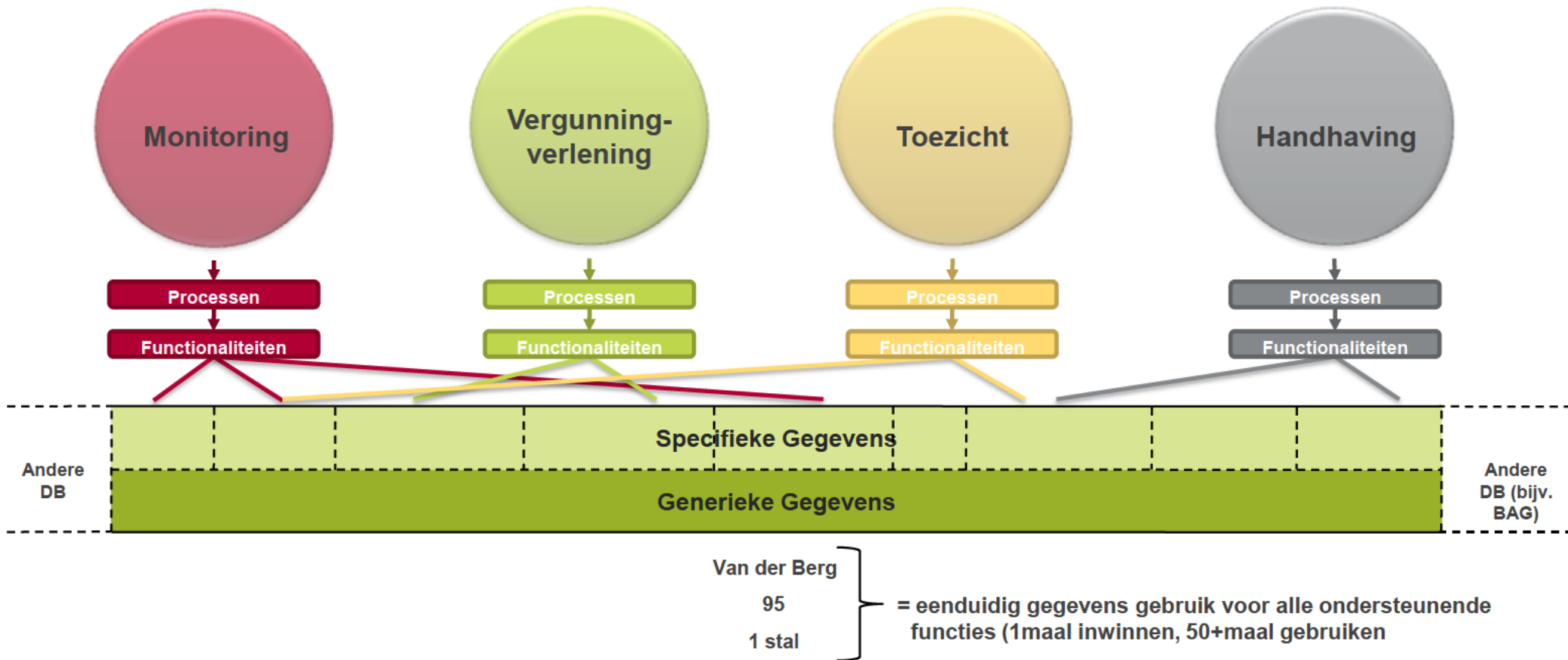
Agroparken en LOGs;
‘Nieuwe ruimte voor ontwikkeling’



Loslaten massaproductie
‘Van supersized naar high quality’



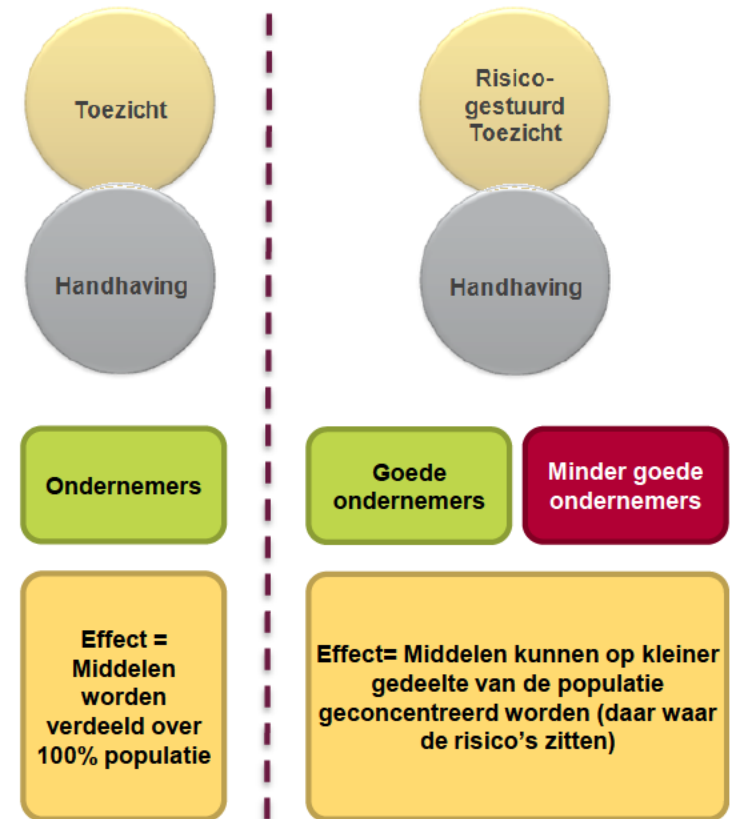
Sturingsstrategieën hebben ondersteuning nodig om goed te kunnen functioneren, een modernisering van de gegevens huishouding is de belangrijkste randvoorwaarden voor succes



Enkelvoudig inwinnen, meervoudig gebruiken!

Door modernisering van de gegevenshuishouding kan de beweging gemaakt worden van toezicht naar 'Risicogestuurd Toezicht'

- ❑ Risicogestuurd toezicht is het richten van toezicht en de daar op volgende handhaving op die actoren in de markt waar het risico op het niet naleven van de wet- en regelgeving het hoogst is.
- ❑ In essentie houdt dit in dat het toezicht en de daar op volgende handhaving efficiënter en effectiever ingezet zal worden door de 'goede' ondernemers minder in de gaten te houden en de 'minder goede' ondernemers meer te controleren.
- ❑ Risicogestuurd toezicht is niet nieuw! Ook nu kan dit al worden uitgevoerd. Echter zonder de juiste gegevenshuishouding is het effect vertroebeld en de kans op fouten te groot.
- ❑ Risicogestuurd toezicht kan de beschikbare middelen voor toezicht en handhaving efficiënter benutten.



**Minder toezichtslasten voor de 'goede' ondernemers en meer druk op de 'minder goede' ondernemers.
Efficiënter en effectiever gebruik van middelen voor de uitvoerende diensten.**

 Capgemini Consulting



Bijlage: Stuurgroeppresentatie Veehouderij binnen de Milieugebruiksruimte

d.d. 14 januari 2010



Omschrijving van het onderzoek 'Veehouderij binnen de Milieugebruiksruimte'

Aanleiding

- In 2015 vervallen de dierrechten en wordt de melkquotum afgeschaft
- Veehouderij produceert nu niet binnen de milieugebruiksruimte
- LNV vreest verdere overschrijding van de milieugebruiksruimte als genoemde instrumenten er niet meer zijn

Ambitie

- Ontwikkel opties voor sturingstrategieën en werk deze zodanig uit zodat de veehouderij in de toekomst binnen de milieugebruiksruimte produceert
- De uitkomst van het onderzoek moet LNV in staat stellen om het maatschappelijk debat rondom dit thema aan te gaan

Milieugebruiksruimte

- De milieugebruiksruimte voor de veehouderij is vertaald in de omvang van de veestapel waarbij emissies als gevolg van de productie binnen alle Europese en Nationale normen blijven die in milieubeleid zijn vastgelegd
- Bij wijziging van bovengenoemde normen in het milieubeleid verandert ook de milieugebruiksruimte

Leeswijzer bij deze presentatie

- ✓ Middels het ordeningsmodel wordt de meersporenstrategie uiteen gezet. Dit vormt het geheel aan strategieën, maatregelen en randvoorwaarden die samen ervoor zullen zorgen zodat de veehouderij binnen de milieugebruiksruimte zal opereren
- ✓ Vervolgens wordt uitgebreid ingegaan op de afzonderlijke sturingsstrategieën, waarvan er straks één in gebruik genomen zal worden
- ✓ Daarna wordt kort ingegaan op de aanvullende maatregelen die de sturingsstrategieën ondersteunen door meer ruimte te creëren in de milieugebruiksruimte
- ✓ Tenslotte worden randvoorwaarden beschreven die de uitvoering van het beleid borgen.



Het ordeningsmodel



Het ordeningsmodel is gebaseerd op de volgende overwegingen

- De milieugebruiksruimte is een 'vast gegeven'
 - afname van milieugebruiksruimte in de toekomst wordt verwacht!
- Taxatie van realiseerbaarheid van de maatregelen in 2015
 - er is gezocht naar balans tussen effectiviteit en innovatie!

Meersporenstrategie:

- De sturingsstrategieën zijn er op gericht dat de emissie van de veehouderij de milieugebruiksruimte niet zal overschrijden
- De aanvullende maatregelen zijn er op gericht om ruimte te creëren binnen de beschikbare milieugebruiksruimte
- De randvoorwaarden zijn gericht op borging van de uitvoering van de maatregelen door alle betrokkenen

Vanuit deze overwegingen komen we tot de volgende ordening van maatregelen...

Meersporenstrategie voor regulering van de veehouderij in 2015

Sturingsstrategieën

A) Sturing op omvang veestapel:
Dierrechten (middelvoorschrift)

B) Sturing op emissie: Emissie
Management Systeem (EMS)
(doelvoorschrift)

C) Sturing op omvang d.m.v.
emissielabels
(middelvoorschrift)

*“De emissie van de veehouderij zal de
milieugebruiksruimte niet overschrijden”*

Aanvullende maatregelen

(niet limitatief)

1) Realiseren groei mestverwerkingscapaciteit

2) Veehouderij op basis van grondgebonden
productie (met gesloten kringloop)

3) Realiseren van emissiearme agroparken en
/ of LOGs

4) Outsourcing van de veestapel (semigratie)

5) Beperking aanvoer van krachtvoer,
mengvoer en kunstmest

6) Loslaten van massaproductie en overgaan
op duurzame luxe-producten

*“Scheppen van ruimte binnen de
beschikbare milieugebruiksruimte”*

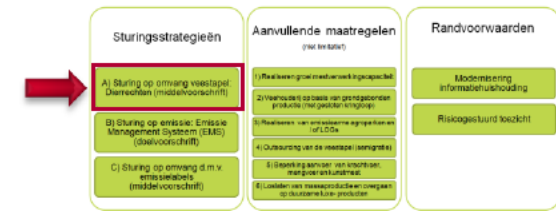
Randvoorwaarden

Modernisering
informatiehuishouding

Risicogestuurd toezicht

*“Borgen van de uitvoering van de
maatregelen door alle betrokkenen”*

**Een combinatie van maatregelen biedt betere garanties om de veehouderij binnen
de beschikbare milieugebruiksruimte te laten opereren**



Hoofdmaatregel A; Sturing op omvang veestapel: Dierrechten



Het instrument dierrechten; 'Ervaringen uit het verleden bieden garanties voor de toekomst'

Voor de varkens- en pluimveehouders is het instrument van dierrechten een bekend instrument. Bij het aanhouden van dit instrument na 2015 en het doortrekken naar andere diergroepen zoals de melkveehouderij zullen er een aantal verschillen optreden ten opzichte van het huidige instrument.

	Huidig systeem	Voorgesteld systeem
Diersoort	Varkens en pluimvee	Alle
Stof	Fosfaat	Fosfaat
Plafond	Historisch ontstaan	Niveau 2002
Verhandelbaarheid	Binnen diersoort (bv. varkensrechten)	Meerdere opties: * niet * binnen diersoorten: dierrechten * over alle diersoorten: fosfaatrechten
Schotten tussen regio's	Niet meer	Meerdere opties: * fosfaatrechten: wel/geen schotten * dierrechten: wel/geen schotten
Flankerend milieubeleid	Noodzakelijk	Noodzakelijk

Aanvullende Maatregelen

Sturingsstrategieën	Aanvullende maatregelen (per strategie)	Randvoorwaarden
A) Sturing op omvang vastelap (overheden (marktvoorschot))	1. Realiseren van mede- en bijgevoegde 2. Verplicht op basis van gereserveerde productie (niet productieve)	1. Middelen informatiehuishouding
B) Sturing op emissie: Emissie Management System (EMS) (marktvoorschot)	3. Realiseren van gereserveerde productie (niet productieve)	Risico's toekomst
C) Sturing op omvang d.m.v. emissies (marktvoorschot)	4. Oude- en nieuwe 5. Oude- en nieuwe 6. Oude- en nieuwe	



1: Mest: spoedig van overschot naar schaarste (a)

✓ Mestverwerkingscapaciteit

- implementatie van mestverwerkingsmethodes door actief mestverwerkingstechnieken (o.a. installaties) te realiseren (stimuleren innovatie en implementatie)
- mestbewerking leidt tot toename mogelijkheden verhandelbaarheid en toepassing: mestscheiding levert verschillende stoffen met verschillende concentraties aan gehalten op, de mogelijkheid van 'bemesting op maat' komt hierdoor in beeld (1)
- bewerkte/verwerkte mest breder toepassen: ook buiten landbouw, binnen en buiten Nederland (fosfaatschaarste in de (nabije) toekomst leidt spoedig tot nieuwe grondstofmarkt)



Mestverwerking in de varkenssector

✓ Wat beoogt het?

- Praktijk stimuleren tot innovatie in mestverwerking en vergroting mestverwerkingscapaciteit door:
 - belemmeringen op vlak van vergunningen weg te nemen en (tijdelijke) vrijstelling van overige stelsels, zoals dierrechten, voor groeiende bedrijven met mestverwerkingscapaciteit
 - stimuleren kennisdoorstroming tussen de wetenschap en praktijk en (tijdelijke) innovatiegelden
 - statiegeld op stikstof en fosfaat
 - maximale inzet van mestverwerking kan i.c.m. andere maatregelen leiden tot bereiken doelstellingen MGR (aannee: mestverwerking wordt maximaal ingezet m.n. t.b.v. verlaging fosfaatemissie, maar ook effect op ammoniak, nitraat en lachgas (afkomstig uit de bodem))

(1) "Mestscheiding op melkveebedrijven; resultaten van MOIEDIK, Mobiele Mestscheiding in Dik en Dun", Verloop et al, Plan Research International B.V., Wageningen, september 2009. Zie ook voor verdere informatie en nieuwste ontwikkelingen <http://www.mestverwerken.wur.nl/>

1: Mest: spoedig van overschot naar schaarste (b)

✓ Voordelen:

- is toekomstgericht, anticipeert op verwachte fosfaatschaarste (elders in Europa/wereld)
- biedt flexibiliteit aan bedrijven met groeiwens
- markt kan worden aangezet tot innovatie: stimulans tot maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Kansen voor mestverwerkende industrie

✓ Nadelen:

- restproducten hebben soms (nog) geen bestemming/zijn onbruikbaar
- investeringen zijn noodzakelijk
- innovaties hebben soms meer tijd nodig
- geen stimulans om het dierenwelzijn te vergroten, dieren blijven in (emissiearme) stallen



Mestschroefpersfilter

Investeren in mestverwerking levert niet alleen voordelen op milieugebied op maar zorgt ook voor een versterking van een duurzame economische activiteit

2: Productie op grond van draagkracht (a)

✓ Veehouderij op basis van grondgebonden productie

- gesloten kringloop op Europees niveau d.m.v. agrarische productie op grondgebonden wijze
- individuele bedrijfsuitbreiding toegestaan op basis van verantwoording duurzame bestemming afvalproducten (mest, op eigen gronden/via mestverwerking) voor 100% van het deel dat men uitbreidt, en voor xx% (bijv. 40%) van het huidige deel van het bedrijf
- agrarische (dierlijke) productie op basis van draagkracht (voedsel) agrarische gronden (geen grondstoffeninvoer van buiten Europa)

✓ Wat beoogt het?

- Een agrarische sector gebaseerd op het Cradle-to-cradle-principe (C2C) (vorming van kringloop tussen afval/reststoffen en voedsel)
- Op Europees niveau bereikt men de doelstellingen voor de MGR
- Bedrijfsuitbreidingen gaan altijd gepaard met een verbetering van de situatie voor de MGR (men moet alle mest van het nieuwe - en een deel van de mest van het bestaande - bedrijfsdeel duurzaam verwerken)



2: Productie op grond van draagkracht (b)

✓ Voordelen

- agrarische sector wordt gestimuleerd tot innovatie, denken in gesloten kringlopen wordt gestimuleerd
- milieuproblemen worden niet alleen op een nationaal, maar ook op een Europees niveau opgelost
- Dierenwelzijn kan toenemen, door een grondgebonden productie nemen de veedichtheden af en ontstaat meer mogelijkheden voor bijv. beweiding
- bedrijven met veel grond (vooral rundveehouders) kunnen op bedrijfsniveau relatief gemakkelijk een sluitende kringloop maken

✓ Nadelen

- behoud van omvang huidige veestapel (op nationaal niveau) is misschien niet haalbaar (dus krimp is noodzakelijk)
- vereist hoge mate van samenwerking tussen Europese landen (faalfactor)
- mogelijk complex systeem t.b.v. aantonen verantwoorde duurzame bestemming mest
- Intensieve veehouderij heeft minder mogelijkheid tot uitbreiding wegens gebrek aan grond

Grondgebonden productie stimuleert een duurzame landbouwsector maar vereist radicale beleidskeuzes op Europees niveau

3: Nieuwe ruimte voor ontwikkeling (a)

✓ Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte door realiseren van emissiearme agroparken:

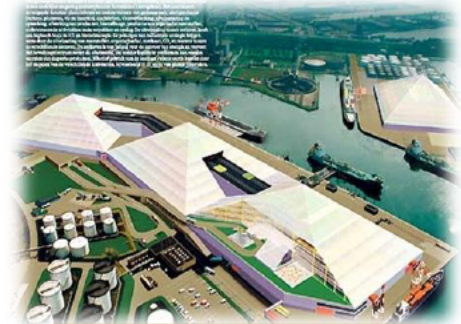
- Grootschalige, agrarische high-tech parken nabij infrastructurele knooppunten (haven Rotterdam, Schiphol) of multifunctionele parken op het platteland
- Technologische innovatie voor belangrijk deel gericht op reductie emissies

✓ Voordelen ⁽¹⁾

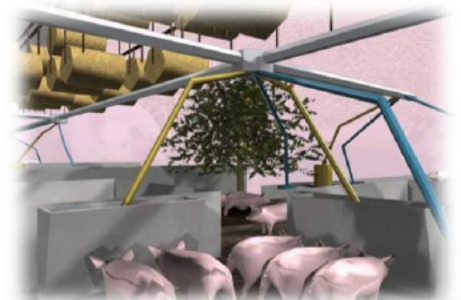
- Gesloten kringlopen tussen de activiteiten binnen het agropark ('cradle-to-cradle') betekent een verminderde druk op de milieugebruiksruimte
- Vermindering transport door clustering activiteiten en nabijheid infrastructurele knooppunten
- Kwaliteitsimpuls platteland: meer ruimte voor recreatie, natuurbeheer, extensieve veehouderij
- Verhoging dierenwelzijn: vanuit bedrijfseconomisch oogpunt meer mogelijkheden voor welzijn ⁽²⁾
- Vermindering kans op uitbraak besmettelijke veeziekten door gesloten karakter agroparken ⁽³⁾
- Kloof tussen producent en consument wordt gedicht: transparante en toegankelijke parken tonen eerlijk aan de consument hoe voedsel wordt geproduceerd
- Creatie van economische en maatschappelijke winst: Nederland kan hierin voorop lopen en een competitief voordeel behalen

✓ Nadelen:

- Maatschappelijke weerstand (bijvoorbeeld vanuit perspectief van ruimtelijke ordening, dierenwelzijn)
- Praktische uitvoerbaarheid (bijvoorbeeld uitdagingen op het gebied van ruimtelijke ordening, wisselwerking tussen de verschillende overheden etc.)



**Toekomstvisie agropark
in de Rotterdamse haven**



'Varkensflat'

(1) "Agroparken. Het concept, de ontvangst, de praktijk". Rapport Innovatienetwerk, augustus 2005.

(2) "Animal Care. Diergezondheid en dierenwelzijn in ruimtelijke clusters", Rapport InnovatieNetwerk, december 2003.

(3) idem.

3: Nieuwe ruimte voor ontwikkeling: (b)

✓ Landbouwontwikkelingsgebieden (LOGs):

- Speciaal daartoe aangewezen gebieden waar intensieve veehouderijbedrijven kunnen groeien
- Bedoeld om de sector economisch te versterken en tegelijkertijd intensieve veehouderij minder dicht bij natuurgebieden en woonkernen te doen plaatsvinden
- Lijkend op de agroparken maar minder 'futuristisch' en meer een reguliere concentratie van agrarische bedrijven
- De voor- en nadelen van de LOGs lijken daarmee op die van de agroparken, inclusief de maatschappelijke weerstand.



Agroparken bieden belangrijke voordelen op de terreinen People – Planet – Profit – Animal maar maatschappelijke weerstand en praktische uitvoerbaarheid maken ze tot een lange termijn oplossing. LOGs bieden deze vergelijkbare voordelen, maar in mindere mate.

4: Semigratie, the best of both worlds?

✓ Semigratie is:

- Het verplaatsen van (een gedeelte) van de productie naar het buitenland terwijl in Nederland nog steeds kantoor wordt gehouden
- Wordt eveneens veel toegepast bij bloementeelt en reeds in mindere mate bij veehouderij (1)

✓ Beoogd effect:

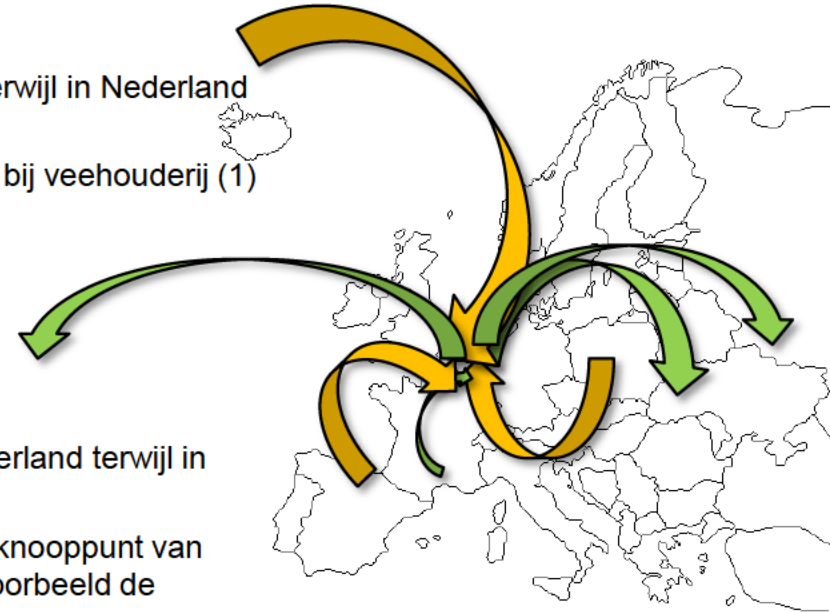
- Groei van de sector ondanks beperkingen in Nederland
- Vermindering druk op de Nederlandse milieugebruiksruimte

✓ Voordelen:

- Behoud dan wel versterking van uitstekende economische positie van Nederland terwijl in eigen land nauwelijks meer te groeien valt
- Mogelijkheid om agrarische 'hub' functie te verstevigen met Nederland als knooppunt van agrarische stromen over de wereld. Gerelateerd aan de agroparken in bijvoorbeeld de Rotterdamse haven / Greenport (2)

✓ Nadelen:

- Slechts een beperkte oplossing voor een deel van de agrarische ondernemers in Nederland
- Gevolgen voor de boer vaak ingrijpend: sociaal, maar ook financieel/fiscaal
- Met name in de Oost-Europese landen zijn de eisen op bv het milieugebied steeds vergelijkbaarder met Nederland



Semigratie biedt belangrijke economische kansen voor de Nederlandse veehouderijsector maar is als oplossing voor het milieuprobleem beperkt

(1) "Quickscan (S)emigratie van Nederlandse agrariërs", Meulenkamp et al, Alterra, mei 2006

(2) Idem.

(3) "'Boeren' op vreemde bodem. Over emigratie en semigratie.", Silvis et al, LEI, mei 2002.

5: Mest meer milieuvriendelijker

✓ Beperking aanvoer van krachtvoer, mengvoer en kunstmest :

- opstellen van importnormen (aan kunstmest en stikstof-/fosfaatgehalte van diervoer)
- productie van diervoer met lager N-gehalte en/of P-gehalte
- opzetten controlesysteem op het gebruik van illegale kunstmest met te hoge concentraties van bestanddelen



✓ Beoogd effect:

- De inname via het dierenvoedsel van stikstof en fosfaat laten afnemen, waardoor de mest minder milieubelastend wordt.
- aanvoer krachtvoer, mengvoer en kunstmest wordt zodanig beperkt dat fosfaatschaarste (sneller) op gaat treden

✓ Voordelen:

- Belangrijkste milieuvoordeel is minder eutrofiering van de bodem
- fosfaatschaarste wordt al eerder een feit, waardoor innovatie in sector (o.a. mestverwerking) extra wordt gestimuleerd

✓ Nadelen:

- broeikasgassen en ammoniak worden beperkende factor voor voldoen aan de MGR
- mate van (bij)sturing in samenstelling voer is beperkt, m.n. in de intensieve veehouderijsector
- Voor export geldt dat de waarde van mest toeneemt met juist verhoging aantal mineralen
- Handelsbelemmerend negatief voor bestaansrecht van bedrijven nabij havens mogelijk in strijd met handelsverdragen (WTO, EU)

Mineralengehalte van voer verlagen is een 'logische' en ook kansrijke maatregel om emissies te verlagen, er zijn echter veel praktische bezwaren op het gebied van handelsverdragen en kosten

(1) "Economisch perspectief verlaging fosforgehalte in krachtvoer". Animal Sciences Group, Evers, A.G., et al. 2009, Lelystad

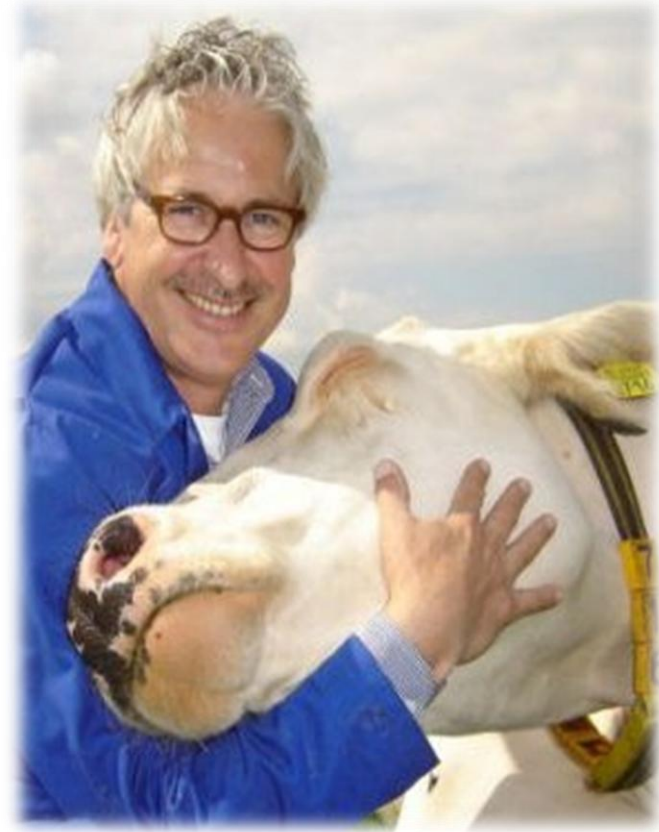
6: Van supersized naar high quality (a)

✓ Duurzaam luxe-productie:

- Duurzame luxe-productie van vee in Nederland waarbij aandacht voor het welzijn van het dier zeer belangrijk is
- Creëren van hogere toegevoegde waarde per product
- Duurzame luxe-productie is niet noodzakelijk kleinschalig (1)

✓ Beoogd effect:

- Het verminderen van de ongewenste neven-effecten die momenteel aan massa-productie van vee zijn verbonden
 - Emissieoverschotten verkleinen
 - Dierenwelzijn bevorderen
 - Grote landschapsbepalende bedrijven omzetten naar kleinschaligere bedrijven met mogelijk ook educatieve en recreatieve functies



(1) Zie in dit verband bijvoorbeeld **Cowmunity** - Innovatie in de melkveehouderij, Innovatienetwerk 2007 en **Cowfortable**, Innovatienetwerk 2008.

6: Van supersized naar high quality (b)

✓ Voordelen:

- Zowel de problemen op milieugebied als dierenwelzijn worden door met duurzame luxe-productie aangepakt
- Sluit aan bij brede maatschappelijke trends zoals SlowFood, de documentaire Food Inc. (2) , de Nota Duurzame Veehouderij (3)

✓ Nadelen:

- Huidige bedrijfsmodellen gericht op massaproductie, er moet een 'containerschip gekeerd worden'
- Beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid en de sector; de consument zal uiteindelijk degene zijn die een hogere prijs moet willen betalen
- Geen 'totaaloplossing': er zal altijd een relatief beperkte markt voor luxe-productie blijven en daarmee een overgroot deel van de markt dat gericht blijft op massa-productie

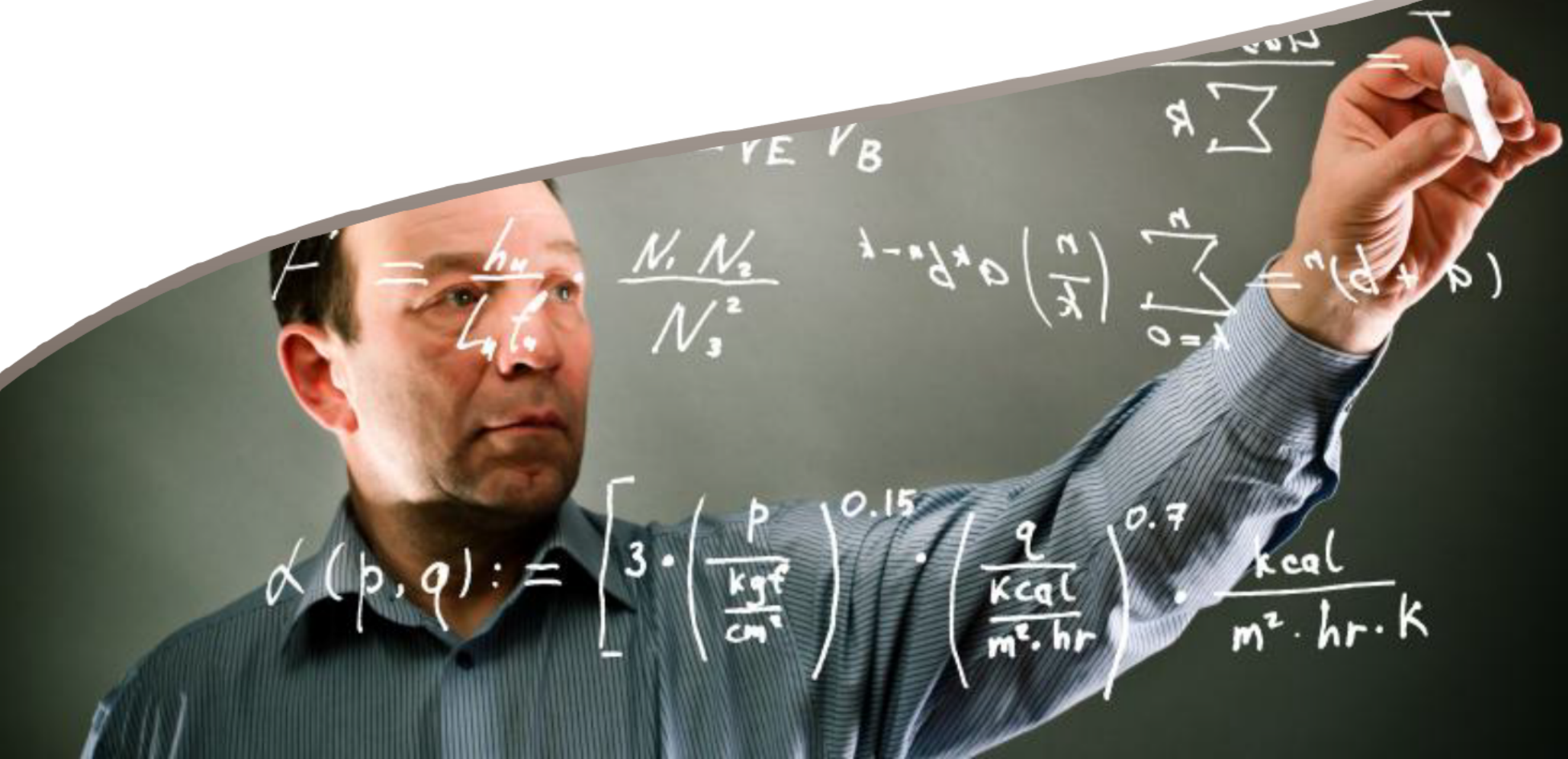


Duurzame luxe-productie als deeloplossing combineert belangrijke voordelen, maar het succes zal voornamelijk door de consument bepaald worden

(2) Zie www.foodincmovie.com
(3) Nota Duurzame Veehouderij, LNV, 2008

Randvoorwaarden

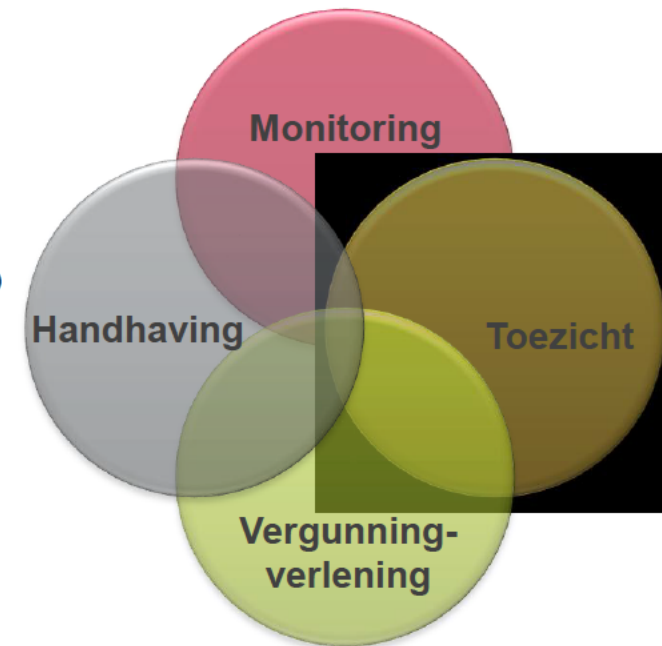
Sturingsstrategieën	Aanvullende maatregelen (per strategie)	Randvoorwaarden
A) Sturing op omvang vastelap (marktvoorsicht)	1) Realiseren van mediatie in groepsschik	1) Mediatie in informatiehuishouding
B) Sturing op emissie: Emissie Management System (EMS) (duurzaamheids)	2) Veranderen op basis van geresponse productie (reduceren van output)	2) Risico's van toekomst
C) Sturing op omvang d.m.v. emissies (marktvoorsicht)	3) Realiseren van emissie-afspraken (of CO2)	
	4) Oudering van de mediatie (vergroten)	
	5) Oudering van de mediatie (vergroten)	
	6) Oudering van de mediatie (vergroten)	



Ondersteuning van beleid door modernisering informatiehuishouding

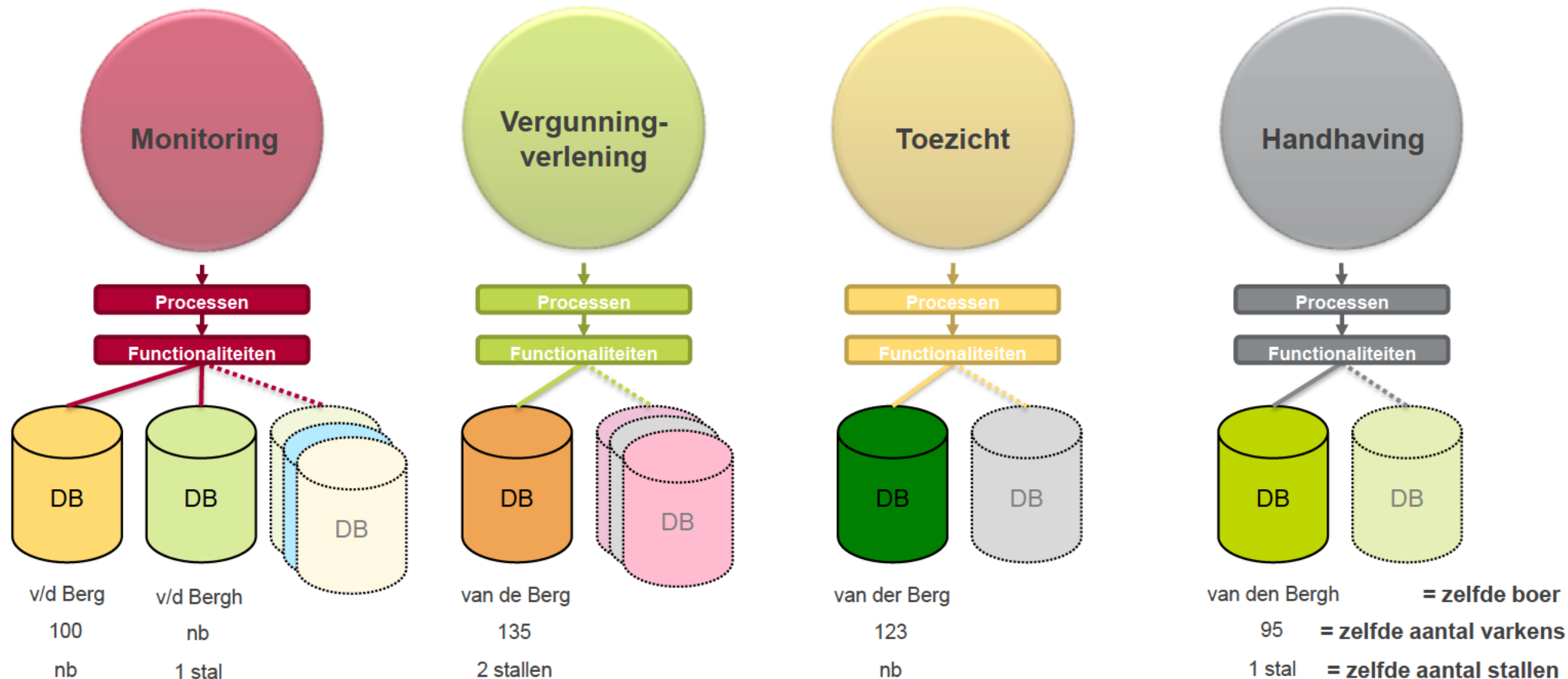
De ondersteunende functies vallen uiteen in: (1) Monitoring, (2) Vergunningverlening, (3) Toezicht en (4) Handhaving.

1. Monitoring; is de functie waar alle gegevens samen komen, zoals het verbruik van de beschikbare milieugebruiksruimte, de nawegegevens van de boeren en ketenpartners, het aantal dieren, de rekenmodellen op basis waarvan emissies berekend worden, etc...
2. Vergunningverlening; is de functie die de vergunningen verstrekt op basis waarvan de boeren hun bedrijf mogen voeren. Dit kan de omgevingsvergunning betreffen, maar ook bijvoorbeeld in het geval van hoofdoplossing B het beschikbare emissieplafond.
3. Toezicht; is de functie die toezicht zal uitoefenen op het naleven van het gestelde beleid
4. Handhaving; is de functie die mogelijke overschrijdingen van het beleid zal handhaven.



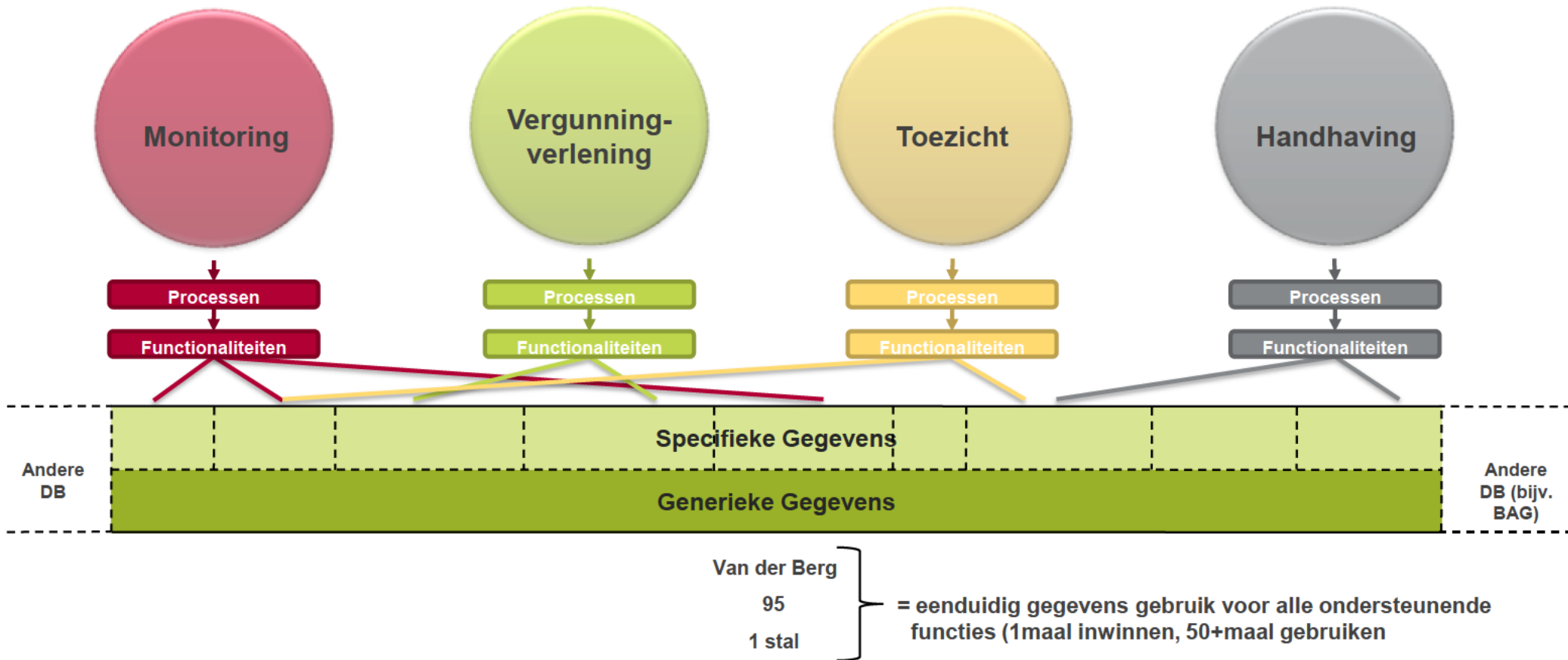
De vier ondersteunende functies zorgen samen voor borging van de uitvoering van het beleid

Noodzaak voor modernisering van de gegevenshuishouding komt voort uit de huidige barrières tussen systemen en gegevens



Door het ontbreken van interoperabiliteit en connectiviteit wordt er geen optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens, wat kan leiden tot inefficiëntie, fouten en incomplete data

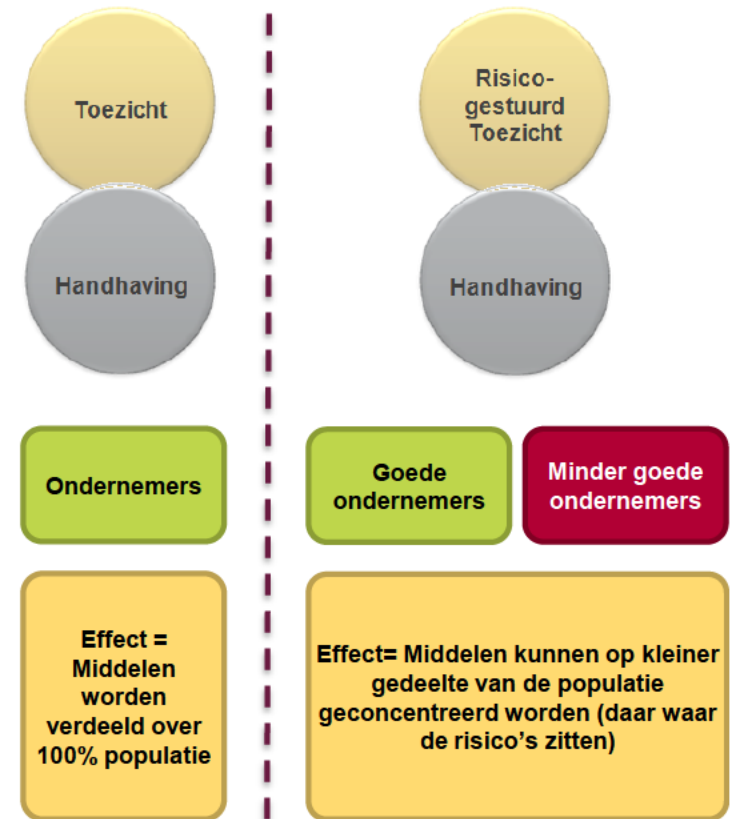
Door de gegevenshuishouding te moderniseren zal het mogelijk worden om enkelvoudig gegevens in te winnen en deze meervoudig te gebruiken



Door interoperabiliteit en connectiviteit zal de efficiency van gegevensgebruik toenemen en de borging van beleid mogelijk worden

Door interoperabiliteit en connectiviteit van de gegevenshuishouding de beweging maken van toezicht naar 'Risicogestuurd Toezicht'

- ❑ Risicogestuurd toezicht is het richten van toezicht en de daar op volgende handhaving op die actoren in de markt waar het risico op het niet naleven van de wet- en regelgeving het hoogst is.
- ❑ In essentie houdt dit in dat het toezicht en de daar op volgende handhaving efficiënter en effectiever ingezet zal worden door de 'goede' ondernemers minder in de gaten te houden en de 'minder goede' ondernemers meer te controleren.
- ❑ Risicogestuurd toezicht is niet nieuw! Ook nu kan dit al worden uitgevoerd. Echter zonder de juiste gegevenshuishouding is het effect vertroebeld en de kans op fouten te groot.
- ❑ Risicogestuurd toezicht kan de beschikbare middelen voor toezicht en handhaving efficiënter benutten.



**Minder toezichtslasten voor de 'goede' ondernemers en meer druk op de 'minder goede' ondernemers.
Efficiënter en effectiever gebruik van middelen voor de uitvoerende diensten.**

 Capgemini Consulting



Van: [REDACTED]
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: presentatie staatssecretarissen.ppt
Datum: vrijdag 8 maart 2019 12:01:44
Bijlagen: [presentatie staatssecretarissen_MvR.ppt](#)

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 18 april 2011 13:51
Aan: [REDACTED]@minez.nl>
Onderwerp: RE: presentatie staatssecretarissen.ppt

Van: [REDACTED]
Verzonden: maandag 18 april 2011 13:27
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: presentatie staatssecretarissen.ppt

<< Bestand: [presentatie staatssecretarissen.ppt](#) >>



238a

Volumebeheersing in de veehouderij?

Motivatie en opties.



Noodzaak volumebeheersing in veehouderij vanaf 2015?

Advies: ja,

overwegingen, o.a.:

- krimpende milieugebruiksruimte (o.a. fosfaat, nitraat, ammoniak);
- verwachte groei zuivelproductie en pluimveehouderij;
- Krimpende plaatsingsruimte mest → hogere prijzen mestafzet → hogere fraudedruk in mestbeleid (**stelsel gebruiksnormen**);
- Realiseren mestproductieplafond (**voorwaarde** derogatie) veronderstelt volumebeheersing;
- ammoniakbeleid veronderstelt volumeinstrument, ook in relatie tot Programmatische Aanpak Stikstof (PAS);
- zonder volumeinstrument hogere kosten voor mestafzet en milieu-investeringen door bedrijven.

Van: [REDACTED]
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011
Datum: vrijdag 8 maart 2011 12:02:28
Bijlagen: [bijlage 1.2 2011-01-18 Omvang veehouderij versie 2.0.doc](#)

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 10 februari 2011 14:36
Aan: [REDACTED]@minvrom.nl
Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Bij deze

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED]@minvrom.nl
Verzonden: donderdag 10 februari 2011 14:34
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

[REDACTED]
Kun je me dat stuk van [REDACTED] even zenden tbv [REDACTED]

Alvast dank en groet

[REDACTED]
 Policy coordinator
 Ministry of Infrastructure and Environment IPC 625 P.O. Box 30945
 2500 GX The Hague
 The Netherlands
 Tel. +31/70/[REDACTED]
 e-mail: [REDACTED]@minvrom.nl

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED] [mailto:[REDACTED]@minlnv.nl]
Verzonden: donderdag 10 februari 2011 14:07
Aan: [REDACTED]
 [REDACTED]@minvenw.nl
Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Gr.

[REDACTED]
 coördinator cluster Mest en Milieu,
 Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Directie Agroketens en Visserij (AKV), Postbus

20401

2500 EK Den Haag

tel. 070- [redacted] / 06- [redacted] (mobiel) fax. 070- [redacted]

Email: [redacted]@minlnv.nl <[mailto:\[redacted\]@minlnv.nl](mailto:[redacted]@minlnv.nl)>

De informatie verzonden met dit e-mail bericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde is verboden. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Ondergetekende staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden e-mail, noch voor tijdige ontvangst daarvan.

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [redacted]

Verzonden: donderdag 10 februari 2011 13:41

Aan: [redacted]

[redacted]
[redacted]@minvrom.nl';

minvenw.nl'

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

[redacted],

Dank voor je opzet. Ik kan met de punten 2 t/m 7 uit de voeten. [redacted]

[redacted]. Een variant moet helder beschreven worden wil je punten 2 t/m 7 begrijpelijk maken.

[redacted] Stukken die naar de Stuurgroep of naar de Stassen moeten kunnen altijd ingekort worden.

Groet,

[redacted]

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [redacted]

Verzonden: woensdag 9 februari 2011 8:02

Aan: [redacted]

[redacted]
[redacted]@minvrom.nl;

CC: [redacted]@minvenw.nl

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Collega's,

Zoals gisteren beloofd mijn voorstel voor format.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Indien jullie nog zaken willen aanvullen dan graag p.o. reactie naar iedereen, zodat de schrijvers van elke variant aan de slag kunnen.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]
Senior beleidsmedewerker

H Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
Directie Regionale Zaken; vestiging Zuid
Keizersgracht 5
Postbus 6111
5600 HC Eindhoven

' 070 [REDACTED]
06- [REDACTED]

* <[mailto:\[REDACTED\]@minlnv.nl](mailto:[REDACTED]@minlnv.nl)>

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 8 februari 2011 8:04
Aan: [REDACTED]

[REDACTED]@minvrom.nl;

CC: [REDACTED]@minvenw.nl

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

[REDACTED]
Ik kan er vanmiddag niet bij zijn.

Ik heb een paar opmerkingen op de visie/commentaar van de stuurgroep. Maar eerst een andere opmerking: Is de huidige frequentie van de stuurgroep met de lange aanlevertijden werkbaar? [REDACTED]

Nu de visie:

- [REDACTED]. Het gaat over de toekomst. Er is altijd wel een of andere studie die een gewenste ontwikkeling als autonoom schetst. Dus als er een rechtvaardiging gezocht moet worden om niets te doen kan dat altijd. [REDACTED]
[REDACTED] Daarbij kan het nodig zijn om een aantal randvoorwaarden neer te zetten, waarvan je uitgaat dat die in 2025 zijn gerealiseerd. Dit geeft je de mogelijkheid om beleid te beschrijven om de ontwikkelingen te realiseren en parameters om de gewenste ontwikkelingen te monitoren.

- [REDACTED].

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]
[REDACTED]

Verzonden vanaf mijn HTC

----- Oorspronkelijk bericht -----

Van: [REDACTED] @minlnv.nl>

Verzonden: maandag 7 februari 2011 17:06

Aan: [REDACTED] @minlnv.nl>; [REDACTED]

[REDACTED] @minlnv.nl>;

[REDACTED] @minlnv.nl>;

[REDACTED] @minvrom.nl>;

[REDACTED] @minlnv.nl>;

[REDACTED] @minlnv.nl>;

CC: [REDACTED] @minlnv.nl>; [REDACTED] @minlnv.nl>;

[REDACTED] @minvenw.nl <[REDACTED]@minvenw.nl>

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Bij deze bijlage 3 en een niet aangekondigde bijlage, namelijk het verslag van het gesprek met [REDACTED] ([REDACTED])

Bijlage 3 bevat de opmerkingen van de Stuurgroep bij de visie. Tevens opmerkingen vanuit het cluster mest van AKV. [REDACTED]

Groet,

-----Oorspronkelijk bericht-----

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 4 februari 2011 17:16

Aan: [REDACTED]

[REDACTED] @minvrom.nl'; [REDACTED]

CC: [REDACTED] @minvenw.nl'

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Urgentie: Hoog

Gevoeligheid: Vertrouwelijk

Collega's,

Hierbij agenda en stukken voor de vergadering van de projectgroep 'Kabinetvisie Mest- en Volumebeleid' (KMV) van dinsdag 8/2. Bijlage 3 volgt maandag, waarschijnlijk pas in tweede helft van de middag. Is laat, maar toch het dringende verzoek om die bijlage ook voor de vergadering te lezen, zodat opmerkingen en aanvullingen besproken kunnen worden in de vergadering.

Groet,

[REDACTED]
coördinator cluster Mest en Milieu,

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Directie Agroketens en Visserij (AKV), Postbus 20401

2500 EK Den Haag

tel. 070-[REDACTED] / 06-[REDACTED] (mobiel) fax. 070-[REDACTED]

Email: [REDACTED] @minlnv.nl <[mailto:\[REDACTED\]@minlnv.nl](mailto:[REDACTED]@minlnv.nl)>

De informatie verzonden met dit e-mail bericht is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Gebruik van deze informatie door anderen dan de geadresseerde is verboden. Openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan. Ondergetekende staat niet in voor de juiste en volledige overbrenging van de inhoud van een verzonden e-mail, noch voor tijdige ontvangst daarvan.

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is gezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Omvang veehouderij noodzaak en mogelijke invullingen.

Concept - werk in uitvoering.

Bedoeld om uit te putten voor huiswerk voortvloeiend uit tweedaagse!

Versie 18 januari 2011

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Opdracht.....	5
1.3 Opbouw notitie.....	5
2. Achtergronden.....	6
2.1 Maatschappelijk beeld van de veehouderij	6
2.2 Waarden rond de veehouderij.....	6
2.3 Rol van de overheid	7
2.4 Ontwikkelingen in de landbouw	8
2.4.1 Melkveehouderij.....	8
2.4.2 Varkenshouderij	8
2.4.3 Pluimveehouderij.....	10
2.4.4 Grondgebondenheid.....	11
2.5 Toestand van het milieu	12
2.5.1 Mestproductie en plaatsingsruimte	12
2.5.2 Ammoniak en overige verzurende stoffen	15
3. Noodzaak sturing op omvang.....	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Milieuaspecten.....	20
3.2.1. Milieugebruiksruimte	20
3.2.2 Ontwikkeling milieubelasting tot heden.....	21
3.2.3 Milieubelasting toekomst	22
3.3 Groeipotentie veehouderij na 2015	23
3.3.1 Melkveehouderij.....	23
3.3.2. Intensieve veehouderij.....	24
3.4 Maatschappelijk debat.....	25
3.5 Conclusie	25
4 Opties voor een instrument	27
4.1 Dierrechten en mestafzetovereenkomsten in historisch perspectief.....	27
4.2. Mogelijke grondslagen voor een volumebeheersingsinstrument	30
4.3 Beoordelingscriteria en randvoorwaarden voor opties voor volumesturing.....	31
4.4 Vormgeving stelsel van dierrechten	31
4.5 Vormgeving stelsel van Mestafzetovereenkomsten.....	35
4.6 Tussenvariant: grondgebondenheid; dierrechten over het meerdere.....	38
5. Kenmerken stelsels (sterkte/zwakte)	39
5.1 Stelsel van dierrechten.....	39
5.2 Mestafzetovereenkomsten	41
5.3 Tussenvariant.....	42
5.4 Kwalitatieve beoordeling dierrechten en MAO's	42
Bijlage 1: Standpunten fracties Tweede Kamer.....	46
Bijlage 2 Motie Koopmans en Snijder Hazelhoff (TK, 28385, nr. 176).....	50
Bijlage 3: Inbreng LTO Nederland bij AO mestbeleid 15 december 2015	51
Bijlage 4: NVV Mineralenplan.....	59

1. Inleiding

Deze notitie vormt het eindproduct van de Projectgroep Omvang Veehouderij. In de notitie is getracht antwoord te geven op een drietal vragen:

1. Is generieke sturing vanuit de Rijksoverheid op de omvang van de veehouderij na 2015 noodzakelijk en zo ja, waarom?
2. Op welke manieren kan de Rijksoverheid generiek sturen op de omvang van de veehouderij?
3. Dient de Rijksoverheid te streven naar een bepaald maximum aan de omvang van de veehouderij en zo ja, waarom en waar ligt dit maximum?

Bij het schrijven van deze notitie is gebruik gemaakt van de uitkomst van de verkenning van de mogelijke herziening van de Toekomstvisie veehouderij, waarin aandacht is gegeven aan een drietal onderwerpen, te weten omvang veehouderij, schaalgrootte en de relatie volksgezondheid – diergezondheid.

In deze notitie is ook aandacht voor visies die door belangenorganisaties zijn ingebracht, waaronder de Nederlandse Vakbond Varkenshouders en LTO-Nederland.

De notitie is in eerste instantie bestemd voor de Stuurgroep Omvang Veehouderij. De Stuurgroep is verantwoordelijk voor het maken van keuzes over welke beleidsvoorstellen voorgelegd gaan worden aan de Staatssecretarissen van I&M en EL&I. De notitie dient verder als basis voor deze beleidsvoorstellen, voor brieven aan de Tweede Kamer en voor de toelichting bij de eventueel noodzakelijke wijziging van de Meststoffenwet en onderliggende regelgeving.

In dit inleidende hoofdstuk komen achtereenvolgens de aanleiding (paragraaf 1.1), de formulering van de opdracht inclusief de afbakening (1.2) en de opbouw van de notitie (1.3) aan bod.

1.1 Aanleiding

Expiratie dierrechten en afschaffen melkquotering

In de tweede helft van 2008 is de minister per nota geadviseerd een onderzoek uit te laten voeren naar mogelijke sturingsinstrumenten ter vervanging van het stelsel van dierrechten en de melkquotering. Dit heeft geresulteerd in het rapport *Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte; opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015* (rapport 2010.085.HD) van Capgemini Consulting i.s.m. WUR Alterra. Dit rapport is per brief van 24 juni 2010 (28385, nr. 184), zonder Kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister heeft de Tweede Kamer gemeld dat een reactie aan het nieuw te vormen Kabinet is.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie EL&I van 11 november 2010 heeft de Staatssecretaris, in antwoord op vragen van verschillende fracties, geantwoord dat hij in april/mei 2011 de Kamer zal “informeren hoe in de toekomst omgegaan wordt met de omvang van de veehouderij na 2015”.

Toekomstvisie veehouderij

In een brief van 29 juni 2010 heeft de voormalig minister van LNV de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de verduurzaming van de veehouderij. Zij constateert dat de veehouderij de afgelopen jaren op vele fronten een beweging heeft gemaakt naar meer duurzaamheid. Tevens schetst zij de opgaven die in de toekomst liggen om gewenste doorbraken op dit gebied te realiseren.

De kernboodschap van de nota *Toekomstvisie Veehouderij* is dat de veehouderij in Nederland zich in 2023 moet hebben ontwikkeld tot een in alle opzichten duurzame sector. Dit is een veehouderij met een breed draagvlak in de samenleving en die produceert met respect voor mens, dier, milieu en omgeving, inclusief de effecten van de Nederlandse veehouderij elders in de wereld.

[REDACTED]

Deze ontwikkelingen vereisen (mogelijk) een aanvulling op het geformuleerde beleid zoals verwoord in de *Toekomstvisie veehouderij* en op onderdelen verdient het zonnig een herziening. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Omvang van de veehouderij;
- Schaalgrootte per bedrijfslocatie;
- Relatie veehouderij – volksgezondheid.

In een projectgroep is in de tweede helft van 2010 gewerkt aan een uitwerking van deze drie onderwerpen. De uitkomsten daarvan zijn verwerkt in deze notitie.

Programmatistische aanpak stikstof (PAS)

Per brief van 1 juli 2010 (Kamerstukken II, 30654, nr. 83) heeft de voormalig minister van LNV, mede namens de minister van VROM en in overeenstemming met opvattingen van de ministers van VWS en EZ, het Voorlopig Programma Stikstof aangeboden aan de Tweede Kamer.

Doel van de PAS is om duurzame economische ontwikkeling en herstel samen te laten gaan met het realiseren van de natuurdoelen voor Natura 2000. “De programmatistische aanpak draagt zo bij aan het streven de complexiteit en de stroperigheid van besluitvorming rond urgente projecten en vergunningverlening voor economische ontwikkelingen te verminderen”¹.

[REDACTED]

[REDACTED]

Ten aanzien van de omvang van de veestapel blijkt uit de studie van Cap Gemini (Kamerstukken II, 28385, nr. 184) dat regulering noodzakelijk blijft om overschrijding van de milieugebruiksruimte te voorkomen. In het definitieve PAS worden beide sporen nader uitgewerkt”.

Derogatievoorwaarden

¹ Het voorlopige programma stikstof, 28 juni 2010, Bijlage bij Kamerstukken II, 30654, nr. 83.

[REDACTED]

Nederland heeft realisatie van het mestproductieplafond gekoppeld aan de instandhouding van het stelsel van dierrechten en het loslaten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten³. In het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2010-2013 is de afspraak bestendigd. [REDACTED]

[REDACTED]

1.2 Opdracht

1.3 Opbouw notitie

² Beschikking van de Commissie van 8 december 2005 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 (2005/880/EG).

³ "De recente evaluatie van de Meststoffenwet heeft duidelijk gemaakt dat het dierrechtensysteem veel geschikter is om de dierlijke mestproductie te begrenzen dan het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten zal daarom op 1 januari 2005 komen te vervallen. Om de nationale mestproductie op nationaal niveau te begrenzen, zal het rechtenstelsel voor varkens en pluimvee in stand worden gehouden. Het Europese melkquotumsysteem limiteert ook de mestproductie van melkrundvee in dit verband. Nederland garandeert dat de nationale mestproductie in termen van stikstof en fosfaat niet het niveau van 2002 zal overschrijden".

2. Achtergronden

2.1 Maatschappelijk beeld van de veehouderij

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED], bijvoorbeeld in de discussie of Nederland veevoer moet importeren om vlees te kunnen exporteren.

[REDACTED]

2.2 Waarden rond de veehouderij

De veehouderij is een economische activiteit waarmee ondernemers inkomen genereren en die een belangrijke bijdrage levert aan de nationale economie en welvaart en de voedselvoorziening. In Nederland vindt het merendeel van de Nederlandse samenleving het acceptabel dat dieren worden gehouden voor voedselproductie. Daarmee wordt economie/welvaart beschouwd als een belangrijke waarde. Echter, deze economische activiteit staat niet op zichzelf. Er zijn effecten op de omgeving en

⁴ In 2008 bedroeg de binnenlandse productie 2,8 miljoen ton vlees en 9,4 miljard eieren waarvan 2,3 miljoen ton (82%) respectievelijk 8,6 miljard stuks (91%) werd geëxporteerd. Nederland importeerde in datzelfde jaar 1,2 miljoen ton vlees en 2,2 miljard stuks eieren (PVE (2009), *Vee, Vlees en Eieren in 2008*). In 2009 werden 6,1 miljoen biggen (waarvan 50% naar Duitsland) en 5,1 miljoen fokvarkens, vleesvarkens en vleeszeugen (waarvan 76% naar Duitsland) geëxporteerd (PVE (2010), *Vee, Vlees en Eieren in 2009*).

daarmee positieve dan wel negatieve invloeden op de andere waarden die we belangrijk achten. Van belang is na te gaan of de verschillende waarden voldoende worden gerespecteerd of dat bepaalde waarden door de ontwikkeling van de economische waarde teveel worden geschaad, met andere woorden: is er een balans tussen de diverse waarden. De volgende waarden kunnen onderscheiden worden:

Planet	People	Profit
Milieu	Volksgezondheid	Concurrentiekracht
Landschap	Menselijke maat	Ondernemerschap
Biodiversiteit	Respect voor dieren	Autonomie (veehouder)
Diergezondheid		Welvaart
Dierenwelzijn		

Tabel 1: Waarden in het maatschappelijk debat over veehouderij (op basis van de drie P's)

Genoemde waarden zijn niet limitatief. Ook voedselzekerheid, sociale cohesie en andere zijn relevante waarden in dit verband. Genoemde waarden zijn komen het meest frequent voor in discussies over de veehouderij.

Alle benoemde waarden spelen een rol in de discussie, [REDACTED]

2.3 Rol van de overheid

Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hoeft de overheid zich maatschappelijke belangen pas dan aan te trekken, wanneer de markt of de samenleving daarin niet op een bevredigende wijze zelf voorziet⁵. De WRR wijst erop dat pas als deze belangen niet of onvoldoende worden verwezenlijkt maatschappelijke belangen publieke belangen worden, belangen waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt. Volgens de WRR is het aan de politiek om aan te geven welke publieke belangen in een concreet geval aan de orde zijn. Ook de SER komt tot deze conclusie: "Het aanmerken en benoemen van een publiek belang is bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming"⁶.

[REDACTED]

Ook bij de beantwoording van de vraag hoe aan publieke belangen tegemoet gekomen kan worden heeft de politiek volgens de WRR het laatste woord, maar kan een bepaalde keuze mede worden

⁵ WRR, 26 april 2000, Het borgen van publiek belang

⁶ SER, 2008, Waarden van de landbouw, publicatienummer 5, 16 mei 2008.

gebaseerd op wetenschappelijke inzichten of ervaringen uit het verleden. Het formuleren van marktwerking en publieke belangen in termen van een rolverdeling tussen de markt en de overheid lijkt echter vanzelfsprekender dan het is. Immers, overheid en markt zijn vrijwel overal en vrijwel altijd met elkaar verweven. Zelfs bij de meest simpele transactie spelen beide een rol.

2.4 Ontwikkelingen in de landbouw

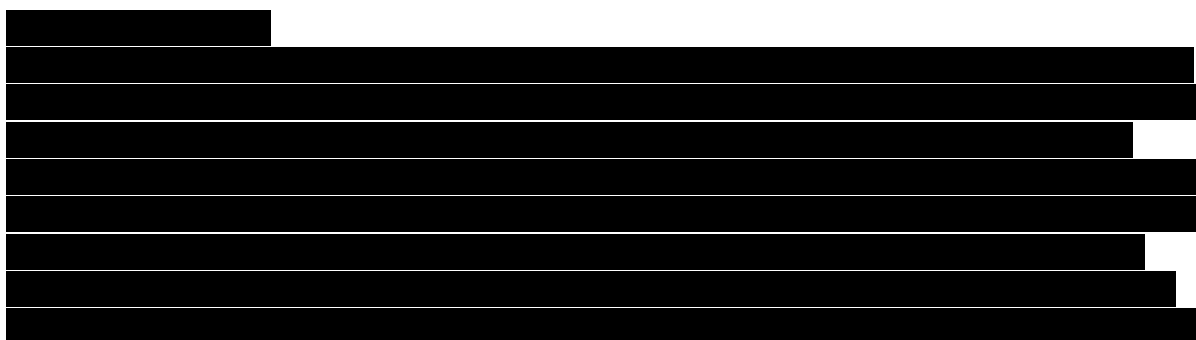
2.4.1 Melkveehouderij

In tabel 2 is een aantal ontwikkelingen in de melkveehouderij weergegeven. Duidelijk is dat de totale melkproductie tussen 1980 en 2009 niet aan veel verandering onderhevig is. Het aantal melk- en kalfkoeien daalt in de periode daarentegen sterk (-36,8%). Dit is mogelijk vanwege de groei van de melkproductie per koe (tussen 1980 en 2009: +57,4%). De stikstofexcretie van de totale rundveestapel kent een piek in het midden van de jaren '80 (1986: 472 miljoen kg), maar daalt daarna scherp naar 258 miljoen kilogram in 2009 (tussen 1980 en 2009: -32,3%; tussen 1986 en 2009: -45,4%).

Het aantal bedrijven met rundvee daalde tussen 1980 en 2009 met 62%. Het aantal bedrijven met melk- en kalfkoeien daalde tussen 1980 en 2009 zelfs met 69,8%. Deze daling is nog steeds gaande. Dit betekent een langzame maar gestage schaalvergroting in de melkveehouderij, zoals ook blijkt uit het gemiddeld aantal melk- en kalfkoeien per bedrijf dat inmiddels ruim 73 bedraagt (stijging t.o.v. 1980: 110%).

	melk- en kalf- koeien	vlees-, weide-, zoog- koeien	overig	Totaal rundvee	bedrijven met rundvee	melk- productie	productie per koe	Stikstof- excretie	bedrijven met melk- en kalf- koeien	Gemiddeld aantal melk- en kalfkoeien
				*1000	stuks	*1000 ton	liter	mln. kg.		stuks
1980	2 356	44	2.298	5.226	87.457	11.851	5 030	381	67.167	35,1
1990	1 878	120	2.447	4.926	65.423	11.273	6 003	452	46.977	40,0
1995	1.708	146	2.277	4.654	56.216	11.280	6 604	438	37.465	45,6
2000	1 504	163	1.782	4.069	45.804	11.155	7.416	339	29.466	51,0
2002	1.485	150	1.658	3.857	41.246	10.677	7.188	282	n.b.	n.b.
2004	1.470	145	1.529	3.765	38.336	10.905	7.416	265	n.b.	n.b.
2006	1.420	143	1.482	3.745	36.244	10.994	7.744	254	22.301	63,7
2008	1.466	127	1.525	3.890	34.198	11.624	7.928	264	20.746	70,7
2009	1.489	123	1.584	3.968	33.268	11.791	7.918	258	20.268	73,5

Tabel 2: Ontwikkelingen in de melkveehouderij sinds 1980 (Bron: CBS en .



Type	Stikstofproductie- klasse	1995	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Landbouw- bedrijven	0-170 kg/ha	44	49	51	54	54	54	54
	170-250 kg/ha	7	12	15	15	15	14	15
	250-1000 kg/ha	38	30	26	23	22	24	22
	Totaal	11	9	8	8	8	8	9
Sterk gespecialiseerde melkvee- bedrijven	0-170 kg/ha	1	2	2	3	3	3	3
	170-250 kg/ha	5	24	33	37	38	33	38
	250-1000 kg/ha	94	74	64	59	58	64	58
	> 1000 kg/ha	1	1	1	1	0	0	0
Overige melkvee- bedrijven	0-170 kg/ha	3	10	14	21	23	24	27
	170-250 kg/ha	14	23	28	29	31	29	28
	250-1000 kg/ha	78	66	57	49	46	45	43
	> 1000 kg/ha	5	1	1	2	1	2	1
Hokdier- bedrijven	0-170 kg/ha	1	1	2	1	1	1	1
	170-250 kg/ha	1	2	3	2	2	2	2
	250-1000 kg/ha	31	38	38	34	33	31	29
	totaal	67	58	57	63	64	66	68

Tabel 5:

2.5 Toestand van het milieu

2.5.1. Mestproductie en plaatsingsruimte

De Nederlandse veehouderij produceert jaarlijks 486 miljoen kilogram stikstof¹³ en 175 miljoen kilogram fosfaat (cijfers 2009). In tabel 6 is een onderverdeling opgenomen naar diercategoriën.

Mestproductie (miljoen kg)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Melk- en fokvee	47.984	47.073	48.113	47.070	46.470	46.212	47.985	49.072
Schapen en geiten	1.553	1.581	1.641	1.728	1.737	1.744	1.627	1.552
Overige graasdieren ¹	5.048	4.821	4.815	4.998	4.756	4.808	4.702	4.619
Varkens	12.272	11.719	11.724	11.852	11.787	12.009	12.326	12.425
Pluimvee	1.863	1.155	1.341	1.484	1.471	1.439	1.483	1.505
Vleeskalveren	2.725	2.818	2.670	2.895	2.975	2.920	3.050	3.033
Overige staldieren	84	82	85	91	88	103	104	106
Totaal Nederland	71.529	69.247	70.390	70.117	69.284	69.235	71.277	72.312

Stikstofproductie (miljoen kg)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Melk- en fokvee	281,8	276,1	264,8	260,9	254,1	258,1	264,1	258,1
Schapen en geiten	16,2	16,5	12,0	12,6	12,4	11,8	11,7	11,5
Overige graasdieren ¹	33,3	31,6	30,4	31,3	29,5	29,4	28,8	28,4
Varkens	99,1	96,8	93,7	101,2	102,4	104,8	108,8	109,7
Pluimvee	60,3	43,9	52,8	58,4	57,7	59,1	61,4	61,8
Vleeskalveren	11,4	12,1	11,1	12,2	13,0	13,9	14,2	14,1
Overige staldieren	2,3	2,2	2,2	2,3	2,2	2,4	2,4	2,4
Totaal Nederland	504,4	479,2	467,0	478,8	471,2	479,6	491,3	486,0

Fosfaatproductie (miljoen kg)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Melk- en fokvee	84,9	85,8	80,9	80,5	78,8	78,5	83,0	81,4

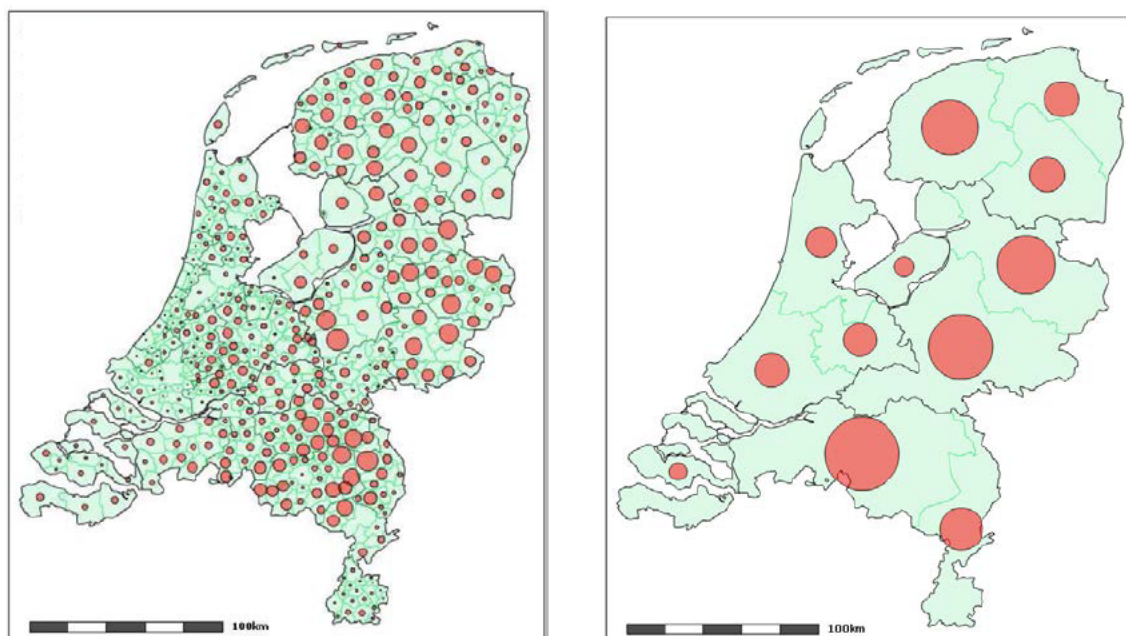
¹³ Stikstofproductie: De stikstof in dierlijke mest is de uitgescheiden stikstof inclusief gasvormige verliezen.

Schapen en geiten	4,7	4,6	4,0	4,3	4,3	4,4	4,1	4,0
Overige graasdieren ¹	10,4	10,3	10,1	10,5	10,0	10,4	9,7	9,6
Varkens	39,7	38,6	37,1	41,5	42,8	42,7	45,1	45,4
Pluimvee	27,4	20,6	23,9	26,8	26,9	27,0	27,9	28,2
Vleeskalveren	4,4	4,7	4,3	4,6	5,2	5,2	5,0	5,0
Overige staldieren	1,4	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2
Totaal Nederland	172,9	165,9	161,8	169,7	169,2	169,4	175,9	174,9

Tabel 6: Mestproductie, uitgedrukt in kilogrammen mest, stikstof en fosfaat, onderscheiden naar diercategoriën, voor de jaren 2002-2009 (2009: voorlopige cijfers) (Bron: CBS).

Sinds de invoering van varkensrechten (1997) en pluimveerechten (1998) is de mineralenproductie door de Nederlandse veehouderij fors gedaald (stikstof -20%; fosfaat -11%). In dezelfde periode is de plaatsingsruimte voor mineralen¹⁴ nog veel sterker gedaald (stikstof -57%; fosfaat -22%).

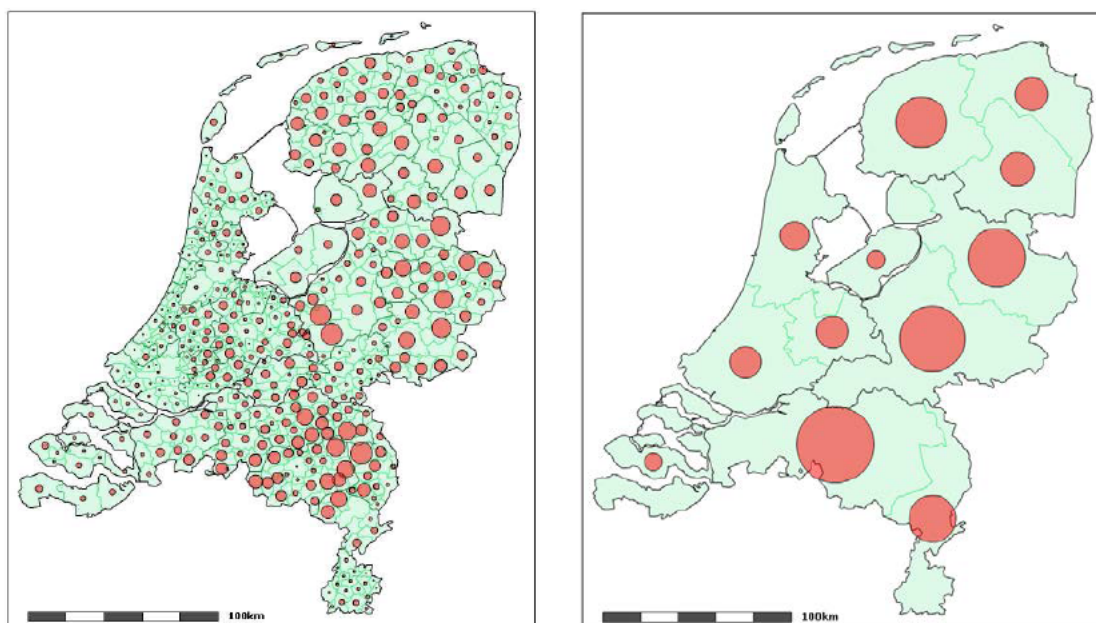
De stikstofuitscheiding is niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. In figuur 1 is per gemeente de omvang van de stikstofuitscheiding. In figuur 2 is hetzelfde gedaan, maar dan per provincie.



Figuren 1 en 2: Relatieve stikstofproductie per gemeente (links) en per provincie (rechts) (cijfers 2009) (Bron: CBS).

Ook de fosfaatuitscheiding is niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. Deze volgt hetzelfde patroon als bij stikstof, zoals te zien is in de figuren 1 (per gemeente) en 2 (per provincie).

¹⁴ Tussen 1998 en 2006 op basis van verliesnormen voor stikstof en fosfaat (MINAS). Vanaf 2006 op basis van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat.



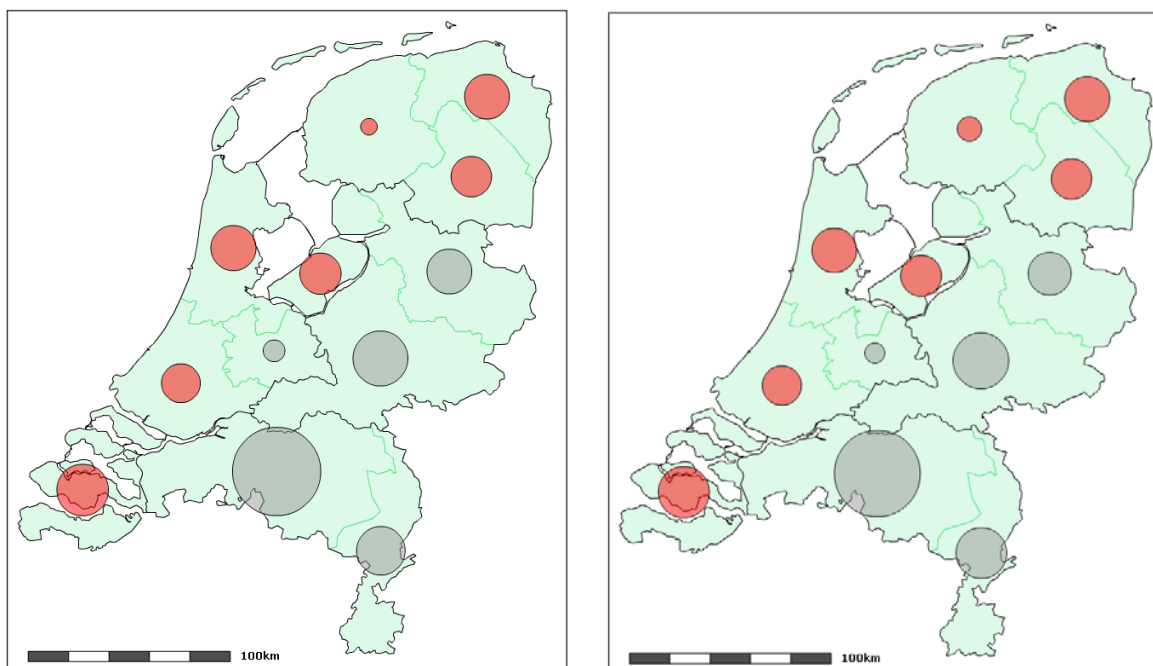
Figuren 3 en 4: Relatieve fosfaatproductie per gemeente (links) en per provincie (rechts) (cijfers 2009) (Bron: CBS).

Voor de volledigheid is in tabel 7 weergegeven welke hoeveelheden stikstof en fosfaat er per provincie wordt geproduceerd, inclusief de percentuele bijdrage van de onderscheiden provincies aan de totale nationale productie.

Provincie	Totaal stikstof- productie *1.000 kg	Totaal fosfaat- productie *1.000 kg	Bijdrage aan totale stikstofproductie	Bijdrage aan totale fosfaatproductie
Zeeland	5.243	2.126	1,3%	1,2%
Flevoland	6.229	2.606	1,5%	1,5%
Noord-Holland	16.358	5.784	3,9%	3,3%
Utrecht	19.187	7.436	4,6%	4,3%
Zuid-Holland	19.896	7.177	4,8%	4,1%
Groningen	20.871	7.850	5,0%	4,5%
Drenthe	21.327	8.377	5,1%	4,8%
Limburg	31.848	16.023	7,6%	9,2%
Friesland	53.349	19.132	12,8%	10,9%
Overijssel	58.852	24.104	14,1%	13,8%
Gelderland	71.092	31.034	17,0%	17,8%
Noord-Brabant	93.452	43.181	22,4%	24,7%
Totaal	417.704	174.830	100%	100%

Tabel 7: Productie van stikstof en fosfaat per provincie inclusief bijdrage aan nationaal totaal (cijfers 2009) (Bron: CBS)

In de figuren 5 en 6 is voor stikstof, respectievelijk fosfaat, bij de gebruiksnormen voor 2009, het overschot dan wel het tekort aan plaatsingsruimte weergegeven ten opzichte van de productie in de eigen provincie. Een rode kleur duidt op de beschikbaarheid van plaatsingsruimte, een grijze kleur duidt op een tekort.



Figuren 5 en 6: Overschot (rood)/tekort (grijs) aan plaatsingsruimte stikstof (links) en fosfaat (rechts) per provincie op basis van mestproductie in betreffende provincie (cijfers 2009) (Bron: CBS).

Voor de volledigheid is in tabel 8 de totale stikstof- en fosfaatproductie per provincie weergegeven inclusief het overschot dan wel het tekort aan plaatsingsruimte in de betreffende provincie.

Provincie	Totaal stikstof- productie *1.000 kg	Totaal fosfaat- productie *1.000 kg	Saldo plaatsings- ruimte stikstof *1.000 kg	Saldo plaatsings- ruimte fosfaat *1.000 kg
Groningen	20.871	7.850	11.360	6.123
Friesland	53.349	19.132	1.552	1.765
Drenthe	21.327	8.377	9.257	4.900
Overijssel	58.852	24.104	-11.487	-5.500
Flevoland	6.229	2.606	9.640	4.950
Gelderland	71.092	31.034	-17.135	-9.262
Utrecht	19.187	7.436	-2.718	-1.197
Noord-Holland	16.358	5.784	11.599	6.013
Zuid-Holland	19.896	7.177	8.507	4.587
Zeeland	5.243	2.126	15.227	7.829
Noord-Brabant	93.452	43.181	-44.219	-22.173
Limburg	31.848	16.023	-13.442	-7.641

Tabel8: Productie van stikstof en fosfaat per provincie inclusief overschot dan wel tekort aan plaatsingsruimte (cijfers 2009) (Bron: CBS)



3. Noodzaak sturing op omvang

3.1 Inleiding

De overheid zal bij haar keuze om wel of niet regulerend op te treden, rekening moeten houden met een aantal relevante ontwikkelingen. [REDACTED]

[REDACTED] De Europese Commissie heeft daarnaast aan de derogatie, die in het kader van de Nitraatrichtlijn is verleend, de voorwaarde verbonden dat de Nederlandse mestproductie (uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat) het niveau van 2002 niet zal overschrijden¹⁵.

[REDACTED] maar ook of dieren nog wel voor bepaalde doeleinden mogen worden gebruikt en over bepaalde grondrechten die aan dieren toegekend zouden moeten worden. Dit uit zich bijvoorbeeld in het pleidooi van ondermeer GroenLinks om de rechten van het dier op te nemen in de Grondwet¹⁷, de discussies over de inzet van dieren voor vermaaksdoeleinden zoals in het circus of het gebruik van dieren voor bont (nertsenhoudery) en de brede steun die gegeven is aan het *Pleidooi voor een duurzame veehouderij* van de (inmiddels) 262 hoogleraren¹⁸. Door de massaliteit van het aantal gehouden dieren komt deze waarde onder druk te staan. Verder hebben onder andere de uitbraak van Q-koorts en de problemen met antibioticaresistentie (MRSA, ESBL) in de maatschappij de vraag opgeroepen of de dierhouderij in Nederland niet ook een gevaar vormt voor de volksgezondheid.

¹⁵ [REDACTED]

¹⁷ Kamerstukken II, 30900, nr. 2, Voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een zorgplicht voor het welzijn van dieren.

¹⁸ http://www.duurzameveeteelt.nl/volledige_pleidooi

[REDACTED]

3.2 Milieuaspecten

3.2.1. Milieugebruiksruimte

Het begrip ‘milieugebruiksruimte’ staat voor de mogelijke milieubelasting op ecosystemen die, uit oogpunt van risico’s voor het functioneren van die ecosystemen, maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. Al in het eerste milieubeleidsprogramma (NMP1), eind jaren tachtig, werd geconstateerd dat de Nederlandse landbouw met de door haar veroorzaakte milieubelasting, de grenzen van haar milieugebruiksruimte overschrijdt. Sinds die tijd zijn we met het aanscherpen van tussentijdse milieunormen op weg om dit te saneren. Zoals uit de Milieubalans 2009 blijkt, zijn we er nog niet. Nog steeds komen er teveel mineralen en bestrijdingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater, vindt er accumulatie in de bodem (en daardoor uitspoeling naar het water) van fosfaat en zware metalen plaats en is er een te hoge ammoniakuitstoot naar de lucht en daardoor depositie op natuur. Meer recent is daar ook de aandacht voor broeikasgassen en fijn stof bijgekomen.

[REDACTED]

[REDACTED] Op dit terrein bestaan internationaal bindende kwantitatieve doelen en verplichtingen. Verwezen wordt hierbij naar de Nitraatrichtlijn voor stikstof en fosfaat in grond- en oppervlaktewater, de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor stikstof en fosfaat in oppervlaktewater (zoet en zout), de NEC-richtlijn (nationaal) en Natura2000 (regionaal) voor ammoniak en het Kyoto-protocol voor broeikasgassen. Voor alle genoemde verplichtingen bestaat nationaal beleid. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] “De beheersing van milieuproblemen

[REDACTED]

is daarmee teruggebracht tot het vaststellen van de milieugebruiksruimte, waarna de verdere instrumentering een kwestie is van toepassen van beproefde mechanismen" (WRR, 1994, Duurzame risico's: een blijvend gegeven). De WRR constateerde in haar rapport uit 1994 ook dat de bruikbaarheid van het begrip milieugebruiksruimte in het streven naar duurzame ontwikkeling twijfelachtig is vanwege onder meer de praktische onhaalbaarheid van de geformuleerde milieugebruiksruimte en de onmogelijkheid om deze objectief te onderbouwen.

[Redacted text block]

3.2.2 Ontwikkeling milieubelasting tot heden

Sinds de invoering van varkensrechten (1997) en pluimveerechten (1998) is de mineralenproductie door de Nederlandse veehouderij fors gedaald (stikstof -20%; fosfaat -11%). In dezelfde periode is de plaatsingsruimte voor mineralen²⁰ nog veel sterker gedaald (stikstof -57%; fosfaat -22%).

[Redacted text block]

De ammoniakemissie uit de landbouw is tussen 1990 en 2008 gehalveerd. Deze afname is het gevolg van krimp in de veestapel, eiwitarm voer, afdekken van mestopslagen, emissiearm bemesten en emissiearme stallen. De grootste bijdrage (60-70% reductie) levert emissiearme bemesting. De ammoniakemissie die samenhangt met de mestproductie van melkvee (inclusief het jongvee) is het meest afgenomen van alle diercategorieën (Tabel 1).

[Redacted text block]

²⁰ Tussen 1998 en 2006 op basis van verliesnormen voor stikstof en fosfaat (MINAS). Vanaf 2006 op basis van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat.

²¹ Ter illustratie: de totale mestproductie van de varkenshouderij bedraagt 45 miljoen kilogram fosfaat.

²² Milieubalans 2009, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), september 2009, PBL-publicatienummer 500081015

3.2.3 Milieubelasting toekomst

Met de reeds aangekondigde en in gang gezette verruiming van het melkquotum tot 2015 ('zachte landing') zal de melkproductie in 2015 circa 8% zijn gegroeid ten opzichte van 2006. De verwachting is dat het aantal melkkoeien niet zal stijgen omdat de verruiming van het melkquotum goeddeels opgevangen kan worden met de jaarlijkse stijging van de melkproductie per koe (zie ook paragraaf 3.3.1). In 2015 zal daarmee de ammoniakemissie in Nederland naar verwachting ongeveer gelijk zijn aan de NEC-doelstelling voor 2010. Voor 2020 wordt een strengere NEC-doelstelling voorzien. Deze NEC-doelstelling zal bij huidig beleid en de huidige stand der techniek niet worden gerealiseerd als de melkveehouderij (aantal dieren) 10%, 20% of meer groeit richting 2020. Toch zal de ammoniakemissie voor de totale landbouwsector licht dalen. Dit is te danken aan de emissiearme huisvesting die wordt toegepast in de varkens- en pluimveehouderij. De conclusie voor wat betreft ammoniak is dan ook dat de NEC-doelstellingen voor 2010 gehaald zullen worden maar dat bij een te verwachten aanscherping van het NEC-plafond voor 2020 realisatie ernstig in gebrand komt.



Om de aantasting van de biodiversiteit tot stilstand te brengen zijn op Europees niveau natuurdoelen vastgelegd. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor realisatie van deze natuurdoelen. "In Nederland is in veel gevallen de hoge stikstofdepositie een belangrijke belemmerende factor om de natuurgebieden in een goede staat van instandhouding te brengen"²³. In de meeste Natura 2000-gebieden in Nederland zijn de condities nog onvoldoende voor duurzaam natuurbehoud. "Overmatige stikstofdepositie is anno 2009 één van de knelpunten voor 70 procent van de landnatuur in stikstofbelaste Natura 2000-gebieden" en "in 2020 zullen in circa 60 procent van de landnatuur in Natura 2000-gebieden de kritische stikstofdepositiewaarden nog worden overschreden"²⁴. De landbouw levert een belangrijke bijdrage aan de emissies van stikstof, voornamelijk in de vorm van ammoniak. "Ammoniakemissie ontstaat vooral door vervluchtiging uit dierlijke mest. In 2007 was de bijdrage van de landbouw bijna 90% van de totale emissie in Nederland"²⁵. De stikstofbelasting moet afnemen. Dat is evident. In juni heeft het Kabinet dit streven vertaald in het Voorlopige Programma Stikstof (vPAS). In de vPAS is over het Rijksbeleid ondermeer het volgende gezegd: "Om het PAS tot een succes te maken, is een pakket aanvullende maatregelen nodig. Welke omvang het maatregelenpakket zal moeten hebben, is nu nog niet exact aan te geven. In het definitieve PAS zal een totaalpakket worden gepresenteerd. Naast de vraag in hoeverre de technische eisen ten aanzien van ammoniakemissies nog verder kunnen worden aangescherpt, is hierbij ook het vraagstuk van de omvang van de nationale veestapel aan de orde".

²³ Kamerstukken II, 30654, nr. 83

²⁴ PBL, Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof; Een verkenning van de gevolgen voor milieu en economie, PBL-publicatienummer 500215001, Bilthoven 2010. Bijlage bij kamerstuk 30654, nr. 83.

²⁵ Het Voorlopige Programma Stikstof, Bijlage bij kamerstuk 30654, nr. 83.

3.3 Groeipotentie veehouderij na 2015

De afgelopen jaren zijn er vele studies verricht naar de groeipotentie van de Nederlandse veehouderij na 2015. De resultaten vertonen een grote mate van spreiding, afhankelijk van de gekozen uitgangspunten. Feit is dat de drie meest relevante sectoren (melkvee, varkens, pluimvee) gedurende de afgelopen jaren bij voortduring tegen de respectievelijke productieplafonds (of er iets over) hebben geproduceerd. De internationale concurrentiekracht van de drie genoemde sectoren is onverminderd groot. In de volgende paragrafen zijn in het kort de resultaten weergegeven van een aantal van de uitgevoerde studies.

3.3.1 Melkveehouderij

In 2008 heeft het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM, onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van het afschaffen van de zuivelquotering per 2015 voor ondermeer het milieu²⁶. Enkele conclusies uit het rapport:

- “Het is onzekerder hoe de melkproductie zich zal ontwikkelen na 2015. Op basis van een literatuuroverzicht komen we tot een waarschijnlijke groei van 20%, waarbij 10% groei het minimum lijkt en 30% het maximum. We gaan er vanuit dat in 2020 een nieuw evenwicht is ontstaan”.
- “In de analyses gaan we er vanuit dat autonome ontwikkelingen t.a.v. productie per koe en het aantal melkveebedrijven in Nederland doorgaan. Concreet houdt dit in:
 - ≡ De gemiddelde productiestijging per koe is gebaseerd op de productiestijging in de periode 1995 tot 2005. Deze bedroeg 107 kg per jaar. De productie in het basisjaar 2007 bedraagt 7613 kg (CBS Statline). [...] We nemen aan dat deze ontwikkeling doorzet tot 2020.
 - ≡ De afname van het aantal melkveebedrijven is ook gebaseerd op de ontwikkelingen in de periode 1995 tot 2005. Het aantal bedrijven bedraagt 17.349 in het basisjaar 2007. Zo komen we uit op ruim 11.000 bedrijven in 2020”.

In 2009 publiceerde de Rabobank een studie naar het toekomstperspectief van de Nederlandse melkveehouderij²⁷. Enkele conclusies uit deze studie:

- “Hiermee staat de Nederlandse melkveehouderij aan de vooravond van ingrijpende veranderingen. Om de vaste kosten per kilogram melk te verlagen, is verdere schaalvergroting noodzakelijk. Nederlandse melkveehouders zijn hier al druk mee bezig en/of bereiden zich voor om na de definitieve afschaffing van de quotering een groeispurt in te zetten. Dit zal leiden tot een groei van de Nederlandse melkplas van de huidige 11,5 naar 14 miljard kilogram in 2020 (ruim twintig procent)”.
- “Naar verwachting kent Nederland in 2020 ongeveer 11.000 melkveebedrijven”.
- “Ongeveer de helft van de melk komt in 2020 van traditionele gezinsbedrijven, die dan gemiddeld 800.000 tot 1.000.000 kilogram produceren”.
- “Meer melken na afschaffing van de superheffing verhoogt de mineralenproductie. Voor de afzet hiervan lijkt de melkveehouderij in staat om meer grond aan zich te binden. Dat zal echter ten koste gaan van andere agrarische sectoren, zoals de varkenshouderij en de akkerbouw. De markt treedt in dit geval op als scheidsrechter op het mineralen-speelveld”.

In 2009 komt het LEI met een publicatie over de toestand van de Nederlandse agrarische sector in 2020²⁸. LEI komt in dit rapport tot de volgende conclusie:

²⁶ CLM (2008), *Afschaffing zuivelquotering; analyse van de milieueffecten*, CLM Onderzoek en Advies BV, Culemborg, september 2008, CLM 684 – 2008.

²⁷ Rabobank (2009), *Anders melken; De toekomst van de Nederlandse melkveehouderij*.

²⁸ LEI (2009), *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*, Rapport 2009-021

- “Over de hele periode 2007-2020 neemt de melkproductie in het referentiescenario toe met ongeveer 1,7 miljoen ton, ofwel 16%”.
- “Dankzij de productiviteitsstijging per koe neemt de totale melkveestapel in dezelfde periode slechts met 2% toe”.

In 2006 publiceerde het LEI, in opdracht van het toenamalige ministerie van LNV, een rapport over het Europees zuivelbeleid in de daaropvolgende jaren²⁹. In het rapport worden ondermeer de volgende conclusies getrokken over de ontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij:

- “Tussen 1990 en 2003 is het aantal melkveebedrijven sterk afgenomen, vooral de kleinere. Bij het voortzetten van die trend tot en met 2015 loopt het aantal bedrijven verder terug van 22.000 naar ruim 14.000. Het aandeel van de ‘kleintjes’ (bedrijven tot 350.000 kg melk) loopt terug van ruim 60% in 1990 naar 10% in 2015, terwijl het belang van de grote bedrijven (vanaf 650.000 kg melk) van 5 naar 40% stijgt”.

3.3.2. Intensieve veehouderij

De Rabobank komt in een studie uit oktober 2009 naar de toekomst van de Nederlandse varkenshouderij tot de volgende conclusies³⁰:

- “Mede afhankelijk van de invoering van de nationale aanscherpingen per 2013 zal schaalvergroting zorgen voor een forse daling van het aantal bedrijven en een versterking van de bedrijfsstructuur. Vooral in de vleesvarkenshouderij neemt de gemiddelde bedrijfsgrootte sterk toe”.
- “Voor de Nederlandse varkenshouderij zijn er volop marktkansen, vooral in Noord- en Noordwest-Europa”.
- “Schaalvergroting is een voorwaarde voor een concurrerende kostprijs en maakt investeringen in duurzaamheid mogelijk”.

In het eerder genoemde LEI-rapport *De agrarische sector in Nederland naar 2020* worden over de intensieve veehouderij de volgende conclusies getrokken:

- “De omvang van de intensieve veehouderijproductie in Nederland neemt in het referentiescenario tot 2020 niet of nauwelijks toe (figuur 4.10).¹ Het aantal vleesvarkens en fokzeugen daalt met een kleine 10%. Het aantal vleeskuikens is vrijwel stabiel, terwijl het aantal leghennen nog iets kan stijgen”.
- “De daling van het aantal vleesvarkens en fokzeugen wordt vooral veroorzaakt door de relatief hoge veevoerkosten en het achterblijven van de prijs van varkensvlees. Daarnaast speelt het mestbeleid een rol”.
- “Door de ontkoppeling van de slachtpremie is het voor de vleeskalverhouderij minder aantrekkelijk om kalveren uit EU-landen te importeren. Anderzijds neemt de beschikbaarheid van jonge kalveren vanuit de melkveehouderij toe door de afbouw van de quotering en de krimp van de vleesstierentak. Het resultaat is dat in het referentiescenario het aantal stuks vleeskalveren in 2020 iets toeneemt ten opzichte van het aantal stuks vleeskalveren in 2006”.

In het rapport *Gevolgen van het afschaffen van dierrechten* van het LEI wordt het volgende geconcludeerd³¹:

- “Het inschatten van de ontwikkeling van de varkens- en pluimveestapel in Nederland in de komende jaren wordt bemoeilijkt door verschillende onzekerheden. Het gaat hierbij ondermeer om de ontwikkeling van de melkveehouderij, die op de mestmarkt concurreert met vooral de

²⁹ LEI (2006), *Europees zuivelbeleid in de komende jaren; wegen naar afschaffing van de melkquotering*, Den Haag, LEI, 2006, Rapport 6.06.12.

³⁰ Rabobank (2009), *Groeien met grenzen; toekomst van de Nederlandse varkenshouderij*.

³¹ LEI (2010), *Gevolgen van het afschaffen van dierrechten*, LEI-rapport 2010-048.

varkenshouderij, de ontwikkeling van de be- of verwerking van varkensmesten de mogelijke bouw van een tweede verbrandingscentrale voor pluimveemest, ontwikkelingen in de markten en prijzen van producten van de varkenshouderij en pluimveehouderij en van de belangrijkste kostenpost veevoer, mogelijke internationale handelspolitieke afspraken, het effect van het afschaffen van de dierrechten op de kostprijs van de nederlandse veehouderij en afspraken in de keten over de verwaarding van de zogenaamde tussensegmentproducten”.

- “Het afschaffen van dierrechten leidt voor de pluimveehouderij zeer waarschijnlijk tot een uitbreiding van het aantal dieren”.
- “...op de middellange termijn (vanaf 2015) kan door een geleidelijke bedrijfsontwikkeling van de economische rederende bedrijven tot 2020 de omvang van de varkensstapel weer toenemen”.
- De kans dat de varkensstapel in 2020 [...] op of boven het huidige niveau (2009) komt wordt niet waarschijnlijk maar ook niet onmogelijk geacht”.
- “In het verleden heeft de varkenshouderijsector laten zien dynamisch in te kunnen spelen op nieuwe randvoorwaarden”.
- “Na de afschaffing van de dierrechten zal de concurrentie op de mestafzetmarkt mede bepalend zijn voor de omvang van de varkens- en rundveestapel”.

3.4 Maatschappelijk debat

De wereldbevolking groeit in de komende veertig jaar naar verwachting van 6 naar 9 miljard personen. Hiervoor is een voedselproductie nodig die steeds beter gebruik maakt van schaarse middelen zoals grond, water en mineralen. Technische innovaties en industrialisatie van de landbouwproductie lijken hiervoor de oplossingen: een voedselproductie die meer en meer de kenmerken gaat vertonen van een industrieel proces. Industrialisatie kan hand in hand gaan met aandacht voor welzijn, dier- en volksgezondheid en milieu. Velen zijn ervan overtuigd dat juist met technisch oplossingen tegemoet gekomen kan worden aan de maatschappelijke eisen op deze thema's. Daar staat tegenover dat er een groeiend besef is dat respectvol omgaan met dieren niet uitsluitend te vangen is in technische voorschriften over (bijvoorbeeld) de omvang van een hok en welke ingrepen aan het dier wel en niet zijn toegestaan. De aandacht is ook aan het verschuiven van het welzijn voor dieren naar het tonen van respect voor dieren: wordt een dier niet te veel als ding of product gezien in plaats van een levend wezen? Mogen we dieren nog wel voor alle doeleinden gebruiken? Daarnaast begint het besef in de verschillende veehouderijketens door te dringen (van veehouders tot verwerkende industrie tot retail) dat de lage kostprijsstrategie op termijn voor veel bedrijven geen perspectieven meer biedt omdat landen buiten de EU goedkoper bulkproducten kunnen produceren. Dit besef leidt ertoe dat er steeds meer initiatieven ontstaan waarbij kwaliteit, toegevoegde waarde en onderscheidend vermogen prevaleert in plaats van alleen maar meer produceren.

3.5 Conclusie

[Redacted text block]

[Redacted text block]

4 Opties voor een instrument

4.1 Dierrechten en mestafzetovereenkomsten in historisch perspectief

De sturing op het geproduceerde mestvolume was in eerste instantie vooral gericht op voorkoming van een verergering van de mestoverschotproblematiek die het gevolg zou zijn van een verdergaande groei van de veestapel. In 1984 werd daartoe de *Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen* van kracht, die in 1987 werd vervangen door de in de Meststoffenwet opgenomen verboden tot uitbreiding en tot verplaatsing van de mestproductie. Met de regeling van de voorwaarden waaronder verplaatsing kon plaatsvinden in de in 1994 in werking getreden *Wet verplaatsing mestproductie*, werd dit samenstel van regels aangeduid als het *stelsel van mestproductierechten*. De volumemaatregelen werden in 1987 uitgebreid van varkens en kippen naar runderen en kalkoenen en in de daarop volgende jaren vervolgens naar andere diersoorten.

In de loop van de jaren '90 kwam behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Evenwicht op de mestmarkt werd gezien als essentieel voor de realisatie van de doelstellingen van het mestbeleid. De gedachte was dat een situatie, waarbij er op landelijk niveau meer mest geproduceerd werd dan op eigen grond dan wel bij derden kon worden afgezet, tot hoge kosten voor veehouders zou leiden om hun mest, vaak op grote afstand, af te zetten (zo zij er al in zouden slagen een afnemer voor de mest te vinden). Aangezien de individuele veehouder een vrijwillige inkrimping van zijn veestapel veelal niet als reëel alternatief zou zien en aan de andere kant de hoge afzetprijzen voor mest steeds moeilijker op te brengen zouden zijn, zou er een situatie ontstaan waarbij er gezocht zou worden naar oneigenlijke wegen om van de mest af te komen.

In de jaren '90 werd steeds duidelijker dat voor het behoud van evenwicht op de mestmarkt niet uitsluitend zou kunnen worden volstaan met een bevestiging van de omvang van de mestproductie, maar dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn om een reductie te realiseren. De noodzaak tot aanvullende maatregelen bestond omdat enerzijds door de aanscherping van de gebruiksregels de aanwendingsmogelijkheden voor mest in Nederland steeds verder zouden afnemen, terwijl anderzijds duidelijk werd dat oplossingsrichtingen als mestverwerking, export en veevoermaatregelen deze verminderde aanwendingsmogelijkheden onvoldoende zouden kunnen compenseren. Zonder aanvullende reductiemaatregelen zou het evenwicht op de landelijke mestmarkt in gevaar komen en zou een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot kunnen ontstaan.

Er werden achtereenvolgens een aantal maatregelen getroffen met als doel evenwicht op de mestmarkt te realiseren:

1. Op grond van de *Wet verplaatsing mestproductie* per 1 januari 1994 werden mestproductierechten bij overgang naar een ander bedrijf of een andere locatie met 25% gekort.
2. Per 1 januari 1995 werden de niet-grondgebonden mestproductierechten voor varkens en kippen met 30% gekort. De desbetreffende korting kon echter nog volledig worden gecompenseerd als de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de mest door veevoermaatregelen voldoende werd vermindert of – voor zover het kippenmest betrof – als de mest werd geëxporteerd.
3. Op 1 september 1998 trad de *Wet herstructurering varkenshouderij* in werking, waarbij voor varkens het productieplafond van de mestproductierechten werd vervangen door dat van de varkensrechten. Deze wet voorzag via verschillende instrumenten, gekoppeld aan het stelsel van varkensrechten, in een reductie van de varkensmestproductie met circa 25%, ofwel circa 14 miljoen kilogram fosfaat: een generieke verlaging van het productieplafond van elk bedrijf, korting – ofwel afroeping – van varkensrechten bij overgang naar een ander bedrijf en bij bedrijfsoverdracht, opkoop van varkensrechten en veevoermaatregelen.

4. In 1999 werd een stelsel van pluimveerechten ingevoerd waarbij de omvang van de pluimveestapel werd bevroren op het niveau van 1995, 1996, 1997 (referentiejaar naar keuze).

Gegeven de stagnering van de aanpak van de mestoverschotproblematiek die het gevolg was van de rechterlijke uitspraken³² en de daarmee samenhangende onzekerheden en gegeven de gevolgen voor het mestoverschot van de noodzakelijke aanscherping van de mestnormering overeenkomstig de Nitraatrichtlijn, kon een herbezinning op het volume-instrumentarium van de mestwetgeving niet uitblijven. Er werd gekozen voor een integrale benadering, gericht op alle sectoren, en daarbij te kiezen voor een systeem waarbij een meer directe relatie werd gelegd tussen enerzijds de mestproductie en anderzijds de aanwendings- en afzetmogelijkheden voor mest en daarvoor aan te sluiten bij de normen van de Nitraatrichtlijn: het stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO). Dit stelsel moest, bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volumeinstrumentarium van mestproductierechten, pluimveerechten en varkensrechten volledig vervangen en wel met ingang van 1 januari 2005. Het MAO-stelsel trad per 1 januari 2002 in werking. Per 1 januari 2005 is het MAO-stelsel echter weer beëindigd.

Voor deze snelle beëindiging waren een aantal aanleidingen:

1. Uit een ex ante-evaluatie van de sturingskracht van het stelsel bleek dat het instrument niet geschikt was voor volumereductie, maar hooguit voor volumebeheersing. Bij een beperkte onevenwichtigheid van de mestmarkt zou het instrument naar verwachting wel werken, maar niet bij een landelijk niet-plaatsbaar mestoverschot van grotere omvang.
2. Het Landbouw Economisch Instituut concludeerde in de evaluatie meststoffenwet 2004 dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten:
 - a. niet doeltreffend was. Ingeval er geen productierechten hadden bestaan, naast het stelsel van mestafzetovereenkomsten zoals het sinds 2002 heeft gefunctioneerd, was de conclusie ten aanzien van de doeltreffendheid van het stelsel van mestafzetovereenkomsten niet wezenlijk anders geweest. Bij het stelsel van mestafzetovereenkomsten lijkt een individuele veehouder namelijk niet sterk beperkt worden in zijn uitbreidingsmogelijkheden, alhoewel dit wel afhankelijk is van de stringentie van de gebruiksnormen en de financiële draagkracht van de betreffende veehouder.
 - b. niet doelmatig was. De administratieve lasten en uitvoeringskosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten waren hoog, aangezien elk jaar weer een overeenkomst moest worden gesloten, alhoewel de mogelijkheid bestond om voor een aantal jaren een mestafzetovereenkomst af te sluiten.
 - c. tot hoge kosten leide. Het merendeel van de agrariërs vond de kosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten disproportioneel ten opzichte van de milieuwinst.
 - d. door ondernemers als een administratief stelsel werd ervaren dat geen binding had met de werkelijke meststromen.
 - e. resulteerde in negatieve bedrijfseffecten door het feit dat ieder jaar opnieuw via contracten de benodigde productieruimte moest worden verkregen. Dit zorgde, ten opzichte van het stelsel van productierechten, tot grotere inkomensschommelingen en dus meer onzekerheid.
 - f. niet stimuleerde tot een meer grondgebonden productie. Volgens ondernemers was investeren in grond minder renderend dan investeren in alternatieve mestafzetmogelijkheden.

³² Ingevolge de uitspraken van het gerechtshof te 's-Gravenhage - in de door de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders c.s. (NVV) tegen de Staat aangespannen civiele procedures met betrekking tot de Wet herstructurering varkenshouderij - was gedurende bijna een jaar te rekenen vanaf 23 februari 1999 een rechterlijk gebod van kracht om een deel van de Whv buiten toepassing te laten.

Er werd besloten dat het stelsel van Mestafzetovereenkomsten niet ter vervanging zou dienen van het stelsel van dierrechten. Het stelsel van dierrechten was wel toe aan een vereenvoudigingsslag. Dit werd gerealiseerd met de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)³³. Met deze wet werden de drie stelsels van productierechten (varkensrechten in de Whv, pluimveerechten in de Meststoffenwet en 'overige' productierechten, eveneens in de Meststoffenwet) samengevoegd en vereenvoudigd. Voortaan zou er nog één stelsel van varkens- en pluimveerechten bestaan, opgenomen in de Meststoffenwet. Het wetsvoorstel moest mede in het licht worden gezien van de invoering van een stelsel van gebruiksnormen voor de hoeveelheid fosfaat en stikstof in de Meststoffenwet per 1 januari 2006. De memorie van toelichting³⁴ meldde daarover het volgende: "Het systeem van productierechten strekt er tegen deze achtergrond feitelijk toe, door beheersing van de omvang – ofwel het «volume» – van de mestproductie, de handhavingsdruk beheersbaar te houden en de effectiviteit van de gebruiksbeperingen te verzekeren. Het systeem is wat dat betreft ondersteunend: de kern van de wetgeving wordt gevormd door de in de wetgeving gestelde beperkingen aan het mestgebruik. Aangezien de bemestingsnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke, aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van die richtlijn" (p. 3-4). Voor varkens en pluimvee werd de voortzetting van een rechtenstelsel als noodzakelijk ervaren, gezien de verwachte forse toename van aantallen varkens en pluimvee bij het loslaten van het stelsel. Voor melkvee kon het productierecht vervallen doordat de melkquotering al een volumebeperkend effect had. De overige diercategorieën waren beperkt in omvang en kenden een dalende tendens vanuit welzijnsregels en marktperspectieven.

Met genoemde wijziging van de Meststoffenwet van 15 september 2005 is met artikel 76a (thans artikel 77) de looptijd van het stelsel van productierechten voorlopig beperkt tot 1 januari 2015. Als argumentatie voor deze expiratedatum werd in de memorie van toelichting het volgende genoemd: "Overeenkomstig de kabinetsstandpunten inzake de aanbevelingen van de werkgroep verhandelbare rechten (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149 en 2000/01, 24 036, nr. 182), is de looptijd van het stelsel van productierechten beperkt. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daartoe voorshands 1 januari 2015 als expiratedatum in de wet vastgelegd (artikel I, onderdeel F). Zoals is aangegeven in de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2004 en in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting bij het eerder aangehaalde wetsvoorstel inzake de gebruiksnormen, zal in 2015 ook ten aanzien van het fosfaatgebruik een situatie van evenwichtsbemesting moeten zijn bereikt, waarbij de fosfaatgift in overeenstemming is met de gewasbehoefte. In de aanloop daarnaar toe zullen de fosfaatgebruiksnormen steeds verder worden aangescherpt en zullen de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen steeds verder worden beperkt. Hierdoor kan het evenwicht op de mestmarkt in het gedrang komen.

Tot 2015 lijkt – naar de inzichten van nu – het afschaffen van de productierechten derhalve niet verantwoord, tenzij er andere mechanismen zijn geïntroduceerd die een gelijke werking ten aanzien van de beheersing van de omvang van het geproduceerde mestvolume hebben. De genoemde datum staat er uitdrukkelijk niet aan in de weg dat in een situatie waarin alternatieve mechanismen voldoende waarborgen geven, eerder een wetsvoorstel tot het schrappen van de productierechten wordt ingediend, aangezien dit soort beperkende instrumenten niet langer in stand moeten worden gehouden dan noodzakelijk. De vraag naar de noodzaak van instandhouding van de productierechten en van de specifieke daaraan verbonden beperkingen, zoals de onmogelijkheid om de mestproductie

³³ Staatsblad 2005, nr. 480.

³⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3.