

1. Inleiding

Het rapport van Cap Gemini Consulting is bijna afgerond. Cap Gemini geeft in haar rapport drie opties voor sturingsinstrumenten voor een veehouderij die binnen de milieugebruiksruimte produceert:

1. Stelsel van dierrechten;
2. Stelsel van dierrechten gekoppeld aan een bedrijfsemissielabel voor ammoniak (Dierrechten Emissie Label Systeem; DELSY);
3. Stelsel van emissierechten voor milieubelastend stoffen (Emissie Management Systeem; EMS).

Optie 1 bestaat uit het bestaande systeem van varkens- en pluimveerechten, uit te breiden met rechten voor melkvee en eventueel andere diercategorieën. Een dergelijk systeem is robuust, relatief eenvoudig te handhaven en uitvoeringstechnisch niet heel ingewikkeld. Grootste nadeel is dat het ondernemers weinig ruimte biedt om door middel van innovatie extra productieruimte te creëren.

Optie 2 bestaat uit een systeem van dierrechten voor in ieder geval varkens, pluimvee en melkvee. Het nadeel van optie 1 wordt ondervangen door ondernemers extra productieruimte te bieden indien onder een door de overheid opgelegd ammoniakplafond geproduceerd wordt. Dit plafond is bedrijfsgebonden. Nadeel van deze optie is dat een bedrijfsgebonden ammoniakplafond wetenschappelijk moeilijk te onderbouwen is. Ook de handhaving en de uitvoering zijn ingewikkeld (toewijzing van het initiële plafond is voor bezwaar en beroep vatbaar). De bandbreedtes in de modellering van ammoniakemissies op bedrijfsniveau zijn groot waardoor de sturingskracht laag is.

Optie 3 is het meest ingrijpend. Het EMS dient vigerend milieubeleid (goeddeels) te vervangen door verhandelbare emissierechten voor onder meer nitraat, fosfaat, ammoniak, broeikasgassen en fijn stof (license to produce). De nadelen van de optie zijn groot. Toewijzing van emissierechten voor meerdere milieubelastend stoffen is wetenschappelijk niet met voldoende mate van betrouwbaarheid te realiseren. Elke toewijzing is voor bezwaar en beroep vatbaar (bij 5 stoffen en 70.000 ondernemers gaat het al om 350.000 toewijzingen!). De uitvoering wordt minimaal MINAS in het kwadraat. EMS gaat daarnaast voorbij aan Europese verplichting zoals de Nitraatrichtlijn dat een stelsel van gebruiksnormen dwingend voorschrijft. Vervanging van deze dwingende voorschriften door EMS is niet mogelijk.

De door Cap Gemini geformuleerde opties dienen als vertrekpunt voor een maatschappelijke en politieke discussie over de invulling van het beleid rond de omvang van de veehouderij en een (duurzame) productie binnen de geldende milieugebruiksruimte. In een brainstormsessie binnen AKV is geconcludeerd dat beheersing van de veehouderijsector via emissierechten zeer waarschijnlijk onhaalbaar is omdat een dergelijk systeem:

1. wetenschappelijk niet te onderbouwen is zonder grote marges;
2. uitvoeringstechnisch zeer ingewikkeld is (het spookbeeld van MINAS waart nog rond);
3. moeilijk is te handhaven omdat het ontbreekt aan heldere indicatoren (veelal modelberekeningen op bedrijfsniveau);
4. grote vraagtekens oproept bij de juridische legitimering en de proportionaliteit.

Er werd ook geconcludeerd dat een systeem van productierechten een aantal evidente voordelen heeft:

1. Het is bekend, zowel in de uitvoering en handhaving als in de praktijk;
2. Het is robuust (staarten tellen);
3. Het geeft sturing, zeker in combinatie met de mogelijkheid tot afkomen;
4. Het is te legitimeren vanuit de doelstelling op het gebied van nutriënten.

Besloten is daarom ook intern (LNV) alvast het licht te laten schijnen op een mogelijke invulling van een systeem van productiebeheersing via dierrechten, aan te vullen met incentives voor de veehouderijsector om schoner en efficiënter te produceren met zicht op mogelijkheden tot groei. Deze incentives zijn bedoeld om de nadelen van een systeem van dierrechten (groot kapitaalbeslag, weinig stimulerend) zo goed mogelijk te ondervangen. Deze notitie vormt een eerste aanzet.

2. Het huidige stelsel van productierechten

Het stelsel van productierechten is eind jaren negentig van de vorige eeuw gemotiveerd vanuit de bijdrage die de veehouderijsector levert aan de milieuproblemen die voortvloeien uit een overmatige productie en een overmatig gebruik van dierlijke mest. Het doel van het huidige stelsel van productierechten is meerledig.

2.1 Als aanvullende maatregel in het kader van de Nitraatrichtlijn

Het systeem van productierechten strekt ertoe, door beheersing van de omvang van de mestproductie, de handavingsdruk beheersbaar te houden en de effectiviteit van het stelsel van gebruiksnormen te verzekeren. Het systeem is wat dat betreft ondersteunend: de kern van de regelgeving wordt gevormd door de gebruiksnormen waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd. Het systeem van productierechten dient om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren en wordt gezien als een noodzakelijke, aanvullende maatregel als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn¹.

2.2 Als waarborg voor evenwicht op de mestmarkt

Bij de voorbereiding op het stelsel van regulerende mineralenheffingen (MINAS; 1998) is een ex ante-evaluatie naar de sturingskracht van dat stelsel uitgevoerd. Conclusie destijds was dat “de invoering van aanvullende maatregelen tot behoud van het evenwicht op de landelijke mestmarkt als absolute randvoorwaarde geldt, wil het stelsel – en om het even welk ander stelsel van bemestingsnormen – goed kunnen functioneren” (Kamerstukken II, 30004, nr. 3). Genoemde conclusie dateert van ruim 10 jaar geleden maar is nog immer toepasselijk.

2.3 Ter realisatie van het mestproductieplafond 2002

Nederland is met de Europese Commissie zowel in het derde (2006-2009) als in het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2010-2013) overeengekomen dat de nationale mestproductie in Nederland het niveau van 2002 niet zal overstijgen. Deze afspraak is door de Europese Commissie als voorwaarde verbonden aan de derogatiebeschikking voor de periode 2006-2009 en voor de periode 2010-2013. “De Commissie wil zo zekerstellen dat – ook bij een derogatie – de algemene milieudruk in Nederland als gevolg van de veehouderij niet toeneemt” (Kamerstukken II, 30004, nr. 3).

2.4 Conclusie

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

3. Productierechten na 2015

3.1 Noodzaak

Sinds de invoering van varkensrechten (1997) en pluimveerechten (1998) is de mineralenproductie fors gedaald (stikstof -20%; fosfaat -11%). In die periode is de milieugebruiksruimte (plaatsingsruimte) echter nog veel sterker gedaald (stikstof -57%; fosfaat -22%). Gevolg is een overschot aan mineralen op de Nederlandse markt en een toenemende druk op het mineralenbeleid. Als gevolg van met name de aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen tot en met 2015 (en wellicht ook nog na 2015) zal de druk op het mineralenbeleid alleen nog maar verder toenemen. Er ontstaat in 2015 ruwweg een overschot aan fosfaat uit dierlijke mest op de Nederlandse markt van 60 miljoen kg. Deels kan dit overschot

¹ “De Lidstaten treffen bovendien in het kader van de actieprogramma's de aanvullende of verscherpte maatregelen die zij noodzakelijk achten [...] om de in artikel 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken”.

opgevangen worden met bestaande afzetkanalen zoals export (in 2009 circa 28 miljoen kg P), verbranding (in 2009 circa 4 miljoen kg P) en afzet naar niet-landbouwbedrijven (in 2009 circa 7 miljoen kg P).

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3.2 Motivering

[Redacted text block]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]

[Redacted text block]

- [Redacted list item]

3.3 Reikwijdte

Een stelsel van dierrechten dient op effectieve wijze de productie van dierlijke mest te kunnen reguleren. Welke diercategorieën onder een nieuw stelsel van dierrechten dienen te vallen is een afweging tussen effectiviteit, uitvoeringslasten en administratieve lasten en afhankelijk van de vraag of de bijdrage van een diercategorie aan de belasting van het milieu een aanvullende maatregel legitimeert.

	Fosfaatproductie	Percentage	Cumulatief
Gehele veestapel	174,9	100%	100%
1. Rundvee, melk- en fokvee	81,4	46,5%	46,5%
2. Varkens	45,4	26,0%	72,5%
3. Pluimvee	28,2	16,1%	88,7%
4. Rundvee, vleesvee	11,9	6,8%	95,5%
5. Schapen en geiten	4,0	2,3%	97,8%
6. Paarden en pony's	2,7	1,6%	99,3%
7. Konijnen en edelpelsdieren	1,2	0,7%	100,0%

Tabel 1: Cumulatieve fosfaatproductie veehouderij (bron: CBS, 2008)

Uit tabel 1 kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]

Het stelsel van productierechten brengt extra productiekosten en administratieve lasten met zich mee voor de ondernemer. De overheid wordt geconfronteerd met extra uitvoerings- en handhavingslasten. Gezien de relatief geringe bijdrage van andere diercategorieën dan varkens, pluimvee en melkvee aan de productie van mineralen en gezien de extra lasten voor zowel ondernemers als overheid wordt voorgesteld het stelsel te beperken tot die diercategorieën die nu al een beperking kennen. [REDACTED]

[REDACTED]

Varianten

Op hoofdlijnen worden er drie varianten onderscheiden:

1. Stelsel van dierrechten voor varkens, pluimvee en melkvee zonder inverdienmogelijkheden en met mogelijkheid tot generieke afoming;
2. Stelsel van dierrechten voor varkens en pluimvee met mogelijkheid tot generieke afoming en eis tot grondgebondenheid voor de melkveehouderij;
3. Stelsel van dierrechten voor varkens, pluimvee en melkvee met inverdienmogelijkheden en afoming op bedrijfsniveau.

Variant 1

[REDACTED]

[REDACTED] De

dient te worden voor het recht om te produceren, dan wil je ook dat de daadwerkelijke productie tegen zo gering mogelijke kosten plaatsvindt. Het stelsel van productierechten stimuleert ondernemers daarmee dus om te zoeken naar verbetering in de bedrijfsvoering om de efficiency te verhogen.

[illegible]

Variant 2

Response	Percentage
Yes, the U.S. should take action to address climate change	95%
No, the U.S. should not take action to address climate change	5%

Criterium	Weging
[REDACTED]	[REDACTED]
	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]

Mogelijke andere incentives zijn:

1. Gegarandeerde afzet voor een bepaalde periode buiten de Nederlandse landbouw;
2. Gebruik van mineralenarm voer;
3. Mestverwerking.

Ad 1: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Ad 2: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[illegible]

uiterst lastig.

[REDACTED]

Criterion	Weging
Kwaliteit van de aflevering	5
	5
	4
	3
Kwaliteit van de aflevering	5
	4
	3
Kwaliteit van de aflevering	5
	3
Kwaliteit van de aflevering	4
	5
Kwaliteit van de aflevering	4
	3
	3
Kwaliteit van de aflevering	4
	3
	3
Kwaliteit van de aflevering	4
	5
	5
Kwaliteit van de aflevering	4
	5
	5
Kwaliteit van de aflevering	4
	5
	5



3.5 Conclusie

[Redacted text block]

- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]
- [Redacted list item]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 12:03
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Notitie omvang veehouderij

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 18 januari 2011 16:57
Aan: [REDACTED]@minez.nl>
Onderwerp: Notitie omvang veehouderij

[REDACTED]

We moeten komende dagen maar eens kijken of het nodig is om deze notitie als groeidocument te gebruiken.

[REDACTED]



2011-01-18
Omvang veeho...

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 11:52
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Notitie over 2 sporen ter invulling van stelsel van fosfaatrechten
Bijlagen: Notitie twee sporen.docx

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 2 oktober 2015 13:12
Aan: [REDACTED]

Onderwerp: Notitie over 2 sporen ter invulling van stelsel van fosfaatrechten

Geachte dames, heren,

Zoals toegezegd tijdens het vorige overleg stuur ik u hierbij een notitie over twee sporen waarlangs een stelsel van fosfaatrechten ingevuld zou kunnen worden. Wellicht ten overvloede merk ik hierbij op dat het hierbij gaat om een verkenning, het vertegenwoordigd geen standpunt van het ministerie van EZ.

Schriftelijke reacties zijn zeer gewenst. In ieder geval zullen we de notitie bespreken tijdens het overleg dat gepland staat voor donderdag 8 oktober.

Groet,

[REDACTED]
senior beleidsmedewerker programma mest

 Ministerie van Economische Zaken
 Directoraat-Generaal Agro & Natuur
 Directie Plantaardige Agroketens en
 Voedselkwaliteit

[REDACTED] [@minez.nl](mailto:[REDACTED]@minez.nl)

070 – [REDACTED]

06 – [REDACTED]

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 11:59
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: notitie productiebegrenzende maatregelen melkveehouderij.doc
Bijlagen: notitie productiebegrenzende maatregelen melkveehouderij.doc

Van: [REDACTED]
Verzonden: zondag 7 juni 2015 23:04
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: notitie productiebegrenzende maatregelen melkveehouderij.doc

[REDACTED], wil jij deze notitie morgen direct als je binnenkomt enkelzijdig afdrukken en in zo'n plastic hoesje naar het secretariaat van DGH brengen.

[REDACTED], ter info. Naderen bespreking met DGH volgt hopelijk snel (hoop dinsdag). Ik heb een paar passages geschrapt omdat ik die niet zo duidelijk vond.

dag, [REDACTED]

■

Zoals afgesproken hebben we een korte notitie (en een uitgebreidere toelichting) gemaakt voor de mogelijke invullingen voor het rechtenstelsel die de stas in de recente Kamerbrief heeft genoemd.

Het verhaal is nog niet af, maar geeft wel een beeld en het lijkt me goed dat vast bij je neer te leggen.

Ter vergelijking is het goed het volgende te weten over de introductie van de varkensrechten in 1997.

- Op 10 juli heeft de MR besloten tot invoering van het stelsel en een brief met de hoofdlijnen aan de TK gestuurd. Het uiteindelijke wetsvoorstel lag op 15 november in de TK.
 - Over de Kamerbrief heeft eigenlijk geen overleg met de sector plaatsgevonden.
 - Kern van de Kamerbrief:
 - Ambitie: bevorderen herstructurering varkenshouderij. Belangrijke redenen daarvoor waren veterinaire, dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, milieu. (NB. Voor het herstructureringsproces is 475 miljoen gulden beschikbaar)
 - De stappen die de sector heeft gezet om te herstructureren hebben onvoldoende effect. Daarom is overheidsingrijpen noodzakelijk.
 - Varkensrechten worden gerelateerd aan het aantal op een bedrijf te houden varkens. Het aantal varkens wordt gemaximeerd en generiek gekort (afromen).
 - Rechten worden overdraagbaar. Hier worden ruimtelijke voorwaarden gesteld én alleen bedrijven die aan welzijnseisen voldoen mogen verhandelen (NB. dit laatste lijkt niet in het uiteindelijke voorstel opgenomen).
 - In de rechtvaardiging wordt ook de vergelijking met het stelsel van melkquota gemaakt. Problemen in de varkenshouderij worden op vergelijkbare wijze opgelost.
 - De systematiek voor toekenning van rechten wordt op hoofdlijnen vastgelegd.
 - Als referentie wordt uitgegaan van de meest recente cijfers over het aantal gehouden dieren (te weten 1996). Ontwikkelingen in 1997 kunnen worden meegenomen, voor zover ze bij Bureau Heffingen bekend waren vóór het moment dat ondernemers de brief konden kennen. Dit om anticiperend gedrag te voorkomen.
 - De wet had uiteindelijk terugwerkende kracht tot het 10 juli.
 - De brief van 10 juli zegt niets over staatssteun. Ik begrijp dat daarover wel bilaterale gesprekken met de Europese Commissie hebben plaatsgevonden.
-

Productiebegrenzende maatregelen melkveehouderij

Aanleiding

De tweede prognose van het CBS indiceert dat in Nederland in 2014 172,3 miljoen kilogram fosfaatproductie is geproduceerd (0,6 onder het plafond uit de derogatiebeschikking) waarvan dat de melkveehouderij 86,1 miljoen kilogram heeft geproduceerd (1,2 boven het sector plafond). Informeel en vertrouwelijk heeft CBS aangegeven rekening te houden met een totale productie van 177,5 miljoen kilogram fosfaat in 2015.

De zuivelketen heeft maatregelen aangekondigd (verlagen van fosfaatgehalte in mengvoer per 1 juli en de kringloopwijzer verplichten per 1 januari). Het is echter niet de verwachting dat deze maatregelen tijdig voldoende effect sorteren om de fosfaatproductie onder het sectorplafond te brengen.

De invoering van productiebegrenzing door de overheid lijkt daarmee onvermijdelijk. Dat betekent dat een rechtenstelsel moet worden ingevoerd, dat op verschillende wijzen kan worden ingevuld.

A. Algemene randvoorwaarden

Onafhankelijk van de invulling van het rechtenstelsel, moet worden besloten over een aantal algemene randvoorwaarden.

- Referentiedatum

Een rechtenstelsel begint met het vastleggen van de situatie op bedrijfsniveau op een bepaald moment. De vroegst mogelijke referentiedatum is het moment waarop feitelijk (door de ministerraad) wordt besloten tot invoering van het rechtenstelsel en waarop dat besluit kenbaar wordt gemaakt. De wet waarmee het rechtenstelsel wordt geïntroduceerd treedt laten in werking en kan terugwerkende kracht hebben tot de referentiedatum. Ter vergelijking: bij de introductie van varkensrechten is op 10 juli 1997 na besluitvorming in de ministerraad een brief naar de TK gestuurd over de hoofdlijnen van het in te voeren rechtenstelsel. Het wetsvoorstel is op 15 november 1997 aan de TK gestuurd.

- Afkomen van rechten

Een rechtenstelsel borgt dat de productie (van fosfaat) niet verder kan toenemen, maar niet automatisch dat de productie wordt verlaagd. Dat laatste is nodig als de fosfaatproductieplafond is overschreden op de referentiedatum. In de wet kan de mogelijkheid worden opgenomen om rechten af te komen (generiek middels een sectorbrede korting of bij verkoop van rechten).

Ter vergelijking: het Europees Hof voor Rechten van de Mens heeft in een zaak over afkoming van varkensrechten bepaald dat afkoming niet schadeplichtig is.

- Generieke stand still (noodmaatregel) of sturingsinstrument

Om het fosfaatplafond te borgen moet het rechtenstelsel op sectorniveau borgen dat de productie (van fosfaat) niet meer kan toenemen. Daarvoor volstaat een systeem op basis van forfaits dat geen rekening houdt met bedrijfsspecifieke omstandigheden. Het stelsel kan rekening houden met de bedrijfsspecifieke omstandigheden. Dat kan wenselijk zijn om via regelgeving te kunnen blijven sturen op het voerspoor. In het tweede geval wordt de uitvoerings- en handavingspraktijk gecompliceerder.

Ter vergelijking: voor de varkenssector forfaitair toegekend en wordt jaarlijks op basis van dezelfde forfaits afgerekend.

- Staatssteun

Op basis van de criteria, lijkt bij het om niet toekennen van rechten sprake te zijn van staatssteun. Er zijn echter goede argumenten om te betogen dat die wel verenigbaar is met het Europees recht (productiebegrenzende maatregelen zijn de enige mogelijkheid om het door de Europese Commissie opgelegde fosfaatproductieplafond te garanderen, er worden geen uitzonderingen gemaakt binnen de bestaande groep melkveehouders, de barrière die aan toetreders uit andere lidstaten wordt opgeworpen verschilt niet van de barrière voor Nederlandse toetreders of uitbreiders). Dit zou met de Europese Commissie moeten worden besproken.

Ter vergelijking: introductie van varkensrechten is niet aangemerkt als staatssteun. Recenter, bij de introductie van nox-rechten, heeft Nederland een zaak hierover bij de Europees Hof verloren.

- Uitwisselbaarheid met varkens- en pluimveerechten
- Bij de introductie van rechten voor melkvee, wordt ook de discussie over uitwisselbaarheid met de andere sectoren actueel. Het effect hiervan is vooralsnog moeilijk te duiden. Er worden in ieder geval consequenties verwacht voor het economisch perspectief voor varkens- en pluimveebedrijven en voor de omvang van het mestoverschot in Nederland. Dit moet nader worden geanalyseerd.

B. Varianten voor invulling productiebegrenzende maatregel

De volgende algemene uitgangspunten worden gehanteerd

- Rechten worden om niet door de overheid toegekend (alternatief: veilen) en zijn vrij verhandelbaar.
- Het rechtenstelsel heeft betrekking op dezelfde diercategorieën als waar de Wet verantwoorde groei melkveehouderij op ziet.
- Het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij blijft bestaan. Het rechtenstelsel stuurt niet op bevordering van bijvoorbeeld grondgebondenheid, alleen op het op sectorniveau begrenzen van fosfaatproductie.

Optie 1: melkveerechten

- Rechtenstelsel naar analogie van varkensrechten.
- Melkveerechten worden gebaseerd en toegekend op de wettelijk vastgesteld forfaitaire excretie van melkvee. Deze forfaitaire fosfaatexcretie is in de wet al gedifferentieerd op basis van melkproductie (dat is een verschil met de varkensrechten). De gedifferentieerde forfaits zijn bekend bij RVO.nl en worden ook gebruikt voor in het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij.
- Melkveerechten worden ook forfaitair verantwoord op basis van aantal dieren en gegevens over de gemiddelde melkproductie per koe. Ook deze gegevens zijn bekend bij RVO.nl en NVWA.

Voor- en nadelen

- [Redacted]
- [Redacted]

Optie 2: fosfaatrechten

- Fosfaatrechten worden gebaseerd en toegekend op de wettelijk vastgesteld forfaitaire excretie van melkvee. Deze forfaitaire fosfaatexcretie is in de wet al gedifferentieerd op basis van melkproductie (dat is een verschil met de varkensrechten).
- Het is eigenlijk niet mogelijk om fosfaatrechten toe te kennen op basis van bedrijfsspecifieke prestaties. Op dit moment kunnen bedrijven op basis van de vrije bewijsleer wel gebruik maken van BEX (bedrijfsspecifieke excretie) en de kringloopwijzer om zich te verantwoorden in bijvoorbeeld het gebruiksnormenstelsel. De kringloopwijzer is op dit moment echter nog een niet-verplichte managementtool die nog onvoldoende basis als wettelijk instrument. Naast dit meer technische bezwaar zou het ook betekenen dat fosfaatefficiënte ondernemers die hebben ingezet op het voerspoor, minder fosfaatrechten zouden krijgen.
- Fosfaatrechten kunnen wel bedrijfsspecifiek (dus BEX of kringloopwijzer) worden verantwoord. Op die manier kan inzet van individuele ondernemers in het voerspoor wordt beloond.

Voor- en nadelen

- [Redacted]

-

Optie 3: melkrechten (maximale melkproductie per koe of per bedrijf)

- Melkrechten worden gebaseerd en toegekend op basis van de gemiddelde melkproductie per koe of bedrijf. Dit is zeer vergelijkbaar met het de vervallen melkquota. De uitvoerings- en handhavingspraktijk kan daarbij aansluiten.
- Melkrechten worden verantwoord op basis van dezelfde gegevens.

Voor- en nadelen

-

!

Productiebegrenzende maatregelen melkveehouderij

1. Inleiding

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft recent een tweede prognose gepubliceerd van de fosfaatproductie van de Nederlandse veehouderij over het kalenderjaar 2014: 172,3 mln. kg. Dit is een stijging ten opzichte van 2013 met 6,7 mln. kg. en nog slechts 0,6 mln. kg. onder het met de Europese Commissie overeengekomen fosfaatproductieplafond van 172,9 mln. kg. De fosfaatproductie in de melkveehouderij is in één jaar gestegen van 80,6 mln. kg. naar 86,1 mln. kg. Daarmee overschrijdt de melkveehouderij het aan zichzelf opgelegde sectorplafond (84,9 mln. kg.) met 1,2 mln. kg.

De stijging wordt voor 2,4 mln. kg. verklaard door een stijging van het aantal dieren (vooral melkvee) en voor 4,3 mln. kg. door een verhoogde opname van fosfaat via het ruwvoer. Het jaar 2014 was een zeer groeizaam jaar, waardoor de fosfaatgehalten in het ruwvoer hoger lagen dan gemiddeld. Vooral de fosfaatexcretie bij jongvee is flink gestegen, van 19,8 naar 21,8 mln. kg. (+ 10%; stijging bij melk- en kalfkoeien was 5,6%). De groei van het aantal stuks jongvee laat zien dat het einde van de groei nog niet in zicht is.

Het CBS heeft ook een eerste voorlopige prognose gegeven over 2015 (niet gepubliceerd maar in vertrouwelijkheid wel gecommuniceerd met partijen uit de zuivelketen). Deze komt uit op 177,5 mln. kg. fosfaat, een overschrijding van het plafond met 4,6 mln. kg. Deze stijging kan nu al deels toegeschreven worden aan het feit dat een deel van het fosfaatrijke ruwvoer uit 2014 vervoederd wordt in 2015. Het beeld is ook dat melkveehouders sneller gegroeid zijn om een gunstige uitgangspositie te bemachtigen voor het geval een stelsel van dierrechten van kracht wordt. De door PBL, LEI als ook de sector verwachte groei van de melkveehouderij tot 2020 is versneld doorgevoerd. Per 1 januari 2015 is de Wet verantwoorde groei melkveehouderij in werking getreden. Per 1 januari 2016 wordt de AMvB dan wel de Wet grondgebonden groei melkveehouderij van kracht. Beide leggen voorwaarden op aan bedrijven met melkvee die groeien. Deze aanvullende voorwaarden zullen de groei waarschijnlijk afvlakken, mogelijk zelfs stoppen.

De zuivelketen (LTO, NZO, NAJK, Nevedi, VLB) heeft maatregelen aangekondigd om de fosfaatproductie in de melkveehouderij terug te dringen:

1. Per 1 juli 2015 wordt het fosfaatgehalte in mengvoeders verlaagd;
2. De Kringloopwijzer wordt per 1 januari 2016 voor alle melkveebedrijven verplicht (sinds 1 januari 2015 is de Kringloopwijzer verplicht voor melkveebedrijven met een fosfaatoverschot).

Bij meerdere gelegenheden heeft de staatssecretaris van EZ zowel aan de Tweede Kamer als aan de partijen in de zuivelketen gemeld dat op het moment dat het productieplafond wordt overschreden, productiebegrenzende maatregelen voor de melkveehouderij aan de orde zijn en dat daarbij een stelsel van dierrechten voor melkvee het meest voor de hand ligt. De Kamer heeft, in de motie-Dik-Faber c.s. (33 979, nr. 95), gevraagd alle reële opties naast dierrechten voor melkvee uit te werken. Recent is de Tweede Kamer geïnformeerd over de tweede prognose van het CBS en is de toezegging gedaan dat de Kamer nog voor het zomerreces geïnformeerd zal worden over "de productiebegrenzing via de Meststoffenwet in het geval onvoldoende garanties zijn dat de zuivelketen er in zal slagen de fosfaatproductie te verminderen". Belangrijke criteria bij die uitwerking zijn handhaafbaarheid, administratieve lasten en uitvoeringslasten. Gepoogd wordt anticerend gedrag zoveel mogelijk te voorkomen (niet te belonen).

In de recente brief aan de Tweede Kamer zijn drie mogelijke invullingen gegeven voor productiebegrenzende maatregelen, namelijk op basis van:

1. het aantal dieren per bedrijf (melkveerechten);
2. de fosfaatproductie per dier (fosfaatrechten);
3. de melkproductie per dier of bedrijf (melkproductierechten, in de media al omgedoopt tot een nationaal melkquotum).

In deze notitie wordt een eerste verkenning gepresenteerd van de drie genoemde instrumenten.

2. Algemene randvoorwaarden

Het invoeren van een stelsel van rechten – in welke vorm dan ook – levert een aantal dilemma's op waarover besloten dient te worden:

- Referentiedatum en anticiperend gedrag: Het besluit tot invoeren van een stelsel van productiebegrenzende maatregelen zal gezien de reikwijdte in de Ministerraad bekrachtigd moeten worden. Als het fosfaatplafond is overschreden, is het nodig de fosfaatproductie weer tot onder het niveau van het productieplafond terug te brengen. Daarvoor zou bij voorkeur een peildatum in het verleden gekozen moeten worden. Melkveehouders mogen dan niet meer dieren houden/fosfaat produceren dan zij deden op deze peildatum. Het opleggen van een peildatum in het verleden lijkt te rechtvaardigen vanuit het doel van deze maatregelen, namelijk het borgen dat de nationale fosfaatproductie onder het nationale plafond blijft en zo de derogatie behouden blijft. Het kiezen van een peildatum gelegen vóór het moment van aankondiging van de aanvullende maatregelen (het besluit van de Ministerraad) is juridisch gezien zeer kwetsbaar. In dat geval kan er namelijk sprake zijn van ontneming van eigendom, mocht blijken dat bedrijven tussen de peildatum en het moment van aankondiging zijn gegroeid. Een groei die, op basis van de thans geldende regelgeving weliswaar aan voorwaarden is gebonden, maar wettelijk niet is verboden. De peildatum kan om die reden niet eerder liggen dan de datum waarop de Ministerraad het besluit neemt en de aankondiging doet.
- Afkomen van rechten: Aanleiding voor de productiebegrenzende maatregelen is gelegen in het overschrijden van het nationale fosfaatproductieplafond. Doel van de maatregelen is te borgen dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij onder het sectorplafond komt en blijft. Daarvoor kan een stand-still in de melkveehouderij worden afgekondigd. Het aantal stuks melkvee en de fosfaatproductie kan in principe niet meer toenemen. De maatregel borgt echter niet dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij weer tot onder het sectorplafond en de nationale fosfaatproductie weer onder het productieplafond daalt. De door de zuivelketen aangekondigde maatregelen moeten dit borgen. Maar garanties zijn er niet. De sector is van goede wil, maar kent zijn beperkingen als het gaat om het afdwingen van maatregelen in de sector. Mochten de private maatregelen geen of te laat effect sorteren dan dient de Wet de mogelijkheid te bieden om rechten af te romen, generiek (bijvoorbeeld middels een sectorbrede korting) dan wel bij overdracht (bij verkoop van rechten wordt een x percentage afgeroomd). Een dergelijke afroming is, blijken een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in een casus rond de afroming van varkensrechten, niet schadelijktig.
- Generieke noodmaatregel of een bedrijfsspecifiek sturingsinstrument: Aanleiding voor het invoeren van productiebegrenzende maatregel is gelegen in het feit dat de fosfaatproductie in – met name – de melkveehouderij te snel stijgt waardoor het fosfaatproductieplafond overschreden (dreigt) te worden. Om de derogatie niet in gevaar te brengen is ingrijpen noodzakelijk. In dat licht kan de maatregel gezien worden als een noodmaatregel met als doel een stand-still te bewerkstelligen: de maatregel moet er voor zorgen dat de fosfaatproductie in ieder geval niet verder toeneemt. Het is daarna aan de sector zelf om met behulp van private maatregelen te borgen dat de fosfaatproductie daalt tot onder het niveau van het sectorplafond. In dat licht is het te verantwoorden dat de maatregel een meer generiek karakter heeft op basis van forfaits, zonder differentiatie op basis van bedrijfsspecifieke kenmerken. Aan de andere zijde van het spectrum ligt een instrument waarbij maximaal rekening gehouden wordt met bedrijfsspecifieke kenmerken. Een dergelijk instrument is niet enkel een noodmaatregel, maar geeft ook ruimte aan ondernemers om op basis van gericht mineralenmanagement meer melkvee te houden dan op basis van forfaits. Bedrijven die zich maximaal inzetten voor het voerspoor kunnen beloond worden. Een dergelijk bedrijfsspecifiek instrument is in zijn algemeenheid te betitelen als gecompliceerder, zowel in termen van implementatie als in de uitvoering en handhaving. Het vraagt om geborgde en gekende informatie van individuele bedrijven om te implementeren en uit te voeren. Simpel gezegd is het een keuze tussen aan de ene kant generiek, robuust (qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en lage lasten en aan de andere kant bedrijfsspecifiek, ingewikkelder en hoge lasten.

- Staatssteun: Op basis van de vijf cumulatieve criteria die gehanteerd worden bij de bepaling of een maatregel aangemerkt dient te worden als Staatssteun (zie paragraaf 2.3) is de conclusie dat er inderdaad sprake is van Staatssteun. Daarmee is niet gezegd dat een vorm van rechten automatisch onverenigbaar is met het Europees recht. Er zijn verschillende argumenten om de Europese Commissie ervan te overtuigen dat er geen sprake is van Staatssteun:
 1. Er rest Nederland, gezien de overschrijding van het nationale productieplafond, niets anders dan productiebegrenzende maatregelen te nemen. Dit is een direct gevolg van de door dezelfde Commissie aan Nederland opgelegde voorwaarde dat de fosfaatproductie onder het niveau van 2002 moet blijven.
 2. Alle bedrijven die op het peilmoment melkvee houden profiteren van de toekenning van een vorm van rechten. Er worden geen bedrijven met melkvee uitgesloten;
 3. Toetreders uit andere lidstaten wordt weliswaar een barrière opgeworpen, maar deze is niet anders voor beginnende melkveehouders uit Nederland;
- Uitwisselbaarheid met varkens- en pluimveehouderij: In het geval gekozen wordt voor een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij met de mogelijkheid om bedrijfsspecifiek bij extra voer- en managementmaatregelen meer dieren te kunnen houden, zal dit bij de varkens- en pluimveehouderijsector tot discussie leiden over de grondslag van de varkens- en pluimveerechten (over de hoogte van de forfaits). Er is bij de instelling van varkens- en pluimveerechten bewust voor gekozen om extra voermaatregelen niet te belonen met de mogelijkheid om meer dieren te houden. Mocht besloten worden om de huidige varkens- en pluimveerechten ook om te zetten in fosfaatrechten, dan dienen de varkens- respectievelijk pluimvee-eenheden omgezet te worden naar de gemiddelde forfaitaire fosfaatproductie die overeenkomt met de huidige gemiddelde fosfaatproductie per dier. Dit is ook nodig om te voorkomen dat de sectorale fosfaatplafonds overschreden worden. De varkens- en pluimveesector hebben zich al uitgesproken *tegen* een stelsel van fosfaatrechten voor de melkveehouderij. Ten eerste omdat beide sectoren zo snel mogelijk van de dierrechten af willen op het moment dat er voldoende structurele mestverwerkingscapaciteit is. Vooral de pluimveesector lijkt hier op korte termijn aan te kunnen voldoen. Ten tweede zijn de varkens- en pluimveeketen bezorgd dat bij het invoeren van een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee er druk vanuit de zuivelketen zal ontstaan om de varkens- en pluimveerechten ook om te zetten in fosfaatrechten en deze uitwisselbaar te maken tussen sectoren om aldus maximale ruimte te geven voor de groei van de melkveehouderij. Dit kan de volgende gevolgen hebben:
 1. Vergroting van het mestoverschotprobleem in Nederland. Op basis van de economische toegevoegde waarde per kilogram fosfaat hebben melkveebedrijven de beste positie op de markt van fosfaatrechten, gevolgd door de varkenshouders en vervolgens de pluimveeouders. Dit heeft tot gevolg dat de melkveehouderij zoveel als mogelijk fosfaatrechten van pluimveebedrijven zullen opkomen om groei te realiseren. Kwalitatief goede pluimveemest, die al voor 90% wordt verwerkt en buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet, wordt dan omgezet in melkveedrijfmest;
 2. Melkveemest is interessant voor afzet in Nederland vanwege de lage fosfaatgehalten en de hoge organische stofgehalten. Het is echter minder geschikt voor verwerking- en export vanwege het lage fosfaatgehalte waardoor er meer verwerkingscapaciteit nodig is voor de verwerking van dezelfde hoeveelheid fosfaat;
 3. De veronderstelling dat de melkveesector bij uitwisselbaarheid van fosfaatrechten een deel van de varkensbedrijven warm kan saneren, verdient nuancering. Ondanks dat gemiddeld gezien de varkenssector economisch in zwaar weer zit, neemt het aantal varkens in Nederland niet af omdat varkensrechten van stoppende bedrijven worden gekocht en warm gesaneerd door de toekomstgerichte varkensbedrijven. Bij uitwisselbaarheid van fosfaatrechten tussen sectoren verslechtert de concurrentiepositie en de mogelijkheden van verduurzaming in de varkens- en pluimveeketen omdat door de grotere markt voor fosfaatrechten prijsopdrijving zal plaatsvinden van productierechten voor deze sectoren. Risico is dat één sector (meest voor de hand liggend de melkveehouderij) een deel van de pluimvee- of varkens sector uit de markt drukt met negatieve gevolgen voor de gehele keten (veevoerindustrie, stallenbouwers,

verwerkers, kennis- en advies infrastructuur). In theorie zou de melkveehouderij hierdoor kunnen groeien van 1,5 miljoen naar 2 miljoen melkkoeien, met alle gevolgen voor de structuur van de landbouw, de realisatie van milieudoelen (ammoniak, overige broeikasgassen), weidegang, dierenwelzijn en maatschappelijke acceptatie.

3. Varianten productiebegrenzende maatregelen

3.1 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

1. In alle varianten worden rechten toegekend voor melk- en kalfkoeien, jongvee jonger dan 1 jaar en jongvee ouder dan 1 jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de diercategorieën die onder de werking van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij vallen;
2. Rechten worden om niet door de overheid toegekend en zijn vrij verhandelbaar;
3. Een stelsel van productiebegrenzende maatregelen vervangt niet het per 1 januari van dit jaar van kracht geworden stelsel verantwoorde groei melkveehouderij en ook niet de per 1 januari 2016 in te voeren AMvB dan wel wet grondgebonden groei melkveehouderij. Genoemde maatregelen hebben als doel de groei van *individuele bedrijven* op verantwoorde wijze te laten plaatsvinden. De productiebegrenzende maatregelen hebben tot doel te garanderen dat de fosfaatproductie van de *melkveehouderijsector* niet resulteert in een overschrijding van de mestproductieplafond (nationaal dan wel sectorplafond).

3.2 Varianten op basis van wijze van toekenning en verantwoording

In de recente brief aan de Tweede Kamer over de tweede prognose van het CBS (Brief van 1 juni, Kamerstuk 33 979, nr. 96) is een drietal varianten voor dierrechten benoemd:

1. het aantal dieren per bedrijf (melkveerechten);
2. de fosfaatproductie per dier (fosfaatrechten);
3. de melkproductie per dier of bedrijf (melkproductierechten, in de media al omgedoopt tot een nationaal melkquotum).

Bezien vanuit de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan deze varianten is het onderscheidend vermogen tussen variant 1 (melkveerechten) en variant 2 (fosfaatrechten) klein. Ook een stelsel van melkveerechten zal, gelijk het huidige stelsel van varkens- en pluimveerechten, gebaseerd zijn op fosfaat. Verschil tussen melkveerechten en fosfaatrechten is hem vooral gelegen in de wijze waarop rechten worden toegekend én de wijze waarop ondernemers verantwoording af moeten leggen. Het beeld bestaat dat fosfaatrechten wenselijker zijn omdat op die manier inzet in het voerspoor of fosfaatefficiëntie kan worden beloond.

	Toekenning rechten op basis van	Verantwoording door ondernemer
Melkveerechten	Forfaitaire fosfaatexcretie	Forfaitair
Fosfaatrechten, variant A	Forfaitaire fosfaatexcretie	Verfijnd, in het kader van vrije bewijsleer (BEX, Kringloopwijzer)
Fosfaatrechten, variant B	Verfijnd (Wettelijk voorgeschreven Kringloopwijzer)	Verfijnd (Wettelijk voorgeschreven Kringloopwijzer)

Tabel 1: Varianten van toekenning en verantwoording van (melkvee-/fosfaat-)rechten.

Gegevens over de feitelijke fosfaatexcretie op individuele bedrijven zijn niet kenbaar voor de overheid. Ondernemers kunnen, in het kader van de vrije bewijsleer, onder andere met gegevens uit de Kringloopwijzer¹, aantonen dat zij minder fosfaat op hun bedrijf hebben geproduceerd dan op basis van de wettelijke forfaits door RVO.nl wordt vastgesteld. Vrije bewijsleer wordt momenteel door ondernemers gebruikt in het kader van het stelsel van gebruiksnormen en het stelsel van verplichte mestverwerking en gaan een rol spelen in het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij. Maar, vrije bewijsleer aan de hand van

¹ In het kader van de vrije bewijsleer zijn ondernemers vrij om op eigen wijze aan te tonen dat de fosfaatexcretie op hun bedrijf lager is dan op basis van de wettelijke forfaits. Vrijwel alle melkveehouders die gebruik maken van vrije bewijsleer doen dit op basis van BEX (Bedrijfsspecifieke Excretie) dan wel de Kringloopwijzer.

BEX en de Kringloopwijzer is uitsluitend een hulpmiddel voor individuele ondernemers om zich achteraf te verantwoorden. BEX en de Kringloopwijzer zijn (op dit moment) nog ongeschikt als wettelijke instrumenten voor de overheid om bijvoorbeeld te toekenning van fosfaatrechten op te baseren omdat:

1. De Kringloopwijzer is een managementtool van het bedrijfsleven die door het bedrijfsleven en Wageningen-UR wordt ontwikkeld. De overheid kijkt mee en heeft tot op heden een (beperkte) financiële bijdrage geleverd;
2. Bedrijfsleven en Wageningen-UR hebben al tijden een dispuut over de eigendomsrechten van de Kringloopwijzer. Eén ding is in ieder geval duidelijk, de overheid heeft geen eigendomsrechten. Wil de Kringloopwijzer onderdeel uitmaken van een wettelijk stelsel, dan moet de overheid de invulling van de Kringloopwijzer bepalen;
3. Partijen werken momenteel aan het verder verbeteren van de onderbouwing en de borging van de Kringloopwijzer. Alhoewel de Kringloopwijzer een grote sprong voorwaarts heeft gemaakt is deze nog zeker niet uitontwikkeld;
4. De Kringloopwijzer vraagt om een grote hoeveelheid bedrijfsspecifieke data. Op het moment dat de Kringloopwijzer onderdeel gaat uitmaken van de Meststoffenwet, dan moet wettelijk vastgesteld worden – in voorschriften en protocollen – hoe deze data moet worden vastgesteld. Dit is uitermate complex. Nog los van het feit dat de overheid dan ook verantwoordelijk wordt voor de handhaving van de Kringloopwijzer.

Weliswaar heeft de zuivelketen aangekondigd de Kringloopwijzer verplicht te stellen voor alle melkveehouders vanaf 1 januari 2016, het is en blijft vooralsnog uitsluitend een managementtool zonder wettelijke status. De Kringloopwijzer is op dit moment daarom ongeschikt om te dienen als basis voor de overheid om fosfaatrechten toe te kennen aan melkveehouders.

Bovenstaande betekent dat er feitelijk twee reële varianten van (melkvee-/fosfaat-) rechten mogelijk zijn:

	Toekenning rechten op basis van	Verantwoording door ondernemer
Melkveerechten	Forfaitaire fosfaatexcretie	Forfaitair
Fosfaatrechten	Forfaitaire fosfaatexcretie	Verfijnd, in het kader van vrije bewijlsleer (BEX, Kringloopwijzer)

Tabel 2: Reële varianten van (melkvee-/fosfaat-)rechten.

3.3 Melkveerechten (cf. varkensrechten)

De simpelste vorm van een productiebegrenzende maatregel in de melkveehouderij is een melkveerecht gebaseerd op de wettelijk vastgestelde forfaitaire excretie van melkvee. De forfaitaire fosfaatexcretie van melkkoeien is in de Meststoffenwet gedifferentieerd en afhankelijk van de gemiddelde melkproductie per koe per jaar op een bedrijf. Deze gegevens zijn bekend bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) voor alle bedrijven die melk leveren aan de zuivelindustrie. De huidige gedifferentieerde forfaits zijn ook gebruikt bij de vaststelling van de melkveefosfaatreferentie binnen het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij.

Op basis van deze gegevens kan aan bedrijven een bepaald aantal melkvee-eenheden toegekend worden. Stel bijvoorbeeld dat één melkvee-eenheid gelijkgesteld wordt aan 35 kg. fosfaat per jaar (de waarde die aan één melkvee-eenheid wordt toegekend is arbitrair en een beleidsmatige keuze. Er is geen wetenschappelijke onderbouwde 'beste' keuze). Een bedrijf met 100 melkkoeien met een gemiddelde melkproductie per koe van 7.625 tot 7.874 kg per jaar heeft op basis van de gedifferentieerde excretieforfaits een gemiddelde excretie van 39,8 kg. fosfaat per koe per jaar. De totale forfaitaire excretie op dit bedrijf bedraagt daarmee 3.980 kg fosfaat. Op het moment van het van kracht worden van het stelsel van dierrechten krijgt deze ondernemer $3.980 / 35 = 113,7$ melkvee-eenheden.

Stel dat dit bedrijf ook nog 30 stuks jongvee heeft van jonger dan 1 jaar (forfaitaire excretie: 10,2 kg. fosfaat per jaar), dan ontvangt deze ondernemer ook nog $(30 * 10,2) / 35 = 8,74$ melkvee-eenheden voor zijn jongvee. Dit bedrijf krijgt daarmee 122, 4 melkvee-eenheden toegekend. Bij uitbreiding van zijn bedrijf met bijvoorbeeld 10 melkkoeien moet deze ondernemer $(39,8/35) * 10 = 11,4$ melkvee-eenheden verwerven.

De handhaving kan op basis van het aantal op het bedrijf aanwezige stuks melkvee en gegevens over de gemiddelde melkproductie per koe plaatsvinden. RVO.nl en de NVWA kunnen op basis van die gegevens eenvoudig berekenen hoeveel melkvee-eenheden een ondernemer in een bepaald kalenderjaar had moeten hebben gezien de omvang van zijn veestapel.

De voordelen van een stelsel van melkveerechten gebaseerd op de bestaande gedifferentieerde excretieforfaits zijn:

[Redacted text block]

Er zijn vanzelfsprekend ook nadelen verbonden aan een dergelijk (robuust) stelsel:

1. [Redacted text block]

3.4 Fosfaatrechten

Met fosfaatrechten kan één van de grootste bezwaren tegen een volledig (zowel toekenning als verantwoording) op excretieforfaits gebaseerd stelsel van melkveerechten ondervangen worden: melkveehouders kunnen zichzelf 'belonen' met extra te houden koeien door effectief te sturen op de fosfaatexcretie en hierover verantwoording af te leggen op basis van vrije bewijsleer. In een stelsel van fosfaatrechten worden fosfaateenheden – gelijk een stelsel van melkveerechten - toegekend op basis van de wettelijke gedifferentieerde excretieforfaits. De verantwoording kan (het is geen verplichting) door de ondernemer gedaan worden op basis van de uit de Kringloopwijzer volgende feitelijke excretie op zijn bedrijf. In de vorige paragraaf is hiervan al een voorbeeld gegeven: een ondernemer met 100 melkkoeien die een gemiddelde forfaitaire excretie hebben van 39,8 kg. fosfaat per koe kan bij een feitelijke excretie van 35 kg. fosfaat per koe (afgerond) 114 koeien houden. Een ondernemer die actief inzet op voermaatregelen kan dus binnen de aan hem toegekende fosfaateenheden meer koeien (en/of jongvee) gaan houden als hij de fosfaatexcretie terugdringt tot onder het niveau van de wettelijke excretieforfaits die voor zijn melkvee gelden.

De voordelen van een stelsel gebaseerd op feitelijke fosfaatexcretie zijn:

1. [REDACTED]

Een stelsel gebaseerd op een forfaitaire toekenning en een verantwoording (in het kader van vrije bewijsleer) op basis van feitelijke excreties is uitvoerbaar. Een gelijke werkwijze wordt immers in meerdere stelsel onder Meststoffenwet gehanteerd. Er is echter één belangrijk verschil met deze andere stelsels. Een rechtenstelsel waarbij ondernemers op basis van de feitelijke fosfaatproductie van hun melkvee kunnen aantonen dat zij meer melkvee mogen houden betekent sectorbreed dat de feitelijke fosfaatproductie opgetrokken wordt tot de forfaitair vastgestelde productie.

De cijfers die recent door CBS zijn gepubliceerd zijn gebaseerd op het werkelijk aantal gehouden dieren en de door de Werkgroep Uniformering Mestcijfers (WUM) vastgestelde werkelijke gehalten in het ruw- en krachtvoer. Op basis van die gegevens komt het CBS tot een fosfaatexcretie door melkvee van 86,1 mln. kg. over het jaar 2014. Zou het CBS de fosfaatexcretie gebaseerd hebben op het werkelijk aantal gehouden stuks melkvee en de wettelijke excretieforfaits, dan is het zeer goed mogelijk dat de uitkomst geen 86,1 mln. kg. maar bijvoorbeeld 95 mln. kg. zou zijn. Dit zou betekenen dat bij een toekenning van fosfaatrechten op basis van forfeits en een verantwoording op basis van werkelijke excreties de melkveehouderij de ruimte krijgt om door te groeien tot 95 mln. kg².

3.5 Maximale melkproductie per koe of bedrijf (melkrechten)

Anders dan bij melkveerechten en fosfaatrechten – waar de toekenning en verantwoording plaatsvindt op basis van fosfaat en aantal dieren - vindt bij een stelsel van *melkrechten* de toekenning plaats op basis van de gemiddelde melkproductie per koe of de melkproductie per bedrijf.

Ondernemers krijgen op basis van de in een peiljaar gerealiseerde melkproductie een 'quotum' toegekend. Het totaal van aantal kilogrammen melk dat aan melkveehouderijbedrijven wordt toegekend vormt het nationale plafond. Eigenlijk wordt het sinds 1 april 2015 vervallen stelsel van Europese melkquotering op nationale schaal weer geïntroduceerd.

Een dergelijk stelsel kent echter vooral ook nadelen:

1. [REDACTED]

2. [REDACTED]



3.6 Economische gevolgen

Wanneer er productiebegrenzende maatregelen komen, is het van belang dat er afgeschreven kan worden op deze rechten. Hierdoor kunnen de kosten van productiebegrenzende maatregelen meegenomen worden in de fiscale kostprijs van de melkveehouderij. Op grond kan namelijk niet afgeschreven worden. Door de koppeling van melkproductie met grond zullen de opbrengsten stijgen (meer melk), neemt de solvabiliteit af en het financiële risico toe (meer vreemd vermogen). Door een hogere opbrengst en geen stijging van de fiscale kostprijs - door het gegeven dat op grond niet kan worden afgeschreven - zal er meer belasting betaald worden terwijl de melkveehouder meer vreemd vermogen heeft. Er blijft daardoor minder over om af te lossen en het financiële risico te reduceren.

Wanneer er productiebegrenzende maatregelen ingevoerd gaan worden die verhandelbaar zijn, zal er sprake zijn van een warme sanering. De stoppers zullen vanwege de productiebegrenzende maatregelen extra financiële middelen ontvangen en de blijvers zullen meer vreemd vermogen moeten aantrekken om productiebegrenzende maatregelen te verwerven. Dit zal leiden tot een lagere solvabiliteit, met alle gevolgen van dien (bijvoorbeeld wanneer de hypotheekrente gaat stijgen).

Ter illustratie: door de invoering van het melkquotum konden melkveehouders die bij de invoering van het melkquotum 500.000 kg melk met 4,00% vet toegewezen hebben gekregen, dit quotum in het piekjaar 2007 verkopen voor ruim € 1 mln. De melkveehouders die vandaag de dag actief zijn (de blijvers) hebben fors geïnvesteerd in melkquotum om meer koeien te mogen melken. In het melkquotumtijdperk is het aantal melkveehouders gedaald van circa 60.000 (1984) naar circa 16.000 (heden). De melkveehouders die er in 2015 nog zijn hebben vanwege deze warme sanering rond de € 1 miljard aan vreemd vermogen uitstaan vanwege het verwerven van melkquotum. Hier is wel fiscaal op afgeschreven, maar niet op afgelost. Een herhaling bij de invoering van productiebegrenzende maatregelen is goed denkbaar.

Overzicht

In onderstaand schema zijn de drie in deze notitie beschreven varianten voor productiebegrenzende maatregelen in de melkveehouderij samenvattend weergegeven op basis van een aantal kenmerken.

Kenmerken	Melkveerechten	Fosfaatrechten	Melkrechten
Toekenning van rechten	Forfaitair 1). Aantal stuks melkvee op een referentiedatum. 2). Een melkvee-eenheid staat gelijk aan een nader te bepalen forfaitaire productie van x kg. fosfaat per jaar. 3). Toekenning op basis van bestaande forfaits uit de Meststoffenwet, gedifferentieerd naar gemiddelde melkproductie per koe.	Forfaitair 1). Aantal stuks melkvee op een referentiedatum. 2). Een melkvee-eenheid staat gelijk aan een nader te bepalen forfaitaire productie van x kg. fosfaat per jaar. 3). Toekenning op basis van bestaande forfaits uit de Meststoffenwet, gedifferentieerd naar gemiddelde melkproductie per koe.	1). Gerealiseerde melkproductie in een referentiejaar bepaalt het aantal melkveerechten (of het -quotum). 2). Ziet uitsluitend op melkkoeien, niet op jongvee.
Verantwoording (door de ondernemer)	Forfaitair	Bedrijfsspecifiek In het kader van 'vrije bewijsleer' kan een ondernemer (bijv. met de Kringloopwijzer) aantonen dat de feitelijke fosfaat-excretie op zijn bedrijf lager is dan het forfait	Bedrijfsspecifiek op basis van gerealiseerd melkproductie
Benodigde gegevens voor toekenning aantal rechten	1). Aantal stuks melkvee op een referentie-datum. 2). Gemiddelde melkproductie per koe ter bepaling van de forfaitaire excretie per koe 3). De benodigde gegevens zijn kenbaar en betrouwbaar, zowel voor overheid als ondernemer	1). Aantal stuks melkvee op een referentie-datum. 2). Gemiddelde melkproductie per koe ter bepaling van de forfaitaire excretie per koe 3). De benodigde gegevens zijn kenbaar en betrouwbaar, zowel voor overheid als ondernemer	Gerealiseerde melkproductie in een kalenderjaar
Benodigde gegevens voor verantwoording	1). Gemiddeld in een jaar gehouden stuks melkvee 2). Gemiddelde melkproductie per koe 3). De benodigde gegevens zijn kenbaar en betrouwbaar, zowel voor overheid als ondernemer	1). RVO.nl controleert op basis van forfaitaire excretie 2). Ondernemer kan zich verantwoorden (vrije bewijsleer) op basis van feitelijke excretie uit bijvoorbeeld de Kringloopwijzer 3). Kringloopwijzer is privaat instrument en daardoor moeilijk te controleren. Vraagt om grote inspanning, vooral van NVWA (bedrijfsbezoeken)	Gerealiseerde melkproductie in een kalenderjaar

Kenmerken	Melkveerechten	Fosfaatrechten	Melkrechten
Inverdienmogelijkheden voor de ondernemer	Sturing op voermaatregelen levert geen ruimte om extra koeien te houden.	Sturing op voermaatregelen levert wel ruimte op om extra melkkoeien te houden (binnen het aan het bedrijf toegekende fosfaatrecht)	Geen
Sturing op mestproductieplafond (sectorplafond)	Geen directe sturing. Stelsel vormt voor ondernemers geen prikkel om excretie via voer te reduceren. Wel nog prikkel vanuit andere stelsels onder de Meststoffenwet om te sturen op fosfaat, maar onzeker is welke 'krachten' uiteindelijk de doorslag geven.	Geen sturing. De forfaitair toegekende fosfaatruimte aan bedrijven kan opgevuld worden met feitelijke fosfaatproductie. Effect zal zijn dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij stijgt (met hoeveel is afhankelijk van hoeveel 'lucht' er nog in de wettelijke excretieforfaits zit).	Geen sturing. Stelsel vormt voor ondernemers geen prikkel om excretie via voer te reduceren.
Implementatie	De voor de implementatie benodigde gegevens zijn kenbaar voor overheid en ondernemer. Mogelijke knelgevallen zullen veel gelijkenis vertonen met de knelgevallen bij de implementatie van de wet verantwoorde groei melkveehouderij.	De voor de implementatie benodigde gegevens zijn kenbaar voor overheid en ondernemer. Mogelijke knelgevallen zullen veel gelijkenis vertonen met de knelgevallen bij de implementatie van de wet verantwoorde groei melkveehouderij.	De voor de implementatie benodigde gegevens zijn kenbaar voor overheid en ondernemer. Knelpunt bij implementatie dat niet gewerkt kan worden met een peildatum maar uitsluitend met een peiljaar omdat de jaarproductie aan melk benodigd is.
Handhaafbaarheid	Relatief eenvoudig handhaafbaar (gelijk het huidige stelsel van varkens- en pluimveerechten).	Doordat de vaststelling van de bedrijfsspecifieke excretie niet wettelijk is geborgd is handhaving problematisch, potentieel arbeidsintensief en kan tot veel discussie leiden.	Relatief eenvoudig (gelijk het melkquotum)
Uitvoerbaarheid	Relatief eenvoudig uitvoerbaar (gelijk het huidige stelsel van varkens- en pluimveerechten). Implementatie vraagt om een eenmalige extra inspanning.	De uitvoerbaarheid valt of staat met de beschikbaarheid van de gegevens ter vaststelling van de bedrijfsspecifieke excretie. De gegevens van de Kringloopwijzer zijn nu niet wettelijk geborgd. Er geldt geen wettelijke verplichting om deze gegevens beschikbaar te stellen aan de overheid.	Relatief eenvoudig (gelijk het melkquotum)

Kenmerken	Melkveerechten	Fosfaatrechten	Melkrechten
Effect op maatschappelijke doelen	Stimulans voor hoge productie per koe (turbokoe) met negatieve gevolgen voor dierenwelzijn, diergezondheid en levensduur van de koeien. Minder weidegang omdat opstallen efficiënter qua productie is (zie verder bij 'opmerkingen' voor kanttekening bij dit effect)	Stimulans voor nemen van voermaatregelen (inverdieneffect). Extra melkproductie kan gerealiseerd worden door extra koeien te 'verdienen' door mineralenmanagement .	Geen stimulans voor nemen van voermaatregelen. Er is geen extra melkproductie mogelijk, boeren met een betere P-efficiency kunnen niet individueel worden beloond. Scoort neutraal (vergelijkbaar met de melkquotum-periode) op dierenwelzijn, diergezondheid, weidegang.
Economische gevolgen	Sector zal financiële middelen inzetten om zoveel mogelijk dierrechten te verwerven. Zal leiden tot een hogere kostprijs (rentelasten om dierrechten te verwerven en afschrijving) waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld met andere West Europese landen. Onder de blijvers zal het vreemd vermogen toenemen (zolang banken leningen verstrekken) en stoppers verdwijnen via een warme sanering. De sector heeft geen economische prikkel om te innoveren (prikkel is zoveel mogelijk melk uit zo min mogelijk dieren). De economische waarde van vee voor de slacht zal naar alle waarschijnlijkheid dalen.	Sector zal financiële middelen inzetten om zoveel mogelijk fosfaatrechten te verwerven. Zal leiden tot een hogere kostprijs (rentelasten om fosfaatrechten te verwerven en afschrijving) waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld met andere West Europese landen. Onder de blijvers zal het vreemd vermogen toenemen (zolang banken leningen verstrekken) en stoppers verdwijnen via een warme sanering. Wel zullen er financiële middelen ingezet worden op innovatie om fosfaatproductie op bedrijfsniveau zoveel mogelijk te reduceren.	Sector zal financiële middelen inzetten om zoveel mogelijk melkrechten te verwerven. Zal leiden tot een hogere kostprijs (rentelasten om melkrechten te verwerven en afschrijving) waardoor er geen sprake is van een gelijk speelveld met andere West Europese landen. Onder de blijvers zal het vreemd vermogen toenemen (zolang banken leningen verstrekken) en stoppers verdwijnen via een warme sanering. De sector heeft geen economische prikkel om te innoveren.

Kenmerken	Melkveerechten	Fosfaatrechten	Melkrechten
Opmerkingen	1). De zuivelketen neemt private maatregelen om de fosfaatproductie te reduceren. Deze maatregelen kunnen, mits geborgd en gehandhaafd, de 'perverse' prikkel om de melkproductie per koe te maximaliseren wegnemen. 2). De melkveehouderij is er bij gebaat zo snel als mogelijk de noodzaak voor dierrechten weg te nemen. Dit kan door voermaatregelen te nemen die resulteren in een daling van de fosfaatproductie onder het sectorplafond. Het is moeilijk voorstelbaar dat dit doel collectief opzij wordt gezet voor een korte termijn winstmaximalisatie.		Samenvattend: Melkrechten hebben niet de perverse prikkel van dierrechten maar missen P-sturings- en beloningsmogelijkheden die fosfaatrechten wel hebben. Het zit er 'tussen in'.

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 11:54
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Overleg maandag 7 september 10:00 - 12:30 over uitwerking stelsel van fosfaatrechten
Bijlagen: K3775 Input NMV sectoroverleg 7 sept 2015.docx

Van: [REDACTED] [\[REDACTED\]@minez.nl](mailto:[REDACTED]@minez.nl)
Verzonden: donderdag 3 september 2015 11:20
Aan: [REDACTED]

Onderwerp: Overleg maandag 7 september 10:00 - 12:30 over uitwerking stelsel van fosfaatrechten

Geachte dame, heren,

Voor komende maandag staat er een overleg gepland (10:00 – 12:30 uur) over de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten. Ik heb hiertoe inmiddels van LTO en NZO bijdragen ontvangen.

Ik ben voornemens morgen in de loop van de middag een agenda + bijbehorende stukken rond te sturen.

Indien u nog stukken in wilt brengen ontvang ik deze graag uiterlijk morgenochtend 11:00 uur.

Hedenmiddag vindt er een intern overleg plaats met de staatssecretaris van EZ over de nadere uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten.

Ik zal de uitkomst van dit gesprek proberen in de vorm van een geannoteerde agenda te verwerken. Mocht dit niet tijdig lukken, dan krijgt u van mij in ieder geval maandag een mondelinge terugkoppeling.

Met vriendelijke groet

[REDACTED]
senior beleidsmedewerker programma mest

Ministerie van Economische Zaken
Directoraat-Generaal Agro & Natuur
Directie Plantaardige Agroketens en
Voedselkwaliteit

[REDACTED] [@minez.nl](mailto:[REDACTED]@minez.nl)

070 – [REDACTED]

06 – [REDACTED]

aanwezig: ma, di, do en vr

afwezig: wo

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.

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 11:59
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Overleg projectgroep verantwoorde groei melkveehouderij
Bijlagen: Verslag 19-02-2014.doc; Geconsolideerde versie 24-02-2014.rtf; MvT verantwoorde groei melkveehouderij 24-02-2014.doc; Planning en procedure wetsvoorstel tot en met RvS.doc; STUK RETOUR
 BEWINDSPERSOON_Stelsel_verantwoorde_groei_melkveehouderij.pdf; Bijlage 2 Aanbiedingsformulier MR.pdf; Agenda 05-03-2014.doc

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 4 maart 2014 11:31
Aan: [REDACTED]
 [REDACTED] - DGMI
Onderwerp: Overleg projectgroep verantwoorde groei melkveehouderij

Bij deze agenda + stukken voor morgen.

Groet,

[REDACTED]

[REDACTED]
 senior beleidsmedewerker

.....
Ministerie van Economische Zaken
Directoraat Generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit
Programma Mest
 Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 73 | Den Haag
 Postadres: Postbus 20401 | 2500 EK | Den Haag

.....
 T 070- [REDACTED]

M 06- [REDACTED]

Verslag**Datum: 19 februari 2014**

Aanwezig: [REDACTED]

Afwezig: [REDACTED]

1. Opening

[REDACTED]

2. Verslag 12-2-2014

[REDACTED] stuurt het aangepaste PVA alsnog na.

Actiepunten:

7 => staat op de agenda (zie punt 3)

8 => is uitgevoerd

9 => gaat vandaag gebeuren

10 => staat op de agenda (zie punt 6)

3. Definitieve nota

We bespreken de nieuwste versie die [REDACTED] heeft opgeleverd.

a. Lucht

[REDACTED]

b. Vaststelling dieraantallen

[REDACTED]

c. Overig

We mikken op inwerkingtreding per 1-1-2015.

[REDACTED]

4. Wetsvoorstel

We bespreken de eerste versie van het wetsvoorstel die [REDACTED] heeft opgeleverd.

a. Definitie melkvee (bedrijf)

[REDACTED]

[REDACTED]

b. Bezit/houden

[REDACTED]

c. Specifiek

art. 21 lid 1 => [REDACTED]

art. 21 lid 2 => [REDACTED]

art. 21 lid 3 => [REDACTED]

art. 21a lid 2 => [REDACTED]

art. 21a lid 2 sub b => [REDACTED]

5. Bedrijfsgebonden referentie

Er liggen twee vragen voor met betrekking tot de keuze om de bedrijfsgebonden referentie niet overdraagbaar te maken:

a. Wat is het effect daarvan?

b. Welk advies willen we hier eventueel over geven?

We bespreken dit een volgende keer. RVO.nl zal scenario's leveren als "praatplaatje".

[REDACTED]

6. Planning BO en expertgroep

De expertgroep is gepland op woensdag 12 maart; het bestuurlijk overleg op 27 maart.

7. Planning volgende vergadering

Woensdag 5 maart 10:00 – 14:30 uur (lunch 12:00 – 12:30).

8. Sluiting

Projectgroep Wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij

Actiepunten

No.	Omschrijving	Wie?	Wanneer?
7.	Hoeveelheid lucht in forfaits uitzoeken	[REDACTED]	13-2-2014
8.	Commentaar op nota doorgeven aan [REDACTED]	[REDACTED]	13-2-2014
9.	Nota voor Stas afronden	[REDACTED]	14-2-2014
10.	Voorstel voor BO en expertgroep	[REDACTED]	19-2-2014

= Planning en Procedure Wetsvoorstel =

1. CEZIM, REZIM en Ministerraad

De CEZIM (Commissie voor Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu) is het ambtelijk voorportaal van de REZIM (Raad voor Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu). Het ambtelijk voorportaal heeft tot doel te zorgen voor een goede interdepartementale afstemming van politieke besluitvorming van de REZIM. Voorzitter van de CEZIM is de SG I&M (SG EZ is plaatsvervangend). De REZIM wordt voorgezeten door de minister president (vice-minister president is plaatsvervangend). CEZIM, REZIM en MR vergaderen volgens een vast schema (zie bijlage 1).

De CEZIM kan dossiers voor het kabinet:

- verkennend bespreken (voor verdere uitwerking);
- doorgeleiden naar de MR als hamerstuk;
- doorgeleiden naar de REZIM voor besluitvormende bespreking;
- aanhouden voor verdere bespreking en discussie.

Na besluitvorming in de CEZIM zorgt de dossierhouder voor:

- doorvoeren in het voorstel van aanpassingen;
- doen ondertekenen en aanbieden aan de ministerraad of onderraad van het voorstel door de verantwoordelijk bewindspers(o)on(en).

De dossierhouder is verantwoordelijk voor het aanleveren van het dossier bij de CEZIM. Elk ministerie heeft een eigen CEZIM-secretariaat. De dossierhouder dient tijdig het betreffende onderwerp op de voorraadagenda te laten plaatsnemen. Het dossier bevat:

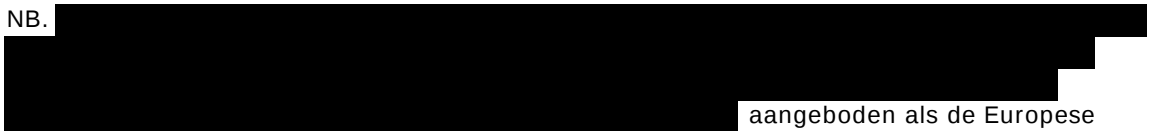
- Een compleet ingevuld aanbiedingsformulier CEZIM (MR-formulier, optie 'aanbieden aan voorportaal CEZIM' → zie bijlage 2). LET OP: Compleet invullen IAK-vragen (Integraal Afwegings Kader) verplicht.
- Het voorgestelde kabinetsbesluit met bijlagen (in ons geval, wetsvoorstel + MvT).

De doorlooptijd van een dossier bedraagt 3 tot 4 weken (3 weken indien dossier van CEZIM rechtstreeks naar MR gaat, 4 weken indien dossier ook via REZIM gaat. Zie onderstaand schema).

	maandag	dinsdag	woensdag	donderdag	vrijdag
voorbereiding	- dossierhouder zorgt ruim op tijd voor plaatsing van dossier op voorraadagenda van CEZIM	- dossierhouder stemt interdepartementaal/-bestuurlijk af en akkoord van DG voor agendering in CEZIM			
week 1	- dossierhouder levert stukken aan bij CEZIM secretariaat voor 12:00 - uiterlijk eind van de dag worden agenda en stukken verspreid				
week 2		- CEZIM vergadering 14:00	- verslag CEZ M wordt rondgestuurd	- akkoord bewindslieden en verspreiden hamerstukken MR	- akkoord bewindslieden op REZIM-stukken
week 3	- verspreiden besprekstukken REZIM	- verspreiden agenda REZIM			- MR stelt hamer-stukken vast
week 4		- bijeenkomst REZIM	- verspreiden conclusies REZIM		- MR stelt conclusies REZIM vast

2. Raad van State

Procedure

- Indien MR akkoord met voorstel dan:
 1. Nota WJZ aan minister of staatssecretaris EZ;
 2. geen medeparaaf nodig van relevante directies; zij krijgen wel een informatiekopie
 3. geen medeparaaf nodig van notificatiecoördinator of Trw-coördinator (tenzij in stuk wijzigingen zijn aangebracht ná ministerraad)
 4. met als bijlage voordracht aan de Koning (voordracht = brief waarin Koning wordt verzocht het ontwerp in te dienen bij de Afdeling advisering van de Raad van State)
 5. en als bijlage het wetsvoorstel + memorie van toelichting of conceptbesluit + nota van toelichting
 6. en eventueel de brief waarin de vice-president van de Raad van State om spoedadvies wordt verzocht.
 - Na ondertekening van voordracht door minister of staatssecretaris, verstuurt secretariaat WJZ de voordracht + ontwerp naar het Kabinet van de Koning.
 - Indien van toepassing verstuurt secretariaat WJZ dan ook de brief met verzoek om spoedadvies naar de Raad van State + kopie van de voordracht en van het voorstel. Deze brief kan pas uit als de voordracht is verstuurd naar het kabinet van de Koning.
- NB.  aangeboden als de Europese procedure tot ingrijpende wijzigingen van het voorstel leidt.
- Zodra het wetsvoorstel of ontwerpbesluit bij het Kabinet van de Koning aanhangig is gemaakt, stuurt de directeur van dat kabinet een ontvangstbevestiging naar WJZ, met een nummer dat later in de aanhef van het nader rapport opgenomen dient te worden.
 - Zodra ontwerp bij de Afdeling advisering van de Raad van State is aangekomen, stuurt de Afdeling een briefje met daarop de naam van de behandelend ambtenaar binnen de Raad naar de betrokken WJZ-jurist.
 - Tussen behandeling in ministerraad en vaststelling nader rapport (dat wil zeggen: ondertekend door bewindspersoon en verzonden naar het Kabinet van de Koning) is het ontwerp niet openbaar. Wel kan informatie over de inhoud van het wetsvoorstel of ontwerpbesluit worden verstrekt.

Doorlooptijd

- Procedure van aanbieding aan de Afdeling advisering van de Raad van State: ongeveer 9 dagen (incl medeparafen en Kabinet van de Koning). Deze termijn kan worden bekort door goed te letten op procedure van en naar bewindslieden (stuk zelf te brengen naar het Kabinet van de Koning). Let ook goed op vakanties van bewindslieden en de Koning.
- Bij afwezigheid van de staatssecretaris kan de minister tekenen voor de staatssecretaris en vice-versa wanneer dit formeel geregeld is (zie Ar 208). De vervangingsregels t.b.v. het kabinet Rutte II zijn gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2012, 23054). Als beiden afwezig zijn is ondertekening door de minister ad interim mogelijk, maar dit vraagt wel afstemming met BBR.
- Periode tussen aanbieding aan de Afdeling advisering en uitbrengen van advies is rond de 3 maanden; bij spoedadvies minder dan 6 weken. Dit kan bij meer ingewikkelde of controversiële onderwerpen echter langer zijn en is bovendien afhankelijk van de werkdruk bij de Afdeling advisering.
- Vragen over de verwachte lengte van de procedure kan WJZ stellen aan de behandelend ambtenaar van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ook overige contacten tussen de Afdeling advisering en het ministerie verlopen via WJZ.

3. Planning

Gezien voorgaande zijn volgende opties voor planning mogelijk. Daarbij wordt uitgegaan van een procedure zonder REZIM (dus doorgeleiding van CEZIM direct naar MR: hamerstuk).

Fase	Planning 1	Planning 2	Planning 3
CEZIM en Ministerraad			
Nota + stukken voor paraaf Stas EZ en I&M	maandag 24 maart	maandag 14 april	maandag 28 mei
Aanleveren stukken bij CEZIM-secretariaat	maandag 31 maart	dinsdag 22 april	dinsdag 6 mei
Bespreking CEZIM	dinsdag 8 april	dinsdag 29 april	dinsdag 13 mei
Ministerraad	vrijdag 18 april (evt. 25 april)	vrijdag 9 mei (evt. 16 mei)	vrijdag 23 mei (evt. 30 mei)
Raad van State			
nota, voordracht en dossier (+ evt. brief met verzoek spoedadvies) voor paraaf bewindsperso(n)en(en)	maandag 21 april	maandag 12 mei	maandag 26 mei
Aanbieding aan afdeling advisering RvS	donderdag 1 mei	donderdag 22 mei	donderdag 5 juni
Advies RvS bij spoedadvies (indicatief 6 weken)	donderdag 12 juni	donderdag 3 juli	donderdag 17 juli
Advies RvS (3 maanden)	vrijdag 1 augustus	vrijdag 22 augustus	vrijdag 5 september
Zomerreces Parlement 4 juli tot en met 1 september			

Bijlage 1

vergader- en aanleverschema CEZIM en REZIM februari t/m december 2014						
CEZIM-ronde	aanleveren stuk bij CEZIM-secretariaat (uiterlijk maandag 12.00 uur)	bespreking in voorportaal CEZIM (dinsdag 14.00-15.30 uur)	verzenden stuk aan REZIM door bewindspersoon uiterlijk dinsdag	Bespreking in onderraad REZIM (dinsdag)	Bespreking/vaststelling REZIM-conclusies in ministerraad (vrijdag)	bijzonderheden (w.o. recesperiodes)
26	17 februari	25 februari	4 maart	11 maart	14 maart	
27	3 maart	11 maart	18 maart	25 maart	28 maart	
28	17 maart	25 maart	1 april	8 april	11 april	
29	31 maart	8 april	15 april	22 april	25 april	Reces 28 april - 2 mei
30	DINSDAG 22 april	29 april	6 mei	13 mei	16 mei	Aanlevertermijn CEZIM op dinsdag i.v.m. 2e Paasdag
31	DINSDAG 6 mei	13 mei	20 mei	27 mei	30 mei	Aanlevertermijn CEZIM op dinsdag i.v.m. Bevrijdingsdag
32	19 mei	27 mei	3 juni	10 juni	13 juni	
33	2 juni	10 juni	17 juni	24 juni	27 juni	
34	16 juni	24 juni	1 juli	8 juli	11 juli	Zomerreces (MR) 14 juli - 11 augustus
35	18 augustus	26 augustus	2 september	9 september	12 september	
36	8 september	WOENSDAG 17 september	23 september	30 september	3 oktober	CEZIM-vergadering op woensdag i.v.m. Prinsjesdag
37	22 september	30 september	7 oktober	14 oktober	17 oktober	
38	13 oktober	21 oktober	28 oktober	4 november	7 november	
39	27 oktober	4 november	11 november	18 november	21 november	
40	10 november	18 november	25 november	2 december	5 december	
41	24 november	2 december	9 december	16 december	19 december	Kerstreces (MR) 22 december - 5 januari



252e

TER BESLUITVORMING

Aan de Staatssecretaris

2/3

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Auteur

Datum
20 februari 2014

Kenmerk
DGA-PAV / 14025584

BM 14030578

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Stelsel verantwoorde groei melkveehouderij

Parafenroute

Paraaf
DG Agro

Paraaf

Paraaf

programmamanager mest

Medeparaaf

Medeparaaf

Medeparaaf

plv. directeur DAD

WJZ

BBR-paraaf

1. Aanleiding

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) heeft u, mede namens de staatssecretaris van I&M, de Tweede Kamer een reactie gegeven op de ex ante beleidsevaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen UR. Met deze beleidsbrief heeft u het mestbeleid voor de periode vanaf 2015 geschetst: voor varkens en pluimvee blijven dierrechten in ieder geval tot 2018 van kracht, voor veehouderijbedrijven met melkvee wordt per 1 januari 2015 een nieuw wettelijk stelsel ingevoerd waarmee een verantwoorde groei – binnen de milieurandvoorwaarden – wordt geborgd. [redacted] over de invulling van dit wettelijke stelsel, met het oog op de voorbereiding van het wetsvoorstel en de onderbouwing in de memorie van toelichting bij de wet.

2. Kernpunten

2.1 Reikwijdte nieuwe stelsel

In de beleidsbrief is op hoofdlijnen geschetst welke verplichtingen verbonden zullen worden aan de groei van individuele melkveebedrijven. De beleidsbrief zegt over de reikwijdte van het nieuwe stelsel: 'elk veehouderijbedrijf met melkvee valt onder het stelsel'. De brief laat daarmee ruimte om ook andere diersoorten dan

Ontvangen BBR

25/02 - 3/3

melkvee – op gemengde veehouderijbedrijven¹ - onder de werking van het stelsel te brengen.

Voorstel 1:

[Redacted text block]

Voorstel 2:

[Redacted text block]

Voorstel 3:

[Redacted text block]

2.2 Vaststellen van de referentie 2013

De referentie fixeert op bedrijfsniveau het fosfaatoverschot over het kalenderjaar 2013. Op basis van de referentie kan in latere jaren vastgesteld worden of het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau is toegenomen. Voor de vaststelling van de referentie 2013 zijn twee hoofdvragen van belang: hoe wordt de referentie vastgesteld en welke gegevens zijn nodig voor de vaststelling van de referentie?

2.2.1 Hoe wordt de referentie vastgesteld?

Het vaststellen van de referentie 2013 heeft rechtsgevolgen voor individuele ondernemers. Dit betekent dat RVO.nl aan alle bedrijven een beschikking af moet geven. Daardoor is er een moment waarop de referentie onherroepelijk is. Voor het afgeven van een beschikking dient RVO.nl op basis van beschikbare gegevens een referentie vast te stellen voor elk bedrijf dat onder de reikwijdte van het instrument valt. Tegen een beschikking kan bezwaar en beroep aangetekend worden. RVO.nl heeft pas een rechtsbasis voor het afgeven van een definitieve beschikking op het moment dat de wet van kracht is.

¹ Gemengde melkveebedrijven: circa 20% van de veehouderijbedrijven met melkvee heeft één of meerdere andere diersoorten dan melkvee op het bedrijf.

² De huidige Meststoffenwet kent geen definitie van de diersoort 'melkvee', uitsluitend een definitie van de diersoort 'rund', met een uitsplitsing naar verschillende diercategorieën.

Voorstel 4:

2.2.2 Welke gegevens zijn nodig voor vaststelling van de referentie?

Het feit dat de beschikking rechtsgevolgen heeft betekent dat het vaststellen van de referentie vraagt om een nauwkeurige set aan gegevens. De benodigde gegevens voor het vaststellen van de referentie 2013 zijn:

1. de fosfaatproductie van alle op het bedrijf aanwezige melkkoeien over het kalenderjaar 2013, op basis van:
 - a. het gemiddelde aantal op het bedrijf aanwezige melkkoeien. De registratie bij RVO.nl van de gemiddeld in een kalenderjaar aanwezige runderen is opgenomen in I&R-rund. In I&R-rund wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën runderen (melkkoe, zoogkoe, vleeskalf, etc.). Gegevens over het aantal melkkoeien is uit de GDI-opgave te halen. Dit betreft een momentopname (in te dienen tussen 1 april en 15 mei) van het aantal gehouden melkkoeien. Deze gegevens zijn wel uitgesplitst naar de onderscheiden diercategorieën. RVO.nl kan op basis van I&R-rund en de GDI een berekening maken van het gemiddeld aantal gehouden melkkoeien. Deze berekening zal veelal afwijken van de feitelijke situatie.
 - b. de excretieforfaits (voor fosfaat) uit de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (URM). De excretieforfaits van melkkoeien zijn daarbij gedifferentieerd naar de gemiddelde melkproductie per koe per jaar. Deze gegevens zijn bekend.
2. de fosfaatgebruiksruimte op het bedrijf. Hiervoor wordt één-op-één aangesloten bij de vaststelling van de fosfaatgebruiksruimte in het stelsel van verplichte mestverwerking.

Voorstel 5:

2.3 Verantwoordingsplicht melkveehouder

Vanaf 1 januari 2015 dienen melkveehouders aan te kunnen tonen dat op hun bedrijf ofwel geen sprake is van een toename van het fosfaatoverschot ten opzichte van de referentie 2013, ofwel dat zij, bij een toename van het fosfaatoverschot, hebben voldaan aan de aanvullende voorwaarden: extra grond, 100% verwerking of een combinatie van beide. Verantwoording dient plaats te vinden op basis van:

1. de fosfaatproductie van alle op het bedrijf aanwezige melkkoeien;
2. de fosfaatgebruiksruimte (grond x fosfaatgebruiksnorm) op het bedrijf; en
3. de hoeveelheid dierlijke mest die is afgevoerd naar een mestverwerker (op basis van het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM)).

Ondernemers zijn, vanuit het bestaande stelsel van gebruiksnormen en de verplichte mestverwerking, al verplicht genoemde gegevens op het bedrijf te administreren. De onder 2 en 3 genoemde gegevens worden bij RVO.nl al geregistreerd. Voor de onder 1 genoemde gegevens ligt dit gecompliceerder.

2.3.1 Bedrijfsspecifieke Excretie (BEX)

De controle op de verantwoording door RVO.nl gebeurt op basis van forfaits. Ondernemers kunnen echter, in het kader van de *vrije bewijsleer*, zoals deze ook wordt toegelaten in het stelsel van gebruiksnormen en bij de verplichte mestverwerking, bij de verantwoording gebruik maken van de *Bedrijfsspecifieke Excretie (BEX)*.

Met BEX kunnen melkveehouders op bedrijfsniveau een mineralenbalans opstellen. Daaruit volgt onder meer de bedrijfsspecifieke fosfaatexcretie³. Voordeel van de BEX is dat voermaatregelen zich 'uitbetalen' in een lagere bedrijfsspecifieke fosfaatexcretie en daarmee in een lagere fosfaatproductie. Boeren die minder fosfaatproductie realiseren maken minder kosten voor afvoer van fosfaat.

Boeren die een excretie realiseren die op of boven het wettelijke forfait ligt, zullen het gebruik van BEX achterwege laten. Boeren die een lagere excretie realiseren dan de forfaitaire excretie, zullen gebruik maken van BEX. Dit stelsel vormt dan ook een stimulans voor het nemen van voermaatregelen.

Het is belangrijk te realiseren dat reeds genomen voermaatregelen van invloed zijn op de wijze waarop het nieuwe stelsel in de praktijk uit zal pakken. Bedrijven die namelijk al voermaatregelen toepasten in de jaren tot en met 2013 (het referentiejaar) realiseren een feitelijke fosfaatexcretie die lager ligt dan de

³ BEX vormt ook de basis voor de in ontwikkeling zijnde *kringloopwijzer*, waarmee het landbouwbedrijfsleven binnen enkele jaren ook bedrijfseigen gebruiksnormen mogelijk wil maken.

wettelijke forfaits. De op de wettelijke excretieforfaits gebaseerde referentie op dergelijke bedrijven zal daardoor hoger zijn dan de werkelijke fosfaatproductie. Dit betekent dat vanaf de start van het stelsel een bepaalde hoeveelheid 'lucht' in het stelsel zal zitten. Bedrijven met een feitelijke fosfaatproductie die onder hun referentie ligt kunnen vanaf 1 januari 2015 dit verschil opvullen met extra melkkoeien, zonder dat dit vraagt om aanvullende maatregelen in de vorm van grond of verwerking. Deze 'lucht' in het stelsel kan met de voorgestelde referentievaststelling niet worden voorkomen. RVO.nl beschikt niet over de gegevens over 2013 om voor alle bedrijven een bedrijfsspecifieke referentie vast te stellen. Voor het vaststellen van de referentie is RVO.nl daarom aangewezen op de wettelijke forfaits. De 'lucht' in het stelsel vormt hiermee feitelijk een beloning voor voorlopers die in de jaren tot en met 2013 hebben gekozen voor voermaatregelen om de fosfaatproductie op hun bedrijf te reduceren.

Voorbeeldberekening effect verantwoording met BEX

Stel, een melkveebedrijf heeft 100 melkkoeien met een wettelijke fosfaatexcretie van 47,2 kg per koe per jaar. De fosfaatproductie bedraagt daarmee 4.720 kg. Het bedrijf heeft 50 hectare grond met een gemiddelde fosfaatgebruiksnorm van 90 kg/ha. Het bedrijf heeft daarmee een plaatsingsruimte van 4.500 kg. Het overschot op bedrijfsniveau - en daarmee de referentie voor 2013 - bedraagt $4.720 - 4.500 = 220$ kg fosfaat. Bij de verantwoording in 2015 is het aantal melkkoeien op dit bedrijf gestegen naar 110.

Ontwikkelrichting 1: grond

Op basis van het wettelijke forfait is de productie van het bedrijf toegenomen met $10 \times 47,2 = 472$ kg. Zonder extra grond neemt het overschot eveneens met deze hoeveelheid toe. Het bedrijf kan er echter voor kiezen om extra grond te verwerven. Uitgaande van een gemiddelde gebruiksnorm van 90 kg fosfaat/ha/jaar heeft het bedrijf $472/90 = 5,24$ ha extra nodig om aan de gestelde voorwaarden voor groei te voldoen.

Ontwikkelingrichting 2: voer

Op basis van de BEX heeft dit bedrijf 10% winst geboekt ten opzichte van het wettelijke excretieforfait: 42,5 kg fosfaat per koe per jaar (i.p.v. 47,2 kg). De fosfaatproductie op dit bedrijf bedraagt daarmee 4.673 kg ($110 \times 42,5$). Het bedrijf heeft geen extra grond verworven en heeft daarmee nog steeds een plaatsingsruimte van 4.500 kg fosfaat. Het overschot op bedrijfsniveau bedraagt daarmee $4.673 - 4.500 = 173$ kg fosfaat. Het overschot in 2015 is daarmee met 47 kg, gedaald ten opzichte van de referentie 2013. Daarmee voldoet dit bedrijf aan de gestelde voorwaarden voor groei.

Conclusie: Deze melkveehouder is met 10 melkkoeien gegroeid, maar heeft geen extra grond hoeven te verwerven en heeft tevens geen extra mest hoeven te verwerken. Dit wordt veroorzaakt door het verschil in de forfaitaire vaststelling van de referentie 2013 en de bedrijfsspecifieke verantwoording (BEX) over 2015.

De hoeveelheid lucht in het stelsel kan gereduceerd worden door de wettelijke excretieforfaits naar beneden bij te stellen. Dit is ook gerechtvaardigd gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren in het voerspoor. Het wettelijke excretieforfait vertegenwoordigt de gemiddelde fosfatexcretie in de praktijk. Door het effect van het voerspoor is dit gemiddelde gedaald. Door de excretieforfaits aan te passen kan een deel van de circa 10% lucht in het stelsel worden voorkomen, maar niet helemaal. Er zullen altijd melkveebedrijven zijn die een lagere excretie realiseren dan het forfait, ook als dit forfait meer in overeenstemming is gebracht met de huidige praktijk.

[illegible]

pos

[REDACTED]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

3. Nog nader uit te werken

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Kenmerk
DGA-PAV / 14025584

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

senior beleidsmedewerker programma mest

Agenda

Datum: 5 maart 2014

Locatie: B zuid 4 (10p.)

Genodigden: [REDACTED]
[REDACTED]

1. Opening

2. Mededelingen

3. Verslag 19-2-2014

Zie bijlage 'verslag 19-02-2014', ingebracht door [REDACTED]

4. Terugkoppeling nota

Zie bijlage 'STUK RETOUR BEWINDSPERSOON Stelsel verantwoorde groei melkveehouderij'.

5. Effect niet-verhandelbaar maken referentie

Eventueel nagezonden stukken [REDACTED] (conform zijn mail d.d. 26-2-2014 17:10 uur).

6. Opdrachtformulering externe doorrekening

Brainstorm (welke vragen? Door wie uit te voeren?)

7. Versie 2 wetsvoorstel

Zie bijlagen 'Geconsolideerde versie Msw 24-02-2014' en 'MvT verantwoorde groei melkveehouderij 24-02-2014'

8. Planning en procedure wetsvoorstel

Zie bijlagen 'Planning en procedure wetsvoorstel tot en met RvS' en 'bijlage 2 Aanbiedingsformulier MR'

9. Bijeenkomst externen op 12 maart en BO op 27 maart

10. Afspraken en planning volgende vergadering

11. Sluiting

Lunch van 12:00 tot 12:30 uur

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 12:04
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Overleg volumemaatregelen
Urgentie: Hoog

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 17 juni 2010 14:36
Aan: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
Onderwerp: Overleg volumemaatregelen
Urgentie: Hoog

Heren,

Bijgevoegd een eerste poging om de afzonderlijke notities die jullie hadden opgesteld samen te voegen tot één notitie.



2010-06-16
Noodzaak sturin...

Tot zo.

Groet,

[REDACTED]

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	2
2. MILIEUGEBRUIKSRUIMTE	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Mineralen	3
2.3 Ammoniak	5
2.4 Broeikasgassen	6
2.5 Fijn stof	7
2.6 Conclusies	7
3. DIERENWELZIJN EN OMVANG VEEHOUDERIJ	8
3.1 Ruimer leefoppervlak per dier	8
3.2 Gebruik van stro	8
3.3 Buitenuitloop en weidegang	9
3.4 Conclusies:	10
4. EFFECTEN VAN EEN KIMP VAN DE NEDERLANDSE VEESTAPEL	11
4.1 Buitenlandse milieu- en ruimte-effecten	11
4.2 Economische effecten	12
4.3 Conclusies	12
5. LEGITIMERING BEPERKING OMVANG VEEHOUDERIJ	13
5.1 Historie	13
5.2 Periode na 2015	14
BIJLAGE 1: ECONOMISCH BELANG VEEHOUDERIJKETENS	16

1. Inleiding

De veehouderij heeft nu reeds grote moeite om binnen haar milieugebruiksruimte te blijven. Milieudoelen op verschillende thema's (mineralen, ammoniak, broeikasgassen, fijn stof) zullen in de komende 5 tot 10 jaar verder aangescherpt worden. Met het afschaffen van de melkquotering per 2015 en de expiratie van het stelsel van dierrechten, ook per 2015, wordt de omvang van de veehouderij niet langer direct gereguleerd.

Tot nu toe past de veehouderij met haar huidige omvang door inzet van veel techniek maar net binnen de haar toegemeten milieurandvoorwaarden. Randvoorwaarden die, onder meer vanwege EU-richtlijnen, verder aangescherpt zullen worden richting een maatschappelijk verantwoorde milieugebruiksruimte. De veehouderij kan kiezen voor een verdere groei van de veestapel met navenant kostbare inzet van techniek en gedetailleerde overheidsregulering. Of zij kan kiezen voor een beperking van de omvang van de veestapel die het mogelijk maakt op een meer duurzame en ontspannen wijze te functioneren binnen dezelfde milieugebruiksruimte.



2. Milieugebruiksruimte

2.1 Inleiding

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.

In feite wordt de landbouw voorlopig een grotere milieugebruiksruimte toegemeten, dan die uiteindelijk vanuit het belang van goed functionerende ecosystemen, beschikbaar is. Deze milieugebruiksruimte wordt in 2015 en daarna bepaald door de milieudoelen die dan gelden. Ook de veehouderij, als onderdeel van de landbouwsector, zal binnen deze milieugebruiksruimte moeten functioneren.

Voor deze analyse kijken we naar de milieugebruiksruimte die bepaald wordt door milieudoelen voor:

- de mineralenbelasting door bemesting met dierlijke mest (stikstof en fosfaat);
- de ammoniakuitstoot uit stallen, beweiding, opslag en aanwending van dierlijke mest;
- de uitstoot van broeikasgassen (CO₂, methaan, lachgas);
- de uitstoot van fijn stof.

Mineralen: Richting 2015 loopt het deel van de dierlijke mest dat ter beperking van de mineralenbelasting buiten de landbouw moet worden afgezet op naar ca. 25%. Dit zal met steeds hogere mestafzetkosten gepaard gaan. De Milieubalans 2009 meldt dat de nu voorzienen normen voor 2015 mogelijk nog aangescherpt moeten worden. Zie verder paragraaf 2.2.

Ammoniak: De Milieubalans 2009 meldt dat het onzeker is of de totale ammoniakemissie uit dierlijke mest binnen de EU-doelen voor ammoniak blijft (NEC-plafond). Deze doelen zullen in de toekomst aangescherpt worden. De depositie van ammoniak op de meeste natuurgebieden in ons land is nog dusdanig hoog dat veel veehouderijbedrijven in en rond die gebieden in hun ontwikkeling klem zitten. Zie verder paragraaf 2.3.

Broeikasgassen: De reductie van broeikasgassen in de landbouw heeft tot nu toe meegelift met het mestbeleid (minder lachgas uit bemeste landbouwgrond). De toekomstige verlaging zal ook moeten komen door reductie van methaanemissies uit mestopslagen en koeien. De daarvoor benodigde technieken zijn nog nauwelijks ontwikkeld en kostbaar. Daarmee zit de veehouderij nog slechts in de startfase waar het gaat om de ambities van het klimaatbeleid. Zie verder paragraaf 2.4.

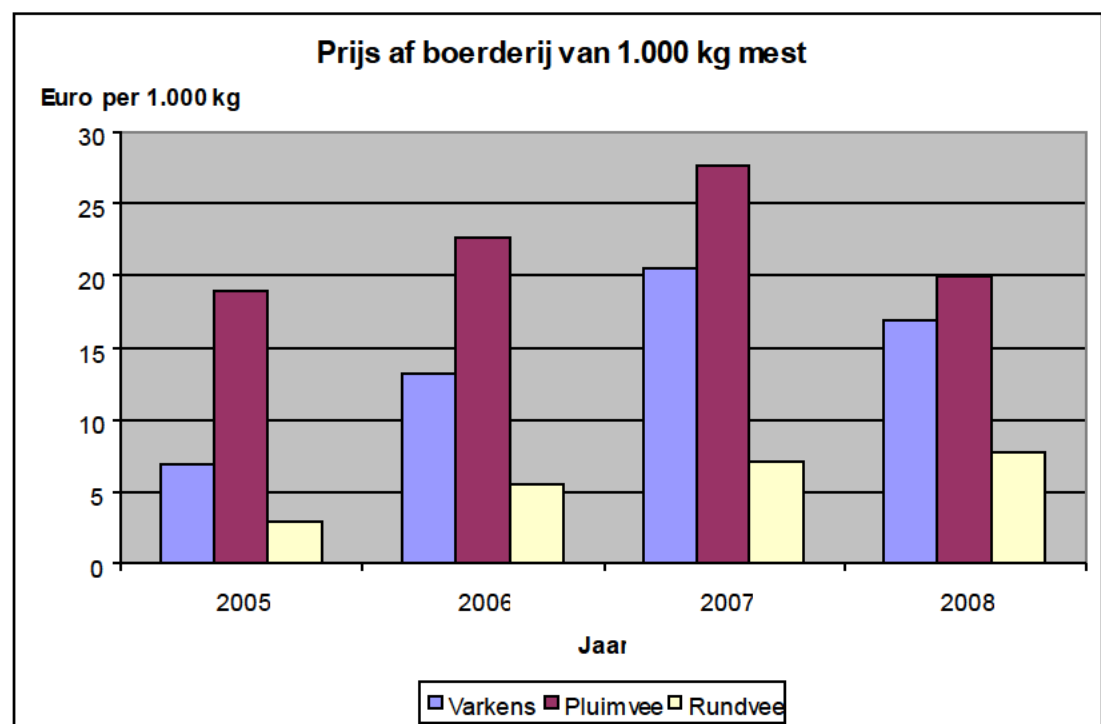
 Zie verder paragraaf 2.5.

2.2 Mineralen

Sinds de invoering van varkensrechten (1997) en pluimveerechten (1998) is de mineralenproductie fors gedaald (stikstof -20%; fosfaat -11%). In die periode is de milieugebruiksruimte (nationale plaatsingsruimte) echter nog veel sterker gedaald (stikstof -57%; fosfaat -22%). Gevolg is een overschot aan mineralen op de Nederlandse markt en een toenemende druk op het mineralenbeleid. Ter realisatie van doelen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water zal de bemesting in de komende tien jaar verder teruggebracht dienen te worden. De milieugebruiksruimte wordt hiermee kleiner. Dit heeft gevolgen voor de plaatsingsruimte voor dierlijke mest. Als gevolg van met name de aanscherping van de

fosfaatgebruiksnormen in de komende 5 tot 10 jaar zal de druk op het mineralenbeleid alleen nog maar verder toenemen. Bij het huidige productieniveau ontstaat er in 2020 ruwweg een overschot aan fosfaat uit dierlijke mest op de Nederlandse markt van 50 tot 60 miljoen kg P_2O_5 (ter illustratie: de totale mestproductie van de varkenshouderij bedraagt 45 miljoen kilogram fosfaat). Dit betekent dat voor 28 tot 34% van de nationale fosfaatproductie afzet buiten de Nederlandse landbouw gevonden dient te worden. Deels kan dit overschot opgevangen worden met bestaande afzetkanalen zoals export (in 2009 28 miljoen kg P_2O_5), verbranding (circa 4 miljoen kg P_2O_5) en afzet naar niet-landbouwbedrijven (circa 7 miljoen kg P_2O_5). Export van dierlijke mest is sinds de invoering van het gebruiksnormenstelsel fors toegenomen, althans op papier. Er is echter een grens aan wat buitenlandse afnemers kunnen (gebruiksruimte) en willen ontvangen (met name Duitsland). Daarnaast kan je de vraag opwerpen of grootschalige export van mineralen naar het buitenland als duurzaam aan te merken is aangezien de mineralen voor een belangrijk deel aangevoerd worden van buiten Europa.

De Nederlandse mestmarkt staat al vele jaren onder druk. Prijzen voor de afzet van mest drukken zwaar op de bedrijfsresultaten van met name intensieve veehouderijbedrijven. Er bestaat bij een overschotsmarkt dan ook altijd forse druk op het systeem. Fraude loont in een overspannen mestmarkt waarbij afzetprijzen kunnen oplopen tot € 20,- per kuub (figuur 1).

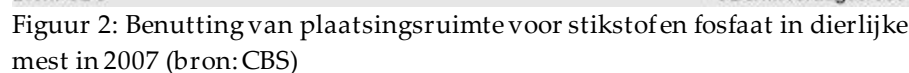


Figuur 1: Prijs afzet dierlijke mest voor de jaren 2005 t/m 2008 (bron: LEI-BIN)

De intensieve pluimveehouderij heeft voldoende alternatieven voor afzet van overschotsmest. De verwachting is dat deze sector in de komende 10 jaar haar volledige overschot kan afzetten in het buitenland of aan de pluimveemestverbranding¹ (zeker als de geplande tweede installatie operationeel wordt). De melkveehouderij kan een groot deel van de eigen productie op eigen grond kwijt. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat de derogatie behouden blijft. Door de aanscherping van fosfaatgebruiksnormen zal het noodzakelijk blijken de N/P-verhouding van de mest omhoog te krijgen om tot een maximale benutting van de eigen mest te komen. Dit kan door voermaatregelen en/of mestscheiding. Een eventueel overschot zal zijn weg vinden op de nationale markt en vooral concurreren met varkensmest. De intensieve varkenshouderij zal de grootste moeite hebben om overschotsmest af te zetten. Derogatiebedrijven nemen geen tot weinig

¹ De daling van de afzetprijs voor pluimveemest in 2008 wordt toegeschreven aan de start van de pluimveemestverbranding op de Moerdijk.

In 2009 en 2010 is de export van varkensmest fors toegenomen. Onduidelijk is op dit moment hoeveel van de geëxporteerde varkensmest voldoet aan de eisen van Verordening 2003/2003 (hygiëniseren). De weerstand, vooral bij Duitse overheden, tegen de massale import van varkensmest uit Nederland is groeiende. Angst voor import van dierziekten en ontwrichting van de eigen (mest)markt lijkt groot. Een aantal Duitse Deelstaten denkt aan het stellen van aanvullende eisen aan geïmporteerde Nederlandse varkensmest. Vraag is of de afzet van varkensmest naar Duitsland een economisch duurzame oplossing is voor de varkenshouderij.



- Bij gelijkblijvend mestproductie en dalende milieugebruiksruimte (strengere bemestingsnormen) groeit het overschot op de Nederlandse markt naar 50 tot 60 miljoen kilogram fosfaat in 2020;
- De afzet buiten de Nederlandse landbouw bedroeg in 2009 circa 40 miljoen kilogram fosfaat;
- De pluimveehouderij en melkveehouderij hebben waarschijnlijk voldoende afzetmogelijkheden voor overschotsmest. De varkenshouderij zal nieuwe afzetkanalen moeten aanboren;
- De export van varkensmest staat onder druk. Duitsland denkt aan het stellen van aanvullende eisen.

[illegible]

- De uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 20 tot 30% te verminderen vergeleken met 1990 (afhankelijk van internationale ontwikkelingen).
- Het tempo van energiebesparing de komende jaren te verdubbelen van 1% nu naar 2% per jaar.
- Het aandeel duurzame energie in 2020 te verhogen van ongeveer 2% nu naar 20% van het totale energieverbruik.

Internationaal is Nederland, via het Kyoto-protocol verplicht om de broeikasgassen in 2012 met 6 procent te verminderen (t.o.v. niveau 1990). De Milieubalans 2009 meldt dat de Nederlandse landbouw voor 11 % bijdraagt aan de nationale broeikasgasemissie. Voor de veehouderij gaat het daarbij vooral om de overige broeikasgassen methaan (uit mestopslagen fermentatie in koeienmagen) en lachgas uit bemeste landbouwgrond. Er zijn geen aparte verplichte beleidsdoelen voor de reductie van broeikasgassen uit de landbouw. Wel heeft de overheid op vrijwillige basis in het Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren afspraken gemaakt met de sector die neer komen op het realiseren van een evenredige bijdrage door de landbouw aan de beleidsdoelen van het programma Schoon en Zuinig.

De totale broeikasgasemissie uit de landbouw was in 2006 met 18% gedaald ten opzichte van het referentiejaar 1990. Deze reductie is vooral een gevolg van een lagere lachgasemissie uit bemeste bodems als gevolg van het aangescherpte mestbeleid. De methaanemissie is slechts met enkele procenten gedaald als gevolg van minder vee. De verdere verlaging van methaanemissies is afhankelijk van de wijze waarop (de mestopslagen bij) stallen worden ingericht en van het beïnvloeden van pensfermentatie bij koeien. Het eerste zal gedeeltelijk mee kunnen liften met maatregelen om ammoniakemissies uit stallen te verminderen. Het beïnvloeden van pensfermentatie vergt aangepast veevoer. De benodigde technieken bevinden zich nog in een beginnend ontwikkelingsstadium, zijn vaak kostbaar en deels nog onbewezen.

De veehouderij is zich pas sinds kort bewust aan het worden van hun rol in het klimaatvraagstuk. Om deze bewustwording te bevorderen en om de ontwikkeling van maatregelen te bevorderen is er het Reductieplan Overige Broeikasgassen. Hiermee is het klimaatbeleid voor de veehouderij duidelijk nog in de startfase.

In de CLM-studie naar de gevolgen van het wegvallen van het melkquotum is ingeschat dat de broeikasgasemissies uit de melkveehouderij in 2015 ten opzichte van de huidige emissie nog niet substantieel verminderd zullen zijn. De bereikte reducties zullen ongeveer te niet worden gedaan door de emissieverhoging als gevolg van de ingeschatte 8% groei van de melkveestapel.

2.5 Fijn stof

2.6 Conclusies

3. Dierenwelzijn en omvang veehouderij

In hoofdlijnen gaat het bij het dierenwelzijnsbeleid om drie maatregelen die gericht zijn op het beter tegemoet komen aan de natuurlijke behoeften en gedrag van de dieren:

1. het vergroten van het leefoppervlak van de dieren in de stallen (meer ruimte);
2. het gebruik van stro als afleidingsmateriaal om te kunnen wroeten en scharrelen;
3. het bieden van de mogelijkheden van buitenuitloop en weidegang.

3.1 Ruimer leefoppervlak per dier

Verwacht wordt dat de eisen voor het leefoppervlak van de dieren de komende jaren worden aangescherpt, ofwel via EU- of nationale wetgeving of via marktwerking (diervriendelijke producten die voldoen aan de bovenwettelijke welzijnseisen van het Beter Leven kenmerk van de Dierenbescherming).

Dit heeft in de eerste plaats tot gevolg dat in de huidige stallen minder dieren gehouden zullen kunnen worden. De wet- en regelgeving is voor de grote veehouderijsectoren verschillend:

- melkvee: AMvB-welzijn melkveehouderij is in voorbereiding. Bevat o.a. ruimere leefoppervlaktenormen.
- varkens: per 2013 is in heel de EU voor dragende fokzeugen de groepshuisvesting verplicht, betekent o.a. meer leefoppervlak per dier. Voor vleesvarkens gaat NL, in afwijking van de EU, de leefoppervlaktenorm per 2013 licht aanscherpen; verdere aanscherping zal plaatsvinden in afwachting van de aanpassing van de Europese welzijnsrichtlijn voor varkens (voorzien in 2014 met waarschijnlijk ruime overgangstermijnen).
- Pluimvee: de leefoppervlakte per legkip neemt per 2012 toe door het verbod op de legbatterij. Voor de alternatieve systemen (scharrel, vrije uitloop, biologisch) gelden Europese normen voor de leefoppervlakte, die strenger zijn dan van de kooien. Voor vleeskuikens treedt eind 2010 de Europese welzijnsrichtlijn in werking. De gemiddelde bezetting moet dan terug van 45 kg/m² naar maximaal 42 kg/m².

Om het huidige aantal dieren te kunnen blijven houden, zal extra geïnvesteerd moeten worden in de uitbreiding van de stalcapaciteit binnen de randvoorwaarden van het milieubeleid (ammoniak, geur, fijn stof) en het ruimtelijk ordeningsbeleid (locaties, omvang bouwblok).

Daarnaast is er een toenemende tendens dat supermarkten, foodservice en cateraars, inspeland op de consumentenvraag hun streven zich te onderscheiden, in toenemende mate vragen om dierlijke producten met extra welzijnsmaatregelen die verder gaan dan de wettelijke minimumeisen met een meerprijs voor de gemaakte meerkosten. Deze eisen hebben o.a. betrekking op een grotere leefruimte voor de dieren. Voorbeelden zijn het 1-ster varkensvlees dat medio 2011 in alle AH-winkels het gangbare varkensvlees zal vervangen; de sterke groei van de afzet van scharrelpluimveevlees bij AH en andere retailers. Als deze ontwikkeling zich doorzet zal dit ertoe leiden dat er in een deel van de huidige stallen minder dieren gehouden worden.

Een tweede gevolg van ruimere leefoppervlaktenormen is dat het NH₃-emissie per dierplaats toeneemt. In de gesloten stalsystemen van de varkens- en de pluimveehouderij betekent dit dat er verdergaande maatregelen moeten worden genomen om binnen de normen van het Besluit ammoniak huisvesting te blijven: toepassen van luchtwassers op een groter deel van het varkensbedrijf (saldering) en verdergaande mestdroogtechnieken in de pluimveehouderij.

In de melkveehouderij wordt vrij algemeen (80%) weidegang toegepast. In de weide treedt een lagere NH₃-emissie op dan bij de huidige stalsystemen. Winst zal moeten worden geboekt bij de stalsystemen, maar dan ontstaat het dilemma van de weidegangemissie.

3.2 Gebruik van stro

Ten algemene leidt het gebruik van stro/strooisel tot een grotere emissie van fijn stof. De grootste knelpunten liggen hier in de pluimveesector. Technieken zijn in voorbereidingen gereed voor introductie en

uittesten in de praktijk. In de varkenssector biedt het gebruik van gecombineerde luchtwassers mogelijkheden om fijn stof emissies terug te brengen.

3.3 Buitenuitloop en weidegang

Vanuit een oogpunt van imago, maatschappelijk draagvlak en wellicht dierenwelzijn is er een toenemende tendens om dieren ook deels buiten te houden en weidegang te bieden. Deze ontwikkeling wordt vooral vanuit de markt aangestuurd (duurzame marktsegmenten met Beter Leven kenmerk van de Dierenbescherming). Deze ontwikkeling kan ertoe leiden dat de ammoniak- en geuremissies toenemen en dat het moeilijker wordt om te voldoen aan de wettelijke emissienormen per dierplaats. De situatie is verschillend voor de varkens- en pluimveehouderij. In de varkenshouderij worden, behalve in de biologische varkenshouderij, nauwelijks varkens buiten gehouden. Vanwege de gezondheidsrisico's en de grotere milieu-emissies wordt hier de komende jaren geen grote ontwikkeling verwacht. De sector zal vooral zoeken naar welzijnsverbeterende maatregelen in gesloten maar transparante stalsystemen (daglicht, veel glas etc.).

In de pluimveehouderij is het houden van kippen in de buitenuitloop (overdekte uitloop of vrije uitloop) al meer ingeburgerd. De gezondheidsrisico's (risico op besmetting met vogelgriep) blijven bestaan en worden kritisch gevolgd door de sector. Milieutechnisch gezien levert de buitenuitloop op pluimveebedrijven nauwelijks een bijdrage. In de Regeling Ammoniak en Veehouderij (RAV) (mei 2009) is vastgelegd dat bij het toetsen van milieuvergunningen voor pluimveebedrijven met een vrije of overdekte uitloop de ammoniakemissie uit deze uitloop verwaarloosbaar klein is en dat hiermee geen rekening hoeft te worden gehouden. Vanuit milieuoogpunt is er geen belemmering voor het houden van kippen in een uitloop. In de melkveehouderij wordt weidegang nog steeds vrij algemeen toegepast.

Beweiding heeft een aantal effecten op het milieu. Minder beweiding leidt tot lagere mineralenverliezen en lagere mineralenoverschotten, met name voor stikstof, maar ook voor fosfaat. Het belangrijkste verschil tussen beweiding en het gehele jaar opstallen is de plaats waar de mest en urine terechtkomen: deels in de weide of alles in de stal. In de weide deponeert het vee mest en urine met een grote hoeveelheid op een klein oppervlak (puntbelasting), waardoor de mineralen hier niet of in ieder geval niet op korte termijn benut kunnen worden en de kans op verliezen groter is. Mest en urine opgevangen in de stal kan men als meststof gebruiken. De mineralen kunnen dan beter benut worden en de aanvoer van (kunst)meststoffen kan verkleind worden bij een gelijkblijvende opbrengst. Bij volledig opstallen kan op deze wijze de aanvoer van stikstof met circa 50 kg per ha per jaar dalen. Daarnaast heeft beweiding effect op de vorm van de stikstofverliezen. Bij beweiding vindt meer nitraatuitspoeling en denitrificatie plaats en is ook de emissie van lachgas groter, terwijl bij het opvangen van mest en urine in de stal en het uitrijden de vervluchtiging van ammoniak groter is. Afhankelijk van de ruwvoervoorziening op een bedrijf en van de gemaakte keuzen bij de uitvoering van het beweidingssysteem kan het effect van beperking van de beweiding op de totale stikstofverliezen per geval sterk verschillen. Algemeen geldt dat een beperking van de beweiding altijd de mogelijkheid biedt tot verlaging van de totale stikstofverliezen⁵.

De laatste jaren stabiliseert de volledige of gedeeltelijke weidegang zich op 80% (strookt niet met gegevens LEI! Zie tabel 1). Schaalvergroting kan aanleiding zijn om af te zien van weidegang. Sinds een aantal jaren fungeert de Stichting Weidegang (waarin diverse ketenpartijen en de dierenbescherming zijn vertegenwoordigd) als pleitbezorger en stimulator van weidegang.

Beweidingssysteem (% koeien)	2006	2007	2008
Koeien volledig op stal	20	23	30
Beperkte weidegang	57	55	51
Onbeperkte weidegang	23	22	19

Tabel 1: Ontwikkeling weidegang 2006-2008 (bron: LEI-Binternet)

⁵ ASG, *Weidegang in beweging*, PraktijkRapport Rundvee 81, november 2005

3.4 Conclusies:

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

4. Effecten van een krimp van de Nederlandse veestapel

4.1 Buitenlandse milieu- en ruimte-effecten

In discussies over een eventuele krimp van de Nederlandse veestapel wordt regelmatig de vraag gesteld of we op niet hiermee de ongewenste effecten van onze veehouderij naar het buitenland exporteren ("eigen stoepje schoonvegen"). Deze paragraaf verkent een aantal overwegingen die in deze discussie gehanteerd kunnen worden. De tekst is deels gebaseerd op een PBL-LEI-onderzoek uit 2007 van het door Milieudefensie bij de Tweede Kamer ingediende burgerinitiatief "Stop fout vlees". Hierbij stelde Milieudefensie voor om de Nederlandse intensieve veehouderij te halveren.

Die hieronder opgesomde overwegingen richten zich op de buitenlandse milieu- en ruimte-effecten van een beperking van de Nederlandse veestapel. Overwegingen:

- Bij een gelijkblijvende vraag naar vlees en zuivel zal een krimp van de Nederlandse veestapel altijd leiden tot een groei van veehouderij elders. Aangezien de Nederlandse veehouderij zich vrijwel uitsluitend richt op de West-Europese markt, zal die verplaatsing van de productie zich vrijwel geheel richten op West-Europa.
- De lokale emissies van stikstof, fosfaat en ammoniak zullen met de productie meeverhuizen. Echter, die emissies zijn voor wat hun ecologische gevolgen gebonden aan Europese richtlijnen (Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn, Natura 2000). Terwijl het realiseren van de met deze richtlijnen gewenste milieukwaliteit vanwege de hoge veedichtheid in ons land moeilijk is, is dat in veel andere EU-regio's makkelijker. Daarnaast geldt voor de grotere bedrijven overal de IPPC-richtlijn, die toepassing van 'best beschikbare' emissiereductietechnieken voorschrijft.
- Ten opzichte van andere Europese landen gebruikt de Nederlandse veehouderij meer soja per kg product (ca 20% meer dan Europees gemiddeld). Een verplaatsing van Nederlandse veehouderij naar elders in Europa zal daardoor een beperkte verlaging van het Europees gebruik van soja tot gevolg hebben. Dit leidt tot een kleiner ruimtebeslag in de sojaproducerende landen. Echter in Europa leidt het tot extra ruimtebeslag voor veevoerproductie. Per saldo is de mondiale verandering in ruimtebeslag nihil. Tegelijkertijd draagt het wel bij aan de doelstelling om veehouderij meer te baseren op regionale West-Europese voer-mest kringlopen. Tevens is het voor de EU makkelijker om duurzaamheid te realiseren bij in Europa geproduceerd veevoer dan bij veevoer uit andere delen van de wereld.
- Met een verplaatsing van de veehouderij verhuizen ook de aan veehouderij verbonden broeikasgasemissies mee. Voor Nederland draagt dit bij aan het realiseren van het nationale plafond voor deze emissies. Aangezien andere EU-landen ook gebonden zijn aan nationale quota, zullen zij de extra emissie moeten compenseren met extra maatregelen binnen de veehouderij of in andere sectoren.
- Nederland heeft vanuit mondiaal perspectief gezien een veehouderij met een uitzonderlijk hoge productie-efficiency (veel productie per kg veevoer) en milieuefficiency (weinig emissies per kg product). Verplaatsing van deze veehouderij naar minder efficiënte regio's zou daarom tot meer ruimtebeslagen meer milieuemissies kunnen leiden. Terwijl juist vanwege de groeiende vraag naar voedsel gestreefd wordt naar een mondiale landbouw die efficiënter met ruimte en milieu omgaat. Hoewel bovenstaand effect er is, zij het zeer beperkt, vindt ik een andere overweging relevanter. Waar we wereldwijd een intensievere landbouw nodig hebben, zijn we in ons land qua intensiteit inmiddels voorbij het optimum gegroeid. Ondanks de hoge milieuefficiency levert de Nederlandse veehouderij door haar hoge veedichtheid een (veel) te hoge belasting op van bodem, water en biodiversiteit in de Nederlandse delta. Wanneer we die veedichtheid iets terugdringen (grootorde waarschijnlijk ca. 15%, effect op wereldvoedselproductie nihil), komt een Nederlandse veehouderij in zicht die een hoge efficiency wel weet te combineren met een ecologisch verantwoord samengaan met de haar omringende ecosystemen. Met de aldus verkregen kennis over een dergelijke duurzame veehouderij kan Nederland als gidsland dienen voor anderen.

4.2 Economische effecten

In opdracht van het ministerie van VROM heeft het LEI een studie (quick scan) verricht naar de (sociaal)economische effecten van een krimp van de veehouderijsector⁶. De twee vragen die in deze studie aan de orde kwamen waren:

1. Welke productiebeperking moet gerealiseerd worden om tot een evenwicht op de mestmarkt te komen;
2. Welke stakeholders hebben economisch voordeel en welke hebben een economisch nadeel bij een krimp.

Onder evenwicht op de mestmarkt werd in deze studie verstaan een mestproductie waarbij alle rundvee- en alle varkensmest nationaal geplaatst kan worden. Voor pluimveemest zijn voldoende afzetkanalen beschikbaar (export, verbranding) zodat het voor deze sector niet noodzakelijk is om nationaal alle mest te kunnen plaatsen. Volgens LEI is er, op basis van de huidige inzichten, in de periode 2015-2020 geen afzetruimte voor 50 miljoen kilogram stikstof en 21 miljoen kilogram fosfaat uit rundvee- en varkensmest. LEI heeft twee scenario's onderzocht:

1. Krimpscenario A: Een proportionele krimp in verschillende diercategoriën waarbij de handel in fosfaatproductierechten tussen diercategoriën binnen een sector binnen dezelfde regio is toegestaan;
2. Krimpscenario B: Een productiebeperking door het instellen van een plafond voor de productie van N/P waarbij de handel in fosfaatproductierechten tussen diercategoriën binnen een sector binnen dezelfde regio is toegestaan.

In scenario A is een proportionele krimp van de veestapel van 19,5% noodzakelijk om evenwicht op de mestmarkt te krijgen. In scenario B gaat om een krimp van 12% in het aantal melk- en kalfkoeien, 30% in het aantal fokvarkens en 35% in het aantal vleesvarkens.

Het totalesaldo uit de akkerbouw en veehouderij daalt in scenario A mogelijk met 15% ofwel € 725 miljoen en in scenario B mogelijk met 8% ofwel € 372 miljoen. De verschillen per sector zijn groot. Scenario A is vooral nadelig voor de melkveehouderij en de vleeskalverenhouderij omdat in dit scenario fosfaatquota niet verhandelbaar zijn tussen sectoren. Scenario B is vooral voor de vleesvarkenshouderij ongunstig gezien de relatief hoge prijs voor fosfaatquota. De akkerbouw loopt vooral inkomsten mis uit mestacceptatie waardoor het saldo in beide scenario met circa 4% ofwel € 60 miljoen daalt. In de studie is niet gekeken naar het effect van een krimp van de veestapel op mogelijke besparingen op milieu-investering op de thema's ammoniak, broeikasgassen en fijn stof.

In scenario A daalt het inkomen van een melkveebedrijf met gemiddeld € 12.800,- en in scenario B met € 5.300,-. In scenario A daalt het aantal arbeidsplaatsen in de keten en onder stakeholders met maximaal 39.000 (waarvan 7.000 in de primaire sector). De netto toegevoegde waarde daalt met maximaal € 2,3 miljard. In scenario B daalt het aantal arbeidsplaatsen met maximaal 32.000 (waarvan 5.000 in de primaire sector). De netto toegevoegde waarde daalt met maximaal € 1,9 miljard.

4.3 Conclusies

⁶ LEI, *Economische gevolgen van een krimp van de veestapel; Quick scan naar winnaars en verliezers*, LEI-rapport 2010-010, maart 2010.

5. Legitimering beperking omvang veehouderij

5.1 Historie

Het dierrechtenstelsel dat momenteel in de Meststoffenwet is opgenomen, is stapsgewijs geïntroduceerd.

De eerste stap bestond uit de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen van 1985. Met die wet werden voor het eerst beperkingen gesteld aan de productie van mest. In de memorie van toelichting⁷ werd de reden daarvoor aangegeven: *Indien niet tot de voorgestelde maatregelen wordt gekomen zal de omvang van de mestproblematiek, welke inmiddels reeds onaanvaardbare vormen heeft aangenomen, nog verder toenemen. Genoemd kunnen worden ophoging van mineralen en zware metalen in de bodem en verontreiniging van het grondwater (p.8).* Primair een mineralen- en zware metalen probleem dus. Met de introductie van de nieuwe Meststoffenwet in 1987 werd de regeling van mestproductierechten, door middel van een (tweede) nota van wijziging⁸, overgeheveld naar die wet.

De tweede stap was de introductie van varkensrechten in 1998 met de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv). De aanleiding voor het indienen van het wetsvoorstel was de uitbraak van klassieke varkenspest in 1997. In een brief van 10 juli 1997⁹ ging de toenmalige minister van LNV, Van Aartsen, in op de n.a.v. deze varkenspest noodzakelijk gebleken herstructurering van de varkenshouderij. Daarbij werd een aantal maatregelen aangekondigd om de varkenshouderij te herstructureren op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit. De belangrijkste maatregel was de introductie van een stelsel van varkensrechten. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Whv¹⁰ werd nader ingegaan op de doelstellingen van de introductie: *De maximering van het aantal varkens door invoering van een systeem van varkensrechten dient ter verwezenlijking van de doelstellingen op het vlak van het milieu. Daarbij draagt het stelsel overigens bij aan een – versnelde – realisatie van aangescherpt beleid op het vlak van dierenwelzijn (p. 3).* Primair milieu dus, en secundair dierenwelzijn. De milieudoelstelling werd nog gepreciseerd: *Het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde stelsel van varkensrechten, houdende een maximering van de aantallen varkens die op de bedrijven worden gehouden, dient primair om de noodzakelijke condities te scheppen voor effectuering en handhaving van de aanscherping van de normen inzake de toelaatbare fosfaat- en stikstofverliezen naar het milieu in het kader van het stelsel van regulerende mineralenheffingen (p. 3-4).* Verder werd een verbinding gelegd met ammoniak: *bedrijven die varkensrechten verwe[r]ven zullen direct moeten voldoen aan de strengste emissie-eisen voor stallen, welke worden gesteld krachtens de Interimwet ammoniak en veehouderij (p. 5).*

De derde stap bestond uit de introductie van pluimveerechten in de Meststoffenwet in 2001. Hiermee werd een nieuw maximum gesteld aan het aantal kippen en kalkoenen dat op een bedrijf mag worden gehouden. Dit plafond kwam voor deze diersoorten in de plaats van de mestproductierechten. In de memorie van toelichting¹¹ werd daarvoor de volgende reden opgegeven: *De met deze groei [van de pluimveestapel] gepaard gaande toename van de mestproductie vormt een bedreiging voor de realisatie van de nationale doelstellingen in het kader van het mestbeleid, zoals deze zijn neergelegd in de Integrale Notitie mesten ammoniakbeleid (kamerstukken II, 1995/96, 24 445, nr. 1; hierna: Integrale Notitie). Zij vormt daarnaast een bedreiging voor de effectuering van de doelstellingen van richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375), de zogenoemde EG-Nitraatrichtlijn.*

De vierde stap ten slotte was 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). Met deze wet werden de drie stelsels van productierechten (varkensrechten in de Whv, pluimveerechten in de Meststoffenwet en 'overige' productierechten eveneens

⁷ Kamerstukken II 1984/85, 18 695, nr. 3.

⁸ Kamerstukken II 1985/86, 18 271, nr. 11.

⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 448, nr. 1.

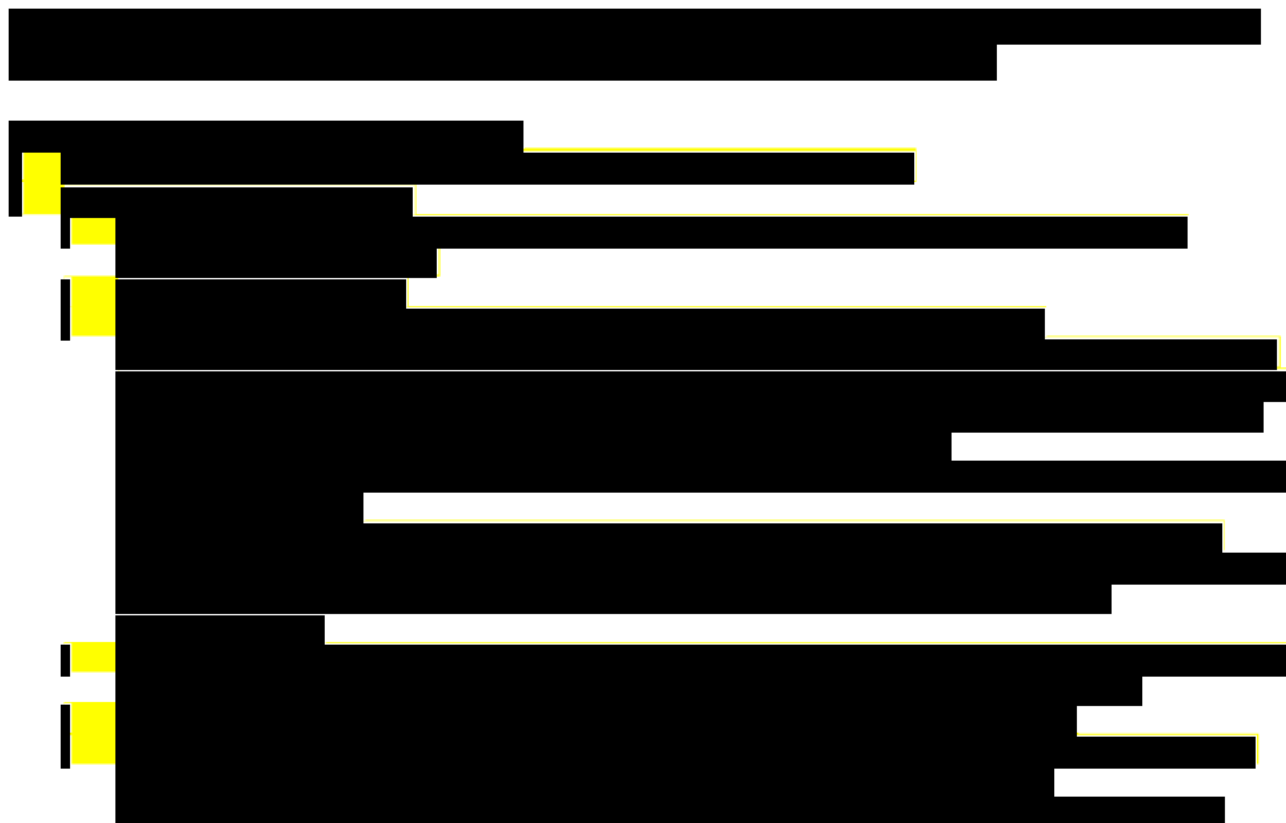
¹⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 746, nr. 3.

¹¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 473, nr. 3.

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 toelichting¹² 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 gebruiksbeperkingen 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 (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.

5.2 Periode na 2015

Zoals uit het bovenstaande blijkt hield de introductie van mestproductierechten verband met meerdere doelen. Uiteraard was er het milieubelang, maar ook het dierenwelzijn werd als doel genoemd. Binnen het milieubelang werden meerdere aspecten genoemd: naast de in de Meststoffenwet geregelde fosfaat en stikstof ook zware metalen en ammoniak. Het zou daarom te beperkt zijn om het stelsel van productierechten alleen maar te zien als een instrument van en voor realisering van de fosfaat- en stikstofdoelen van de Meststoffenwet. Mest heeft meerdere schadelijke milieueffecten als er te veel van is: b.v. ook CO₂-uitstoot en fijn stof. Voor al deze milieuaspecten is een 'gebruiksruimte' bepaald, ofwel landelijk, ofwel Europees, ofwel internationaal. Naast de melkquotering kent de Meststoffenwet als enige een volumebeperkend instrument, dat op zijn minst ondersteunend werkt voor het behalen van al deze milieudoelen. Voor een beslissing over het voortzetten van het stelsel moeten dus ook al deze milieudoelen die buiten de Meststoffenwet zijn opgenomen, in beschouwing worden genomen. Datzelfde geldt ook voor het dierenwelzijn, dat blijkens (de memorie van toelichting bij) de Whv ook een nevendoeel was van de introductie van varkensrechten.



¹² Kamerstukken II 2004/05, 30 004, nr. 3.

[REDACTED]

Bijlage 1: Economisch belang veehouderijketens

Totale agrocomplex

De bruto toegevoegde waarde van het totale Nederlandse agrocomplex in 2007 bedroeg 47,8 mld. euro. Dit is bijna 10% van de nationale economie. De werkgelegenheid van het totale agrocomplex bedroeg in het genoemde jaar 673.000 arbeidsjaren, 9,9% van de nationale werkgelegenheid. Het totale agrocomplex is onder te verdelen in een deel dat gebaseerd is op buitenlandse grondstoffen en een deel dat gebaseerd is op binnenlandse grondstoffen. Het complex gebaseerd op binnenlandse grondstoffen vertegenwoordigt 5,1% van de nationale economie (toegevoegde waarde) en 5,8% van de nationale werkgelegenheid

	Bruto toe- (factorkosten,	voegde waarde mld euro)	Werkgelegenheid (1000 arbeids- jaren)	
	2001	2007	2001	2007
Gehele agrocomplex	40,5	47,9	717	672
<i>Aandeel in NL economie</i>	10,2%	9,6%	10,8%	9,9%
1) hoveniers, agrarische dienstverlening en bosbouw	3,7	4,0	75	64
<i>Aandeel in NL economie</i>	0,9%	0,8%	1,1%	0,9%
2) agrocomplex, buitenlandse grondstoffen	15,3	18,3	226	218
<i>Aandeel in NL economie</i>	3,85	3,75	3,4%	3,2%
3) agrocomplex, binnenlandse grondstoffen	21,5	25,6	416	390
<i>Aandeel in NL economie</i>	5,4%	5,1%	6,2%	5,8%
waarvan:				
a) primaire productie	7,6	8,0	184	169
b) verwerking	3,2	4,4	50	42
c) toeleverende industrie	8,1	9,9	137	130
d) distributie	2,6	3,2	45	50

Tabel 1: Kerncijfers van het Nederlandse agrocomplex 2001 en 2007

Agrocomplex op basis van binnenlandse grondstoffen.

Het agrocomplex op basis van binnenlandse grondstoffen bestaat enerzijds uit plantaardige deelcomplexen en anderzijds uit veehouderijcomplexen (tabel 2).

	Toegevoegde	waarde	Werkgelegen-	heid
--	-------------	-------------------	--------------	------

	2001	2007	2001	2007
Akkerbouw	18,1	19,6	15,9	16,9
Glastuinbouw	21,3	21,8	16,4	16,5
Opengrondtuinbouw	7,9	9,0	9,7	10,7
Grondgebonden veehouderij	28,8	30,1	36,1	35,5
Intensieve veehouderij	23,9	19,5	22,0	20,5
Totaal	100	100	100	100

Tabel 2: Aandeel (%) van deelcomplexen in de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het Nederlandse agrocomplex (gebaseerd op binnenlandse grondstoffen), 2001,2007

Deelcomplex	Toegevoegde waarde (mrd euro) (aandeel in nationaal totaal)	Werkgelegenheid (000 arbeidsjaren) (aandeel in nationaal totaal)
Akker- en tuinbouw complexen	12,5 (2,5%)	174,8 (2,6%)
Grondgebonden veehouderijcomplex	7,7 (1,5%)	138,5 (2,1%)
Intensieve veehouderijcomplex	5,0 (1,0 %)	79,9 (1,2%)
Totaal	25,6 (5,1%)	390,0 (5,8%)

Tabel 3: Toegevoegde waarde en werkgelegenheid van deelcomplexen op basis binnenlandse grondstoffen en aandelen in nationale economie

Import- en export

- De *totale Nederlandse uitvoer* bedroeg in 2008 bijna 368 mrd. euro; de invoer bedroeg 332 mrd. euro, waardoor het handelsoverschot uitkwam op 35,7 mrd. euro.
- Twee derde van dit handelsoverschot (23,6 mrd. euro) is toe te schrijven aan de agrarische handel, waarvan ongeveer een derde deel voor rekening komt van de veehouderijcomplexen.
- De Nederlandse vleesexport bedroeg 6,9 miljard euro in 2008, en de vleesimport 3,5 miljard euro. De export van zuivel was 5,3 miljard euro in 2008, tegenover een import van 2,6 miljard euro.

Kernpunten:

- De productie van de land- en tuinbouw en de voedingsmiddelenindustrie is nauw met elkaar verbonden. De productie is alleen mogelijk door de aanvoer van grondstoffen (veevoer, bouw van stallen, gas/elektra, dieren, eieren) en door financiële en zakelijke dienstverlening. Het hele scala aan directe en indirecte activiteiten in relatie tot de Nederlandse land- en tuinbouw vormt het Nederlandse agrocomplex.
- Naast de primaire land- en tuinbouwsectoren omvat het agrocomplex de verwerkende industrie, de distributie, de agrarische dienstverlening (adviseurs etc.) en de toeleverende industrie (veevoer, kunstmest, energie).
- Het Nederlandse agrocomplex maakt, gemeten in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid, circa 10% uit van de Nederlandse economie. NB: De toegevoegde waarde is het inkomen dat in het productieproces wordt gevormd. Dit inkomen is beschikbaar voor de beloning van de inzet van productiefactoren (arbeid, kapitaal).
- Het grondgebonden en intensieve veehouderijcomplex (primair, toelevering, verwerking, distributie) dragen voor circa 50% bij aan de toegevoegde waarde. Voor de werkgelegenheid is deze bijdrage circa 55%.
- De toegevoegde waarde van het totale agrocomplex groeide van ruim 40 miljard in 2001 naar bijna 48 miljard euro in 2007. Omdat de totale toegevoegde waarde van de Nederlandse economie in deze periode toenam met een kwart, daalde het aandeel van het agrocomplex in de Nederlandse economie tot 9.6%. Dit komt vooral door het achterblijven van de prijsontwikkeling van land- en tuinbouwproducten bij de gemiddelde prijsstijging (en niet door dalende volumes).

Economisch perspectief veehouderijketens

- De kostprijspositie van de primaire varkens- en pluimveehouderijsector in Nederland ten opzichte van andere belangrijke EU-productielanden is goed. Beide sectoren bevinden zich in de kopgroep, ondanks de hoge milieukosten (mestafzetkosten, ammoniak, kosten dierrechten). De komende jaren wordt een verslechtering van de kostprijspositie verwacht door aanscherping van milieumaatregelen. Het recente besluit om eenzijdige Nederlandse aanscherping van de welzijnsmaatregelen voor de vleesvarkenshouderij uit te stellen, heeft een zeer positieve invloed op de kostprijspositie van de NL varkenshouderij.
- De NL varkens- en pluimveehouderij heeft haar sterke economische positie te danken aan vakbekwaamheid (goed opgeleide ondernemers), ondernemerszin en een sterk ontwikkeld agribusiness complex (sterke veevoersector die relatief goedkoop veevoer kan maken, sterke positie verwerkende industrie (VION, Frieland/Campina, Plukon, Storteboom), stallenbouwers, adviseurs, banken) en een goede kennis- en infrastructuur (WUR, Food Valley).
- De sterke kostprijsgedrevenheid van de Nederlandse varkens- en pluimveesectoren is niet uniek voor Nederland, maar geldt voor de hele Europese Unie. Zij is een gevolg van de marktvraag en marktprikkels van de verwerkende industrie en vooral de retail naar zo goedkoop mogelijke anoniem geproduceerde dierlijke producten. De retail wil zo goedkoop mogelijk overal haar producten kunnen inkopen. Op dit moment is bij de retail en de verwerkende industrie een verandering te bespeuren. De marktleider in retail (AH) wil zich gaan onderscheiden van andere retailers door duurzame producten aan te bieden (Puur en Eerlijk merk). Het besluit van AH om medio 2011 het gangbaar geproduceerde varkensvlees te vervangen door 1-ster varkensvlees is een belangrijke stap, die ook door andere retailers gevolgd zal worden. De primaire sector springt hierop in door de bedrijfsvoering aan te passen. Ook een varkensslachterij als VION (grootste vleesverwerker in NW-Europa) heeft als lange termijn strategie het ontwikkelen van duurzame vleesmerken met toegevoegde waarde als antwoord op de toenemende concurrentie van importen uit Brazilië en Amerika. De tendens in pluimveevlees is hetzelfde. Ik verwacht dat over een aantal jaren in de NL supermarkten het scharrelpluimveevlees het basissegment zal zijn, vergelijkbaar met zoals het gegaan is met de scharreleieren in 2003. In de eierwereld is productdifferentiatie al ingeburgerd; belangrijke trigger hiervoor was het stempelen van eieren als kooi-, scharrel-, vrije uitloop- en biologisch ei. De NL legsector heeft de ontwikkeling naar scharreleieren al een aantal jaren geleden opgepakt en profiteert nu maximaal van de toenemende vraag naar scharreleieren uit Duitsland, waar 75% van de export naar toe gaat.
- Hoewel de kostprijspositie goed is, is door de relatief lage opbrengstprijzen in de afgelopen jaren én de hoge mestafzetkosten de ruimte om te investeren in welzijns- en milieumaatregelen op veel bedrijven sterk afgenomen. Het aantal bedrijven zal daardoor de komende jaren afnemen na het verlopen van de overgangstermijnen. Het herbenutten van de vrijkomende productiecapaciteit door de blijvers zal sterk afhangen van de financieringsruimte van deze bedrijven.
- Perspectief voor de varkenshouderij: consolidatie van huidige positie, verschuiving van vleesvarkens naar fokzeugen/biggen.
- Perspectief voor pluimveehouderij: legpluimveehouderij zal licht uitbreiden door goede marktperspectieven en gunstig imago van eieren (gezond, lage CO₂-footprint). Vleeskuikenhouderij zal ook licht uitbreiden, maar moet houderijsysteem sterk veranderen als gevolg van welzijns- en antibiotica reductie-eisen. Goede marktperspectieven voor vers pluimveevlees door EU-bepalingen (vers vlees definitie houdt Braziliaans diepgevroren pluimveevlees als 'vers vlees' buiten de deur), gunstige CO₂-footprint, gezondheidsclaim.

Veehouderij en veevoer

- Volgens Nevedi (koepelorganisatie van veevoerbedrijfsleven) is 2/3 deel van de grondstoffen van het veevoer rest- en nevenproducten van de levensmiddelenindustrie (natte en droge bijproducten). De rest bestaat uit voergranen en van buiten de EU geïmporteerde grondstoffen zoals soja.
- Een wijd verbreid misverstand is dat de granen die in het veevoer worden verwerkt concurreren met granen voor de humane consumptie. Door de bodemomstandigheden, het klimaat en de watervoorziening is op dit moment de graanproductie in grote delen van Europa kwalitatief niet geschikt voor humane consumptie (bakgranen). De graanproductie in grote delen van Europa is derhalve gericht op de productie van veevoergranen.

- Zeer recent heeft de Round Table voor soja (samenwerkingsverband tussen grote industriën waaronder VION, Ahold en maatschappelijke organisaties) de criteria voor duurzame soja vastgesteld. De criteria hebben o.a. betrekking op het niet mogen verbouwen van soja op gekapte oerwoudgrond. Vanaf 2011 zal dit zogenoemde RTRS-soja in de EU worden ingevoerd. Nevedi heeft recent uitgesproken dat het streven is om vanaf 2015 alleen nog maar RTRS-soja in het veevoer te verwerken. In de tussentijd wordt er, vooral marktgedreven, in verschillende dierlijke ketens al duurzame soja verwerkt (Campina weidemelk, kipnuggets van Mc Donalds etc.).
- Eind dit jaar zal de Europese Commissie een besluit nemen over het weer gaan toestaan van diermeel als veevoergrondstof in varkens- en pluimveevoer (ipv dat het verbrand wordt of uitgevoerd wordt naar buiten de EU (en als kipproduct weer terugkomt...)). Diermeel is een goede eiwitbron en kan een deel van de soja vervangen.

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 11:59
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Overleg werkgroep melkveehouderij
Bijlagen: Verslag overleg 12 maart 2014.doc; Agenda 13-03-2014.doc; Geconsolideerde versie 05-03-2014.rtf; Geconsolideerde versie 05-03-2014 [REDACTED].rtf

Van: [REDACTED]
Verzonden: woensdag 12 maart 2014 15:03
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: Overleg werkgroep melkveehouderij

Werkgroepleden,

Morgen hebben we een overleg staan waarbij we ons gaan laven aan het wetsvoorstel. Met één klein extra agendapunt, de terugkoppeling met de externen van vandaag (woensdag). Een verslag is bijgevoegd.

Verder twee versies van het wetsvoorstel:

- 1). de versie zoals door [REDACTED] is verstuurd aan een ieder op 5 maart jl. om 17:10 uur
- 2). reactie van mijn kant, met de kanttekening dat ik al zo lang heb lopen worstelen met de definities, dat ik aan de rest nog niet zoveel heb kunnen doen.

Volgende week weer een regulier overleg, waarbij we ook de MvT op de agenda zullen hebben.

LET OP: we zitten in A zuid 4 (10p) i.p.v. de gebruikelijke B zuid 4 (10p).

Tot morgen.

Groet,

[REDACTED]

[REDACTED]
senior beleidsmedewerker

.....
Ministerie van Economische Zaken
Directoraat Generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit
Programma Mest
Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 73 | Den Haag
Postadres: Postbus 20401 | 2500 EK | Den Haag

.....
T 070- [REDACTED]

M 06- [REDACTED]

12 maart 2014

Projectgroep Wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij

Agenda

Datum: 13 maart 2014 12:30 – 14:30 uur

Locatie: A zuid 4 (10p.)

Genodigden: [REDACTED]
[REDACTED]

1. Opening

2. Mededelingen

3. Verslag overleg externen 12-3-2014

Zie bijlage 'verslag overleg 12 maart 2014'

4. Versie 2 wetsvoorstel

Zie bijlagen 'Geconsolideerde versie Msw '05-03-2014' (versie [REDACTED] + 'Geconsolideerde versie Msw '05-03-2014_MvR' (reactie [REDACTED])

5. Afspraken

6. Rondvraag

7. Sluiting

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 12:01
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Overleg wetsvoorstel rund-/melkveerechten
Bijlagen: 2013-03-26 Melkveerechten opties.doc; Bijdrage sectoren aan fosfaatproductie.doc

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 26 maart 2013 16:43
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: Overleg wetsvoorstel rund-/melkveerechten

Collega's

Morgen zitten we om 9:30 uur voor de tweede keer bijeen om te praten over het wetsvoorstel melk-/rundveerechten. We hebben een zaaltje op B-zuid 4e verdieping.

Project moet nog een beetje op gang komen, maar met de Nota van Wijziging vandaag in de tas van de Stas komt er hopenlijk meer tijd beschikbaar.

Bijgevoegd het huiswerk van [REDACTED] (opties voor melkveerechten) en één tabelletje van mijn hand (mestproductie in verschillende sectoren) ter bespreking. Van daaruit maar eens verder kijken.

[REDACTED] kan vanwege omstandigheden morgen niet aanwezig zijn.

Tot morgen.

Groet,

[REDACTED]

[REDACTED]
 Senior beleidsmedewerker cluster Mest & Milieu
 Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit
 Ministerie van Economische Zaken
 Bezoekadres: Bezuidenhoutseweg 73, Den Haag
 Postadres: Postbus 20401, 2500 EK, Den Haag
 Telefoon: 070 [REDACTED]
 Mobiel: 06 [REDACTED]

Mijn nieuwe e-mailadres is: [REDACTED]@minez.nl

Melkveerechten

In deze notitie zijn enkele opties in beeld gebracht hoe melkveerechten kunnen worden ingesteld. Bij de uitwerking is allereerst gekozen voor melkveerechten sec. Maar je kunt ook denken aan een systeem wat rekening houdt met de overwegende eigenschap van grondgebondenheid van de melkveesector.

Bij de uitwerking is rekening gestuurd op zo laag mogelijk uitvoeringskosten, dus uitgaande van eenvoudige kengetallen en worden recente investeringen die nog niet (volledig) worden benut, niet gehonoreerd. Voor de omrekening van melkquotum naar melkveerechten kan gebruik worden gemaakt van de gemiddelde landelijk productie per koe (circa 8300kg). Bij de introductie van de melkquotering in 1984 is voor de toekenning van extra quotum op basis van recente investeringen die nog niet in gebruik waren genomen, ook gerekend op basis van een gemiddelde koepductie. Ook doet zich de vraag voor of de dierrechten behalve voor melkvee ook moeten worden uitgebreid naar andere rundercategorieën. Met uitbreiding ga je verder dan de huidige situatie, waarbij alleen melkrunderen zijn begrensd (via de melkquotering).

Voorshands worden andere rundercategorieën terzijde gelaten, omdat daarin groeien nu ook al kan. Het blijkt dat er geen of nauwelijks groei is in andere rundercategorieën, zie bijlage. Sinds 2008 is het aantal vleeskalveren vrijwel gelijkgebleven.

DE OPTIES

Melkveerechten sec

- Systeem van rechten a la varkens en pluimvee
- Melkveerechten zijn verhandelbaar
- Er moet een procedure komen om tot vaststelling / toewijzing van het aantal mk te komen.
- De quotumhouders houden melkkoeien, derhalve het melkquotum als uitgangspunt nemen voor de melkveerechten

Voordelen:

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Nadelen:

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Voor grondgebonden deel geen, voor niet-grondgebonden deel wel rechten

- Het melkquotum en de grond zijn het uitgangspunt voor de melkveerechten
- Er moet een definitie komen van grondgebondenheid
- De bij het bedrijf behorende grond moet in beeld worden gebracht
- Voor de grond komen in aanmerking eigendom, langjarige pacht en zakelijk gebruiksrecht.
- Er worden alleen melkveerechten verleend voor de melkkoeien die boven de ggb-norm worden gehouden
- Hieruit resulteert het aantal n-ggb melkveerechten
- Als de n-ggb melkveerechten niet verhandelbaar zijn, sterven ze langzaam uit. Zijn ze wel verhandelbaar dan zijn ze blijvend.

- Het aantal melkkoeien (op een bedrijf, in NL) kan toenemen mits daarvoor de ha 's aanwezig zijn.

Voordelen

- [REDACTED]

Nadelen

- [REDACTED]

Idem als 2, maar de niet-grondgebonden rechten worden in 10 jaar afgebouwd

- Het melkquotum en de grond zijn het uitgangspunt voor de melkveerechten
- Er moet een definitie komen van grondgebondenheid
- De bij het bedrijf behorende grond moet in beeld worden gebracht
- Voor de grond komen in aanmerking eigendom, langjarige pacht en zakelijk gebruiksrecht.
- Er worden alleen melkveerechten verleend voor melkkoeien die boven de ggb-norm worden gehouden
- Hieruit resulteert het aantal (n-ggb) melkveerechten
- Melkveerechten zijn niet verhandelbaar
- Over 10 jaar zijn er alleen nog melkkoeien op basis van grondgebondenheid

Voordelen

- [REDACTED]

Nadelen

- [REDACTED]

Vragen:

1. Akkoord om andere rundercategorieën dan melkvee buiten beschouwing te laten? Is de motivering hiervoor toereikend?
2. Kan worden ingestemd met het streven naar lage uitvoeringskosten (incl weinig kans op bezwaar en beroep) met gebruikmaking van eenvoudige parameters?
3. Zijn er nog andere voor de hand liggende 'rechten'-opties dan de drie genoemde voor melkvee?
4. Zijn de voor- en nadelen goed en volledig in beeld gebracht? Svp aanvullen.
5. Zijn we bereid om bij de eventuele introductie van dierrechten breder te kijken dan sec alleen te sturen op aantal staarten?
6. Welke opties en in welke volgorde verdienen de voorkeur? Voorstel: nu geen opties laten afvallen.

Vervolg

Moet er een besluit worden genomen? Wanneer? Waarover? Door wie?

4. Veestapel

41. Rundvee

41-a. Samenstelling van de rundveestapel

Composition of the cattle stock

	jongvee 1) jonger dan 1 jaar	vrouwelijk 1 jongvee 1 jaar en ouder	melk- en kalkoelen	stieren 1 jaar en ouder	vlees kalveren	ander jongvee voor de mestertij	vlees-, weide-, zoog- koelen	totaal rundvee	bedrijven met rundvee
	1 000 stuks								
1970	758	893	1896	37	434	242	56	4314	130842
1975	859	1030	2218	48	471	290	41	4956	108160
1980	870	1038	2356	54	582	292	44	5226	87457
1985	796	1014	2367	45	638	342	46	5248	76571
1990	606	880	1878	43	602	596	120	4926	65423
1995	740	808	1708	42	669	541	146	4654	56216
2000	600	699	1504	37	783	284	163	4069	45804
2005	534	590	1433	31	829	230	151	3797	37303
2007	542	564	1413	24	860	216	144	3763	35258
2008	566	589	1466	23	899	221	127	3890	34198
2009	610	613	1489	22	894	216	123	3968	33268
2010	574	651	1479	22	928	207	115	3975	32826
2011	568	622	1470	19	906	196	105	3885	31752

Bron: CBS Landbouwtelling.

1) Geen vlees- of waldevée.

255b.

	Fosfaatuitscheiding (kg. per jaar) 2012	Percentage van totaal 2012	Fosfaatuitscheiding (kg. per jaar) 2006	Toe-/afname fosfaatuitscheiding 2006-2012
Rundvee	90.200.000	53,6%	91.500.000	-1,4%
Schapen en geiten	4.100.000	2,4%	4.300.000	-4,7%
Paarden en pony's	2.500.000	1,5%	2.500.000	0,0%
Varkens	42.900.000	25,5%	42.800.000	0,2%
Pluimvee	27.300.000	16,2%	26.900.000	1,5%
Konijnen en pelsdieren	1.400.000	0,8%	1.200.000	16,7%
Totale veestapel	168.400.000	100,0%	169.200.000	-0,5%
Rundvee, varkens en pluimvee samen		95,2%	95,3%	

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 12:02
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: PDOC01-#194698-v1-overleg_toekomstig_mest-_en_volumebeleid
Bijlagen: PDOC01-#194698-v1-overleg_toekomstig_mest-_en_volumebeleid_MvR.DOC

Van: [REDACTED]
Verzonden: woensdag 30 maart 2011 09:35
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: RE: PDOC01-#194698-v1-overleg_toekomstig_mest-_en_volumebeleid

[Paar kleine dingetjes.](#)

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: dinsdag 29 maart 2011 20:17
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: PDOC01-#194698-v1-overleg_toekomstig_mest-_en_volumebeleid

Collega's,
op basis van stuurgroepvergadering de nota aangepast. zou naar beide bewindslieden toe moeten.
Graag nog een kritische blik of er geen fouten meer in staan (let op: niet de bedoeling om nog dingen
te gaan toevoegen of schrappen; de stuurgroep heeft gesproken. gaat er nu om of uitspraken
stuurgroep goed verwerkt zijn. Ik vraag ook nog even bij [REDACTED] na of ik niks meer gemist heb.)
groet,

[REDACTED]



256a

Aan:
Staatssecretaris Bleker
Staatssecretaris Atsma

Van:
Directeur directie Agroketens en Visserij/EL&I
Directeur Directie Duurzaam Produceren/I&M

Agroketens en Visserij
Mest en Milieu

Prins Clauslaan 8
2595 AJ DEN HAAG
POSTBUS 20401
2500 EK DEN HAAG
www.rijksoverheid.nl/eleni

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum
31 maart 2011

Onze referentie
194698

nota

overleg over toekomstig mest- en volumebeleid op 7 april
2011

Inleiding en advies

Op 7 april a.s. is er een overleg gepland tussen u beiden over de kabinetsvisie lange termijn mestbeleid en volumebeheersing in de veehouderij vanaf 2015. Dit overleg vindt plaats om 18.00 uur en is zonder ambtelijke ondersteuning.

Namens de ambtelijke stuurgroep die deze kabinetsvisie voorbereidt, verzoeken wij u om richtinggevende uitspraken te doen in reactie op de twee vragen hieronder en aan te geven of en zo ja wat uw wensen zijn voor het gesprek dat op 19 april over hetzelfde onderwerp zal plaatsvinden (met ondersteuning).

Bij beide vragen hieronder treft u een advies aan voor het antwoord. In de toelichting vindt u een verdere uitwerking van de adviezen. Wij verzoeken u aan te geven of u met de adviezen kunt instemmen.

1. Is vanaf 2015 een beleidsinstrument nodig om de omvang van de mestproductie te beheersen?

Advies:

[Redacted response to question 1]

2. Wat moeten de kernelementen zijn voor de visie op het lange termijn mestbeleid?

Advies:

[Redacted response to question 2]

TOELICHTING

1. Stand van zaken project 'kabinetsvisie mest- en volumebeleid'

EL&I en I&M hebben een gezamenlijk project ingericht om de kabinetsvisie op het lange termijn mestbeleid (toezegging in het AO mest van december 2010) en de kabinetsinzet voor het volumebeheersingsbeleid in de veehouderij na 2015 (toezegging in het AO duurzame veehouderij van november 2015) voor te bereiden. In het project wordt vooralsnog uitgegaan van één brief van u en [REDACTED] aan de Tweede Kamer waarin u kabinetsvisie op het lange termijn mestbeleid én de kabinetsinzet volumebeheersingsbeleid presenteert.

In het kader van het project worden door de projectgroep gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven (o.a. LTO, de agrarische vakbonden, Cumela, TLN, Nevedi, NZO, Campina, VION, Rabobank, Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Milieudefensie) en andere overheden (provincies en Unie van Waterschappen). Er bestaat in elk geval bij LTO de wens om ook op bestuurlijk niveau met u te spreken over de kabinetsvisie vóór publicatie.

Het is verstandig om op enig moment in het proces te toetsen of de kabinetsvisie niet wringt met de opvattingen en ideeën die leven bij de Europese Commissie.

Om voort te kunnen met invulling visie/inzet op mestbeleid en volumebeleid is sturing door u nodig. Wat betreft volumebeheersingsbeleid gaat het dan eerst om de vraag of een dergelijk beleid wel nodig is (zie §2 hieronder). Voor de kabinetsvisie op het lange termijn mestbeleid gaat het erom of u het eens bent met de kernbegrippen zoals die tot nog toe in de visie voorkomen en of u belangrijke zaken mist (§3).

Over beide onderwerpen zal in een overleg met u beiden uitgebreid worden gesproken in een overleg op 19 april a.s..

2. Noodzaak van beheersing mestproductie na 2015.

Op 1 januari 2015 vervallen de varkens- en pluimveerechten en op 1 april 2015 de melkquota. Daarmee vervalt de begrenzing op nationaal niveau van het aantal dieren in deze sectoren en daarmee ook van de begrenzing van de mest- en

ammoniakproductie. De vraag is of het nodig is om alsnog een instrument voor beheersing van het aantal dieren of de mestproductie vanaf 2015 te introduceren.

Agroketens en Visserij
Mest en Milieu

Het advies luidt dat

Datum
31 maart 2011

Onze referentie
194698

:

•

|

|

|

|

|

|

|

|

•

■

■

Agroketens en Visserij
Mest en Milieu

Datum
31 maart 2011

Onze referentie
194698

3. Hoofdpijnen concept-kabinetsvisie voor het lange termijn mestbeleid

In het advies op pagina 1 treft u, zeer beknopt, een mogelijke invulling van de kernboodschap aan voor de langetermijn visie op het mestbeleid aan.

Voor de opbouw van de (concept)visie wordt voorgesteld om eerst het streefbeeld voor het richtjaar 2025 te beschrijven (gekozen is voor 2025 omdat dit ver genoeg is om niet belemmerd te worden door het hier en nu en tegelijkertijd dichtbij genoeg is om niet helemaal 'los' te komen); dan een aantal autonome ontwikkelingen te beschrijven die realisatie van het streefbeeld ondersteunen en dan de inzet van de overheid, gegeven de hindernissen die er zijn. In de beschrijving van de inzet van de overheid wordt gericht op de jaren tot en met 2017 zonder in al te groot detail te geraken.

De tekst van de conceptvisie wordt afgestemd met onder andere inzet op de herziening van het GLB, de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij, *biobased economy*, energiebeleid, en mestverwerking. De conceptvisie komt tot stand in afstemming met het traject rond het debat megastallen.

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Verzonden: vrijdag 8 maart 2019 12:06
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Presentatie DG [REDACTED] 3 februari
Bijlagen: Presentatie aan mevr. [REDACTED] voor 4 februari.pdf
Urgentie: Hoog

Van: [REDACTED]
Verzonden: donderdag 28 januari 2010 23:24
Aan: [REDACTED]
CC: [REDACTED]
Onderwerp: Presentatie DG [REDACTED] 3 februari
Urgentie: Hoog

Collega's,

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

Groet,

[REDACTED]

Van: [REDACTED]
Aan: [REDACTED]
Onderwerp: FW: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011
Datum: vrijdag 8 maart 2019 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 uitwerking dierrechtenvariant? Ik heb het vast maar zie door de bomen het bos niet meer.

Alvast dank en groet

[REDACTED]

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

[REDACTED]. Is van belang om varianten zo helder mogelijk te beschrijven om te voorkomen dat je later weer allerlei discussie krijgt over wat de variant precies inhoudt. Volledigheid is nu eerste zorg, inkorten is van latere zorg.

Ik wil nog wel even er op attenderen dat nodige voorwerk over paar varianten er ligt: zie eerder verspreide stuk van [REDACTED],

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] (mobiel) fax. 070-3786158

Email: [redacted]@minlnv.nl [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]

CC: [redacted]@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. Laten we ons binnen de projectgroep niet meteen beperkingen opleggen en eerst voor iedereen duidelijk omschrijven waar het in een variant om draait. [redacted]
[redacted]

Groet,
[redacted]

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

Van: [redacted]

Verzonden: woensdag 9 februari 2011 8:02

Aan: [redacted]

CC: [redacted]@minvenw.nl

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Collega's,

Zoals gisteren beloofd mijn voorstel voor format.

We willen de varianten onderling vergelijken en toetsen op basis van het lijstje beoordelingscriteria. Het lijkt mij daarom handig om deze beoordelingscriteria als kern van de format te zien. We kunnen dan achteraf de opties heel goed te vergelijken.

Ik denk daarom aan de volgende opzet:

1. Algemene, korte omschrijving van de opties; Kenmerken, voor- en nadelen (max. 1/2 A4-tje)
2. Doeltreffendheid
3. Uitvoerbaarheid/controleerbaarheid/handhaafbaarheid
4. Doelmatigheid
5. Innovatieve effecten
6. Maatschappelijk draagvlak
7. EU-conformiteit

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]

* [REDACTED]@minlnv.nl>

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

Van: [REDACTED]

Verzonden: dinsdag 8 februari 2011 8:04

Aan: [REDACTED]

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. Mijn voorkeur gaat er naar uit om eerst de gewenste ontwikkelingen te schetsen. 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.

- De essentie van mest tot waarde is dat er een mestafzetketen is gevormd die alle overschotmest omzet tot hoogwaardige grondstoffen voor industrie (fosfor, (kunst)-mest, energie, vezel). Alle overschotmest wordt onder regie van een ketenregisseur in deze mestafzetketen afgezet. Het probleem is tegroot om alleen met lagere transportkosten en hogere acceptatie op te lossen.

- In de beschrijving van 2011 wordt de huidige mestmarkt te fluweel behandeld. Natuurlijk heeft mest op eigen bedrijf waarde, maar waar het om gaat is dat de afzetmarkt van dierlijke mest zich als een afvalmarkt gedraagt. Daar zit de crux.

- Het lijkt me goed om in de beschrijving 2011 een beschrijving van de huidige mestmarkt met huidige voorspellingen voor 2015 op te nemen.

- ook een analyse van het falen van mestverwerking tot nu toe, een opsomming van mestverkingstechnieken zegt niet zoveel.

- de mogelijk in te zetten instrumenten rangschikken naar welke belemmering dit moet oplossen. Koppeling maken met analyse huidige falen.

Verzonden vanaf mijn HTC

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

Van: [REDACTED]@minlnv.nl>

Verzonden: maandag 7 februari 2011 17:06

Aan: [REDACTED]

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]

Bijlage 3 bevat de opmerkingen van de Stuurgroep bij de visie. Tevens opmerkingen vanuit het cluster mest van AKV. [REDACTED] heeft tekstvoorstellen gedaan waarvan een deel is geaccepteerd, een deel verworpen en een deel nog in de tekst staan ten behoeve van de discussie morgen.

Groet,

[REDACTED]

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

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 4 februari 2011 17:16

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: RE: Projectgroep KMV vergadering 8 februari 2011

Urgentie: Hoog

Gevoeligheid: Vertrouwelijk

Collega's,

Hierbij agenda en stukken voor de vergadering van de projectgroep 'Kabinetsvisie 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 [REDACTED]<[\[REDACTED\]@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.

Verduurzaming in de veehouderij is een onderwerp dat nadrukkelijk de aandacht heeft, zowel nationaal als internationaal. Maatschappelijke discussies vinden plaats over megastallen, het burgerinitiatief in Brabant en de relatie veehouderij-volksgezondheid, zoals duidelijk naar voren kwam bij de uitbraak van Q-koorts. Het debat gaat ook over ontwikkelingen zoals het expireren van de dierrechten voor varkens en pluimvee in 2015, het afschaffen van de melkquotering en de ontwikkeling van de geiten- en schapenhouderij.

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.

Stikstof vormt het grootste probleem bij de implementatie van Natura 2000 in Nederland. Het voormalig kabinet heeft daarom in overleg met de provincies besloten het stikstofvraagstuk via een stikstofvoorziening in de Crisis- en herstelwet en een Programmatistische Aanpak Stikstof (PAS) aan te pakken.

In de vPAS staat het volgende opgenomen over de omvang van de veehouderij: “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. Op de technische maatregelen wordt hieronder ingegaan. 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.

Met de Europese Commissie is, in het kader van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie, beide voor de periode 2006-2009, afgesproken dat in Nederland de jaarlijkse mestproductie het mestproductieplafond van 2002 niet zal overschrijden. Motivatie van de Commissie: "Teneinde te vermijden dat door de toepassing van de gevraagde derogatie intensivering optreedt, dienen de bevoegde instanties ervoor te zorgen, dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt, overeenkomstig het door Nederland uit te voeren actieprogramma"².

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. Te verwachten valt dat de Europese Commissie deze voorwaarde ook voor de periode van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014-2017) zal willen handhaven.

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

De Nederlandse veehouderij is in de afgelopen 5 à 10 jaar meer en meer onderwerp geworden van een breed maatschappelijk debat. Het hebben van een mening over *de veehouderij* is niet langer voorbehouden aan belangenorganisaties. De burger laat zich horen (dit kwam o.a. expliciet aan de orde tijdens de Q-koortsuitbraak en bij het burgerinitiatief in Noord-Brabant). Deze groeiende belangstelling van de maatschappij voor de veehouderij heeft zich vertaald in een groeiende aandacht vanuit de politiek. De opkomst van de Partij voor de Dieren is hiervan de meest zichtbare uiting. Maar ook de gevestigde politieke partijen hebben meer aandacht voor de effecten van de veehouderij. Ook het pleidooi voor een duurzame veehouderij van vele hoogleraren die expliciet hun zorg hebben geuit over de ontwikkelingen in de veehouderij, kan hier worden genoemd.

In het maatschappelijk debat over *de veehouderij* in Nederland domineren onderwerpen als dierenwelzijn, diergezondheid (en de kosten van bestrijding dierziekten), volksgezondheid, hinderproblematiek, schaalgrootte en milieudruk (en de verdeling van de kosten daarvan). Maar de discussie gaat ook over fundamentele vragen of Nederland op grote schaal levende dieren, vlees en eieren voor de export moet produceren⁴ en of de consumptie van dierlijke eiwitten niet vervangen kan en/of moet worden door plantaardige consumptie. Hoe mensen *de veehouderij* beleven en beoordelen wordt gevoed door o.a. (hun) ervaringen, beelden van de veehouderij, kennis van de feiten en (persoonlijke) omstandigheden. Soms uit zich dit op lokale of regionale schaal, bijvoorbeeld bij de uitbreiding van een intensieve veehouderij in of rond de eigen woonomgeving, soms op landelijke of zelfs mondiale schaal, bijvoorbeeld in de discussie of Nederland veevoer moet importeren om vlees te kunnen exporteren.

Uit bovenstaande mag al blijken dat er niet zoiets bestaat als 'het maatschappelijke standpunt'. De standpunten zijn divers en hebben vaak een zeer verschillende achtergrond. Vele opvattingen over wat de juiste manier is om in Nederland dieren te houden voor de voedselproductie zijn waar te nemen. Bij die opvattingen komen vaak ook emoties om de hoek kijken. De emoties moeten worden gezien als een signaal van maatschappelijke zorg en betrokkenheid. Voor het kunnen voeren van een constructieve discussie over de veehouderij en de wijze waarop zij zich dient te ontwikkelen, is het belangrijk om goed te begrijpen waarom mensen zich zorgen maken over de veehouderij en waarop emoties en opvattingen van mensen zijn gebaseerd. Dit is meestal terug te voeren op de (morele) waarden en normen die zij belangrijk achten in de omgang met dieren, mensen en onze leefomgeving. Daar waar waarden die mensen belangrijk vinden in de samenleving niet of onvoldoende worden geborgd, zal weerstand optreden en een beroep op de overheid worden gedaan.

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, maar ze wegen niet voor iedereen even zwaar. Daarnaast hebben mensen verschillende ideeën hoe deze waarden het beste kunnen worden gerealiseerd: wat behoren we te doen of na te laten.

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.

Volgens de WRR is de politiek dus aan zet als het gaat om de vraag wat onder het publieke belang geschaad moet worden. Deze notie gaat echter voorbij aan de vraag hoe de politiek tot de overtuiging komt dat een bepaald publiek belang zonder overheidsbemoeienis onvoldoende tot zijn recht komt. Publieke belangen komen niet "uit de politieke hemel vallen". Dat er van een dergelijk belang gesproken moet worden, is veelal een conclusie die getrokken wordt nadat zich incidenten hebben voorgedaan (Q-koorts), burgers zich hebben geroerd (burgerinitiatief Brabant), of experts hebben gewaarschuwd (pleidooi hoogleraren). Publieke belangen zijn met andere woorden niet gegeven, maar moeten worden ontdekt. Een belangrijk motief om bepaalde publieke belangen aan te merken als 'publiek' is gelegen in het optreden van complexe (positieve of negatieve) externe effecten. Dit is in het bijzonder het geval voor publieke belangen die verbonden zijn aan duurzaamheid, waarbij negatieve externe effecten kunnen optreden voor latere generaties, mensen in andere landen, dieren of onze leefomgeving.

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.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[illegible][illegible]

[REDACTED]

1. **Identify the main components of the system.** What are the key elements, modules, or subsystems that make up the system?

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.4.3 Pluimveehouderij

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

2.4.4 Grondgebondenheid

In tabel 3 is de mate van grondgebondenheid van verschillende bedrijfstypen weergegeven (landbouwbedrijven totaal, sterk gespecialiseerde melkveebedrijven¹², overige melkveebedrijven en hokdierbedrijven). Grondgebondenheid is hierbij gedefinieerd als een gemiddelde productie van maximaal 170 kilogram stikstof per hectare landbouwgrond op bedrijfsniveau voor niet-derogatiebedrijven (min of meer overeenkomend met niet-melkveehouderijen) en 250 kilogram stikstof per hectare voor derogatiebedrijven (min of meer overeenkomend met melkveehouderijen).

Afgezien van hokdierbedrijven is over de gehele linie van de veehouderij de grondgebondenheid toegenomen. In de totale landbouwsector steeg de grondgebondenheid van 44% in 1995 naar 54% (uitgedrukt in 170 kg N/ha) in 2009. Bij de sterk gespecialiseerde melkveebedrijven groeide het aandeel grondgebonden bedrijven van 6% in 1995 naar 41% in 2009. Bij overige melkveebedrijven was een stijging te zien van 17% naar 45% in dezelfde periode. Bij hokdierbedrijven is het aandeel grondgebondenheid minimaal (rond de 1%).

¹² Bij deze bedrijven vormt het houden van melk- en kalfkoeien en vlees- en weidekoeien minstens tweederde van het totale brutostandaardsaldo.

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

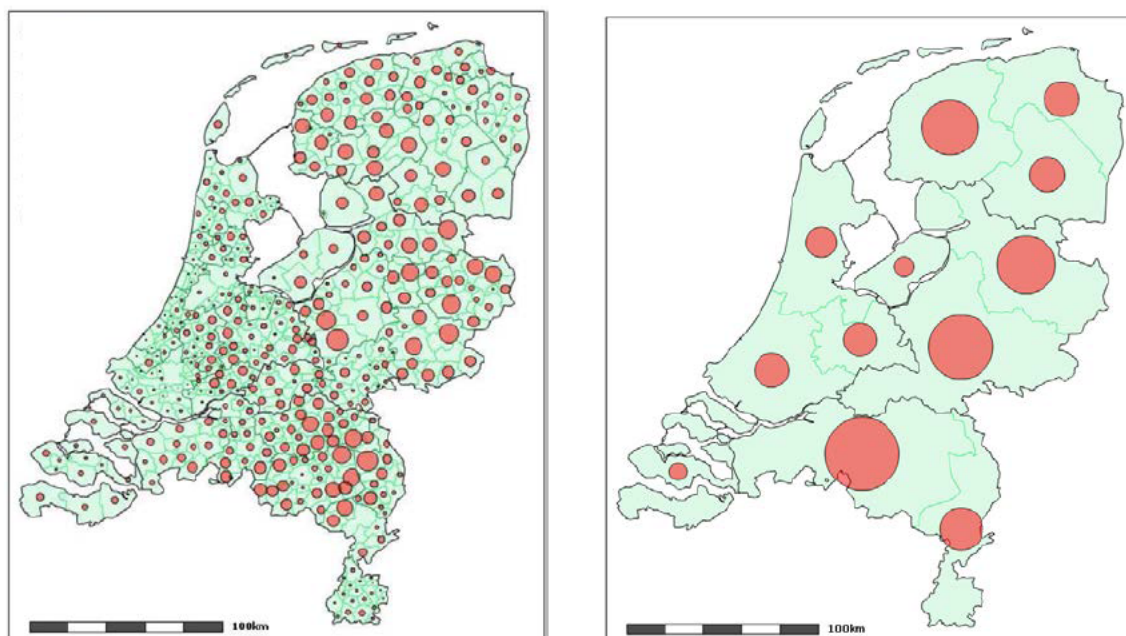
¹³ Stikstofproductie: De stikstof in dierlijke mest is de uitgescheiden stikstof inclusief gasvormige verliezen.

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%).

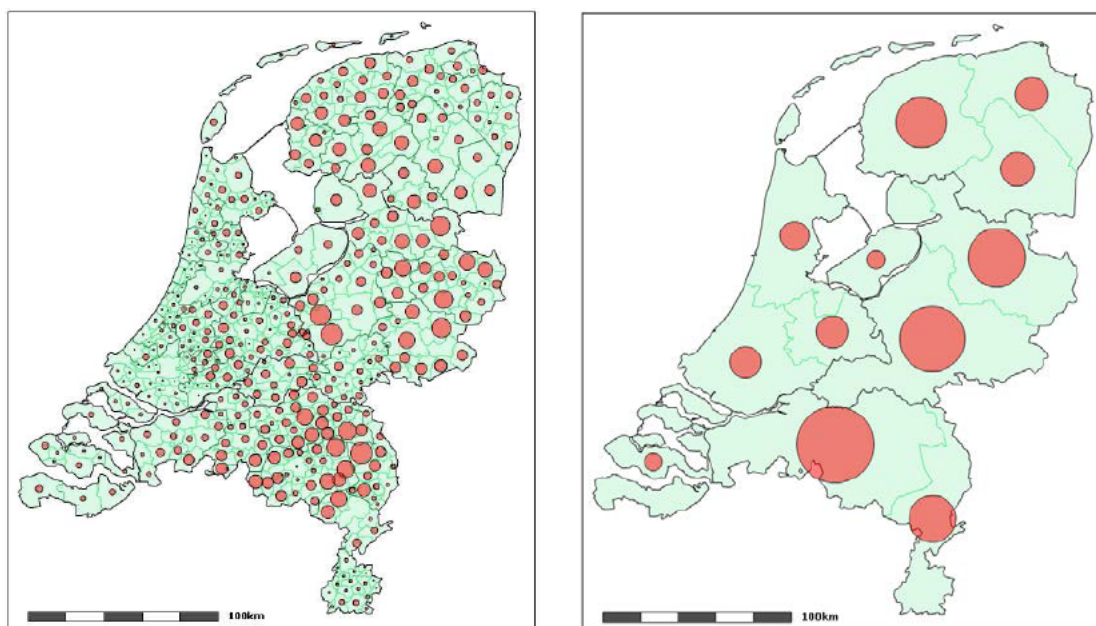
De stikstofuitscheiding is niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. In figuur 1 is per gemeente de omvang van de stikstofuitscheiding. In figuur 2 is hetzelfde gedaan, maar dan per provincie.



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.



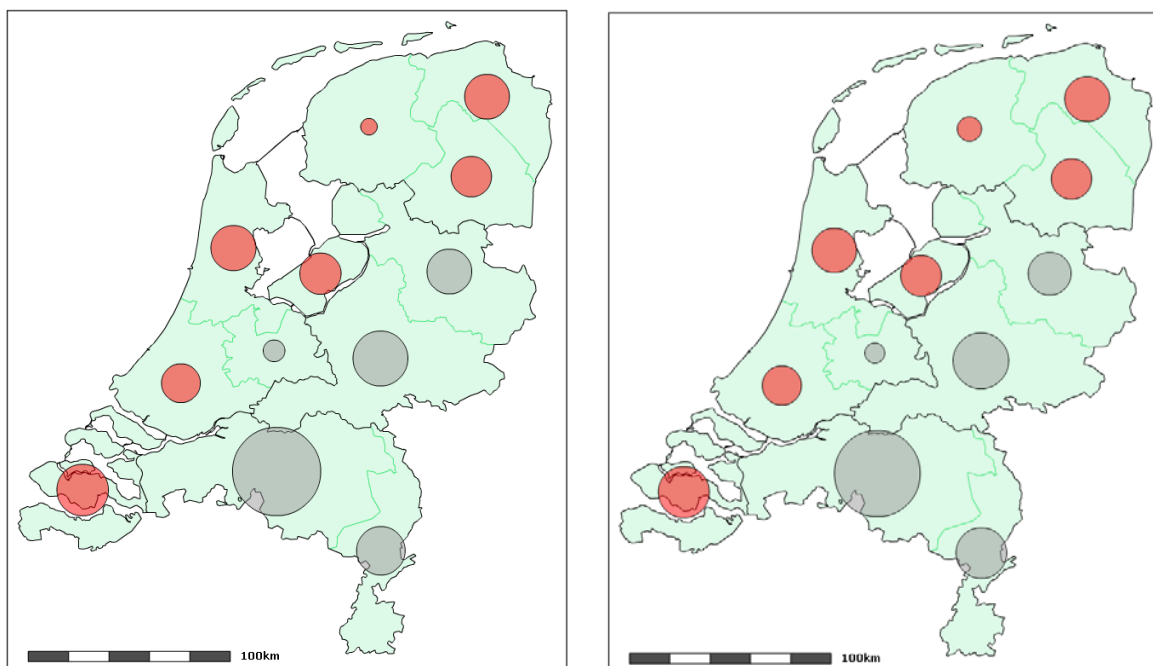
Figuren 3 en 4: Relatieve fosfaatproductie per gemeente (links) en per provincie (rechts) (cijfers 2009) (Bron: CBS).

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.



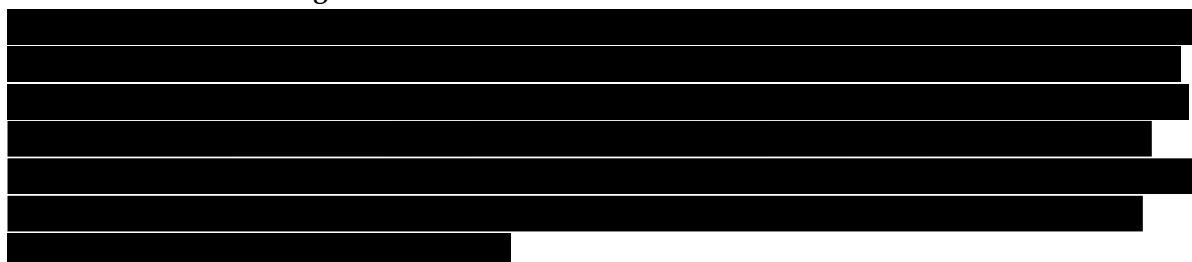
Figuren 5 en 6: Overschot (rood)/tekort (grijs) aan plaatsingsruimte stikstof (links) en fosfaat (rechts) per provincie op basis van mestproductie in betreffende provincie (cijfers 2009) (Bron: CBS).

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)

2.5.2 Ammoniak en overige verzurende stoffen



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

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. In de eerste plaats kan gewezen worden op de krimpende milieugebruiksruimte in Nederland: de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat moeten in de komende jaren verder omlaag om de waterkwaliteit (grond- en oppervlaktewater) te verbeteren; de uitstoot van ammoniak, zowel regionaal (Natura2000) als nationaal (NEC-plafond), moet aanzienlijk omlaag om te kunnen voldoen aan de luchtkwaliteits- en natuurdoelen en de emissie van broeikasgassen moet gereduceerd worden om te kunnen voldoen aan klimaatdoelen. 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.

In de tweede plaats bestaat er een toenemende weerstand in de samenleving tegen de wijze waarop in Nederland dieren gehouden worden. De aandacht van de maatschappij is zich in de afgelopen tien jaar aan het verbreden van alleen het welzijn van het dier, met zijn meer technische uitwerking in wet- en regelgeving, naar respect voor het dier en dierenrechten, het toekennen van subjectieve rechten aan dieren. Niet langer gaat het debat uitsluitend over de door de Europese Unie geformuleerde vijf grondrechten van het dier¹⁶, 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 vermaakdoeleinden 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.

In de derde plaats treedt er een verschuiving op in de kosten die ondernemers moeten maken om uit te kunnen breiden. Onder het stelsel van dierrechten en onder de melkquotering bestaat er een vanuit overheidswege gereguleerde schaarste aan productieruimte, waarvoor ondernemers moeten betalen om deze te verwerven. Naast deze schaarste aan productieruimte hebben ondernemers meer en meer te maken met kosten die gemaakt moeten worden om binnen de schaarser wordende milieugebruiksruimte te blijven. Bij het loslaten van het stelsel van dierrechten en de melkquotering zullen ondernemers niet langer geconfronteerd worden met een gereguleerde schaarste aan productieruimte. De schaarste aan milieugebruiksruimte zal echter stijgen. Als bedrijven sterk kunnen groeien, leidt dat in een situatie van krimpende milieugebruiksruimte tot stijgende kosten om aan milieurandvoorwaarden te voldoen. Dat kan gevolgen hebben voor de (internationale) concurrentiepositie van bedrijven.

¹⁵ Definitieve cijfers laten een overschrijding van het productieplafond zien in 2008 (1,7% voor fosfaat). Voorlopige cijfers over 2009 laten ook een overschrijding zien in 2009 (1,1% voor fosfaat).

¹⁶ Dieren dienen vrij te zijn 1). van dorst, honger en ondervoeding; 2). van fysiek en fysiologisch ongerief; 3). van pijn, verwondingen en ziektes; 4). om het normale gedrag te kunnen uitoefenen; en 5). van angst en chronische stress.

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 opnemng van een zorgplicht voor het welzijn van dieren.

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

Er zijn echter ook argumenten te benoemen waarom een overheidsinstrument, dat gericht is op het sturen van de omvang van de veehouderij, geen noodzaak is. In de eerste plaats is er op alle hierboven genoemde terreinen overheidsbeleid: milieu, welzijn, dier- en volksgezondheid. Dit beleid zou afdoende moeten zijn om doelen te realiseren¹⁹. Een extra *slot op de deur* leidt tot extra kosten en lasten voor ondernemers en uitvoerings- en handavingsinspanning voor de overheid. In de tweede plaats belemmert een overheidsinstrument dat stuurt op de totale omvang van de veehouderij volgens velen de financiële ruimte om te investeren in innovaties. In de derde plaats vraagt een overheidsinstrument investeringen van ondernemers die niet ten goede komen aan de verdere ontwikkeling van duurzame veehouderijsystemen.

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.

In feite wordt de landbouw voorlopig een grotere milieugebruiksruimte toegemeten, dan die uiteindelijk vanuit het belang van goed functionerende ecosystemen, beschikbaar is. Deze milieugebruiksruimte wordt in 2015 en daarna bepaald door de milieudoelen die dan gelden. Ook de veehouderij, als onderdeel van de landbouwsector, zal binnen deze milieugebruiksruimte moeten functioneren.

Motivering voor een overheidsinstrument lijkt het meest gerechtvaardigd door de krimpende milieugebruiksruimte waarbij in fasen wordt toegewerkt naar normen die de kwaliteit van bodem, water en lucht borgen. 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. Een nationaal instrument ter beperking van het volume van de veehouderij dient daarbij uitsluitend als aanvullende maatregel om de effectiviteit van het nationale beleid op genoemde terreinen te verhogen, in ieder geval zolang de gewenste milieudoelen nog niet zijn bereikt.

Het begrip milieugebruiksruimte wordt als een aantrekkelijk concept gezien om de grenzen van groei te kunnen duiden. De omvang van de milieugebruiksruimte kan immers zonder tussenkomst van de politiek worden vastgesteld; de bepaling vindt plaats op basis van wetenschappelijke, objectieve criteria. Op deze wijze zijn heel eenvoudig normen af te leiden. “De beheersing van milieuproblemen

¹⁹ Een deel van het milieubeleid is 1-op-1 gekoppeld aan een volume-instrument, bijvoorbeeld ammoniak. Aangrijpingspunt voor beleid is de emissie per dierplaats. Indien het aantal dierplaatsen mag groeien (geen plafond meer kent), zal de totale emissie in Nederland stijgen.

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. Het verbinden van één of meerdere 'objectieve' normen aan het begrip milieugebruiksruimte is daarmee dus onvoldoende om ingrijpen van de overheid te rechtvaardigen en geeft ook slechts deels richting aan de vraag hoe de overheid dient in te grijpen. Het vaststellen van de omvang van de milieugebruiksruimte is daarmee, naast een wetenschappelijke exercitie, ook een kwestie van politieke besluitvorming.

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%). Gevolg is een overschot aan mineralen op de Nederlandse markt en een toenemende (fraude)druk op het mineralenbeleid. Bij een gelijkblijvende input en bij het huidige productieniveau (geen groei veestapel) ontstaat er in 2015 ruwweg een overschot aan fosfaat uit dierlijke mest op de Nederlandse markt van circa 60 miljoen kg. P_2O_5 . Dit betekent dat voor circa 35% van de nationale fosfaatproductie afzet buiten de Nederlandse landbouw gevonden dient te worden²¹. Deels kan dit overschot opgevangen worden met bestaande afzetkanalen zoals export (in 2009 28 miljoen kg. P_2O_5), verbranding (in 2009 circa 4 miljoen kg. P_2O_5) en afzet naar niet-landbouwbedrijven (in 2009 circa 7 miljoen kg. P_2O_5). De sector zet daarnaast in op het terugdringen van fosfaat in diervoeders waarmee op termijn een winst van 10 miljoen kg P_2O_5 wordt verwacht. Export van dierlijke mest is sinds de invoering van het gebruiksnormenstelsel fors toegenomen. Er is echter een grens aan wat buitenlandse afnemers kunnen (gebruiksruimte) en willen (insleep dierziekten, import Nederlands mestprobleem) ontvangen.

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, emissiearme 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). Toch vormt de melkveehouderij nog de grootste bron van ammoniak. De emissies tijdens beweiding zijn sterk gedaald. Dat komt doordat het aantal koeien tot 2008 is afgenomen (vanaf 1990 circa 18,5%), maar vooral omdat koeien minder in de wei staan of zelfs permanent op stal worden gehouden (het percentage melkgevende koeien dat permanent op stal staat is tussen 1997 en 2008 gestegen van 8 naar 21%). De toename van de veestapel in 2008 komt niet tot uiting in een stijging van de ammoniakemissie. Dat komt omdat de afname van de ammoniakemissie, door het in 2008 ingegane verbod om dierlijke mest op bouwland in twee werkgangen uit te rijden, groter is dan de toename bij de stal- en weide-emissie door de grotere veestapel²².

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 gevang komt.

Naar verwachting zijn voor realisatie van de NEC-doelstelling voor 2020 verdergaande maatregelen nodig. Vooral in de melkveehouderij zal de ammoniakemissie omlaag moeten. Maatregelen in de melkveehouderij kunnen botsen met doelstellingen vanuit het oogpunt van dierenwelzijn. De huidige melkveestallen worden beter geventileerd dan vroeger. Ventilatie is goed voor het welzijn van de koeien, maar slecht

voor de ammoniakemissie. Om de ammoniakdoelstellingen te realiseren kan het noodzakelijk zijn om meer koeien voor een langere periode per jaar (of permanent) op stal te houden en verdergaande ammoniakmaatregelen aan koeienstallen voor te schrijven. Dit gaat in tegen de maatschappelijke behoefte van 'koe in de wei'. Dilemma is: bij verdergaande ammoniakereisen aan stallen worden de stallen duurder en zal melkveesector gaan intensiveren om bij lagere melkprijzen na het wegvallen van GLB-marktbeschermende maatregelen concurrerend te kunnen blijven. Dit bemoeilijkt weidegang

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

Zonder nationaal plafond kan het aantal stuks melkvee, varkens en pluimvee in de periode na 2015 toenemen. Feit is dat de drie meest relevante sectoren (melkvee, varkens, pluimvee) gedurende de afgelopen jaren (2008-2010) bij voortduring tegen de respectievelijke productieplafonds (of er iets over) hebben geproduceerd. Op basis hiervan kan verwacht worden dat, zonder nationaal plafond, het aantal stuks melkvee, varkens en pluimvee in de periode na 2015 zal toenemen. Onder invloed van marktwerking (zowel financieel als milieugebruiksruimte) zal uiteindelijk een nieuw evenwicht ontstaan, zowel nationaal als internationaal. Echter, alle signalen vanuit de sector duiden op een situatie waarbij na 2015 individuele ondernemers de ruimte om te groeien zullen aangrijpen.

Een conclusie dat na 2015 groei van de omvang van de veestapel te verwachten is, valt dan ook te rechtvaardigen als uitgangspunt voor te formuleren beleid. Dit betekent dat het hierboven geschetste fosfaatoverschot op de Nederlandse markt zal groeien boven het niveau van 60 miljoen kg. P_2O_5 . Realisatie van het NEC-plafond zal bij een groei van de veestapel om aanvullende maatregelen

vragen. Daarnaast kan het effect van technische maatregelen die in het kader van de PAS doorgevoerd worden teniet gedaan worden door een groei van de sector als geheel. Dit zal de ontwikkelingsruimte voor bedrijven rond Natura 2000-gebieden nog verder inperken.

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.

naar de concentratiegebieden te verplaatsen, zal telkens aan de orde komen bij de in artikel 68 van de Meststoffenwet voorgeschreven evaluatie van die wet. Uiteraard zal een eventueel voornemen tot afschaffen tijdig worden aangekondigd, zodat daarmee bij investeringen door bedrijven rekening kan worden gehouden. In zoverre is de expiratedatum primair een richtdatum die de wetgever ertoe dwingt tijdig een nieuwe afweging ten aanzien van het al dan niet voortzetten van het systeem te maken”.

4.2. Mogelijke grondslagen voor een volumebeheersingsinstrument

De omvang van de veestapel kan op basis van verschillende principes worden gereguleerd:

- a) Op basis van het maximaal te houden aantal dieren. Het huidige stelsel van dierproductierechten voor varkens en pluimvee is hier op gebaseerd. Uiteindelijk is dit stelsel weer verder terug te voeren op fosfaatproductie (zie c). In het verleden heeft ook een gedeeltelijke koppeling met grond bestaan (grondgebonden rechten).
- b) Op basis van de productie aan melk, vlees, eieren. De melkquotering is hierop gebaseerd.
- c) Op basis van (werkelijke) emissie naar het milieu, zoals ammoniak, nitraat, fosfaat of broeikasgassen. Het door Cap Gemini voorgestelde emissiemanagementsysteem (zowel in de uitgebreide variant (EMS) als in de variant voor alleen ammoniak in combinatie met dierproductierechten (DELSY)) is hier op gebaseerd. In de praktijk bindt de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) de ammoniakemissie in de gebieden waar deze wet geldt aan een absoluut plafond.
- d) Een koppeling tussen hoeveelheid grond en aantal dieren/emissie/immissie. Het systeem van Mestafzetovereenkomsten (MAO's), zoals dat in 2002-2004 bestaan heeft, was hier grotendeels op gebaseerd (mogelijk was ook afzet van mest buiten de NL landbouw door verwerking en/of export).

Optie b valt al snel af als mogelijke sturingsinstrument. Reden om niet het pad in te slaan van een sturingsinstrument gebaseerd op productie, zoals het melkquotum, is dat het nationaal opleggen van een productiequotum al snel zal wringen met regels over marktordening en het principe van een vrije markt. Bovendien is de link tussen sturingseenheid en de te reguleren problematiek (milieuemissies) zeer indirect. Dat maakt sturing ook erg indirect (inclusief problemen rond vaststellen van de juiste verhouding tussen eindproduct en emissies). Legitimering van een dergelijk instrument is daarmee uiterst lastig. Bij voorbaat zou een dergelijk instrument omstreden zijn.

Optie c, sturen op basis van emissies naar het milieu, sluit heel direct aan op het probleem dat reden vormt voor een sturingsinstrument, namelijk beperken van het risico op milieuverontreiniging. In de praktijk werkt de Wav ook naar behoren. Deze wet verbiedt nieuwvestiging in de betreffende gebieden (voor ammoniak kwetsbare natuurgebieden en zones van 250 meter daaromheen) en bindt de emissie van individuele bedrijven aan een gecorrigeerd bedrijfsplafond. Voor varkens- en pluimveebedrijven is dat een plafond gebaseerd op de ammoniakemissie; voor rundveebedrijven gaat het om een plafond uitgedrukt in aantal dieren. Melkveebedrijven mogen tot maximaal 200 dieren doorgroeien. Doortrekken van het regime van de Wav naar het gehele land zou een drastische inperking vormen van de ontwikkelingsruimte van de veehouderij, aangezien nieuwvestiging verboden zou worden en het regime van de bedrijfsemisieplafonds zeer beperkend uitpakt voor de ontwikkeling van bestaande bedrijven. Een dergelijk drastisch regime is, gelet op de motivering van de Wav ook nauwelijks te legitimeren. Een soepeler variant zou dan zijn een variant in de lijn van de voorstellen uit het rapport van Cap Gemini. Echter, in de praktijk zal de EMS-variant op de korte en middellange termijn op de nodige problemen stuiten: Capgemini concludeert dat sturen op basis van werkelijke emissies in 2015 niet haalbaar is. De benodigde technieken om op bedrijfsniveau op betrouwbare wijze emissies te meten dan wel te modelleren zijn nog niet of in onvoldoende mate beschikbaar. Over blijft dan de eenvoudiger variant waarbij alleen op basis van ammoniak gestuurd

wordt. In de hierna te bespreken overblijvende sturingsprincipes gebaseerd op dieren en grond zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre deze opties gecombineerd kunnen worden met sturen op (in elk geval) ammoniak.

Twee sturingsprincipes blijven dan over: sturen op aantallen te houden dieren en sturen op beschikbare afzetruimte (grond, export en afzet buiten de landbouw). Bij de verder bespreking van deze twee opties zal verwezen worden naar de benamingen waaronder deze opties in het Nederlandse beleid bestaan of bestaan hebben: (stelsel van) dierrechten en (stelsel van) mestafzetovereenkomsten (MAO).

Een derde serieuze mogelijkheid betreft een gecombineerd stelsel van dierrechten met een koppeling aan grond voor (min of meer) grondgebonden bedrijven.

4.3 Beoordelingscriteria en randvoorwaarden voor opties voor volumesturing

Welke criteria zijn relevant om te beoordelen welke invulling van een nieuw stelselvolumen-instrument het meest geschikt/gewenst is?

1. **Doeltreffendheid:** beoogde doel: plafonneren milieuemissies (nitraat, fosfaat, ammoniak, broeikasgassen, fijn stof, geur). Welke optie leidt het beste tot het bereiken van het gewenste doel?
2. **Doelmatigheid:** welke invulling leidt met de minste kosten tot het gewenste doel? aspecten hierbij zijn:
 - kosten bedrijven: administratieve lasten
 - kosten bedrijven: gevolgen voor de bedrijfseconomische ontwikkeling
 - kosten bedrijven: macro-economische effecten van de optie, concurrentiekracht sector
 - kosten overheid: uitvoeringslasten (in relatie tot uitvoerbaarheid)
 - kosten overheid: handhavingslasten (in relatie tot controleerbaarheid en handhaafbaarheid)
 - bekendheid/ervaring van zowel overheid als bedrijfsleven met het instrument
3. **Innovatieve effecten:** in hoeverre stimuleert de optie het innovatievermogen (gericht op het verminderen van de negatieve effecten van de veehouderij) van bedrijven? Relevant in dit verband is de motie Koopmans – Snijder-Hazelhoff (Kamerstukken II, 2009-2010, 28 385, Nr. 176 die vraagt om in de beleidsvoorstellen ter uitwerking van de compartimentering en dierrechten met een uitwerking te komen van een prikkel voor mestbe- en verwerking, onder andere met afzet buiten de Nederlandse landbouw' (zie [bijlage XX](#) voor volledige tekst). Relevant in dit kader zijn ook de door LTO Nederland en de NVV ingediende voorstellen die beide een vorm van stimulering van mestverwerking bevatten. (zie [bijlage XX voor het voorstel van LTO Nederland en bijlage XX voor het voorstel van de NVV](#)).
4. **Maatschappelijk draagvlak:** steun (of: geen weerstand) bij 'opinion leaders' in de samenleving.
5. **EU-conformiteit:** is het instrument niet strijdig met EU (of andere internationale) regels? Voldoet het instrument aan EU-eisen?

Voorkomen moet worden dat invulling ten koste gaat van de randvoorwaarden diergezondheid en dierenwelzijn.

4.4 Vormgeving stelsel van dierrechten

De motivering voor de invoering van de systemen van varkensrechten (Wet herstructurering varkenshouderij; 1997) en pluimveerechten (Meststoffenwet; 1998) werd destijds gevonden in de

bijdragen die beide sectoren leverende aan het landelijke mestoverschot. Deze motivering is (zie paragrafen 2.5.1 en 3.2) niet gewijzigd maar is daarbij tevens gekoppeld aan de realisatie van doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn en het soepel laten functioneren van het stelsel van gebruiksnormen.

Voor een systeem van productierechten voor de periode na 2015 is motivering van noodzaak, geschiktheid en proportionaliteit essentieel. De motivering moet gevonden worden in doelstellingen van algemeen belang (milieu, natuur, welzijn, volksgezondheid) die als gevolg van bestaande marktordening niet of moeilijk realiseerbaar zijn. Ingrijpen in de marktordening mag daarbij niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen (proportionaliteit). Van belang daarbij is dat in die sectoren dan wel bij die bedrijven wordt ingegrepen die aantoonbaar bijdragen aan de op te lossen problematiek.

Aandachtspunten:

- Er moet een duidelijke, onderbouwde basis zijn voor de initiële verdeling van rechten;
- Er dient een adequate hardheidsregeling te zijn, bij voorkeur een categoriale regeling en geen individuele besluiten. Er zal namelijk altijd sprake zijn van hardheidsgevallen, als gevolg van niet-representatieve veebezetting op de peildatum, onomkeerbare investeringsverplichtingen, etc.).
- Er moet besloten worden of de wet de mogelijkheid moet bieden tot afroming en zo ja, onder welke omstandigheden (bij overdracht, bij overschrijding milieunormen, etc.).

Voor herverdeling van rechten na introductie van het stelsel gedurende de looptijd van het stelsel zijn verschillende invullingen denkbaar:

- a) **Geen herverdeling:** Zodra het bedrijf ophoudt met de productie vervallen de rechten. Dit leidt in principe tot een krimp van de veestapel, maar lukt uit dat constructies bedacht zullen worden om dierrechten in stand te kunnen houden, ook al wil de ondernemer stoppen. Een dergelijke drastische ingreep zal zeer moeilijk te legitimeren zijn en grote economische schade met zich meebrengen. Om deze reden is deze variant niet haalbaar en wenselijk.
- b) **Herverdeling door de Staat:** rechten vallen na beëindiging van het bedrijf toe aan de Staat en worden door de Staat herverdeeld. Ook voor deze variant geldt dat ondernemers zullen zoeken naar wegen om rechten niet te laten toevallen aan de Staat, ook als zij eigenlijk met hun bedrijf willen stoppen.
Ook is de vraag aan de orde of en hoe beschikbare rechten herverdeeld worden door de Staat. Gelet op de milieu- en duurzaamheidsdoelen van overheidsingrijpen, is het voor de handliggend om dit te doen op basis van leveren van duurzaamheids-prestaties (nader te bepalen hoe in te vullen). Deze optie valt te overwegen als de overheid een doel wil realiseren dat niet door verhandeling van rechten in de markt, eventueel aangevuld met beperkingen of kortingen, doeltreffender en doelmatiger kan worden gerealiseerd.
- c) Herverdeling door **vrije verhandeling** tussen bedrijven **binnen sector**. Dit komt overeen met de situatie die nu bestaat voor varkensrechten en pluimveerechten.
- d) Herverdeling door **vrije verhandeling** tussen bedrijven **over sectorgrenzen** heen. Deze variant betekent feitelijk dat er concurrentie tussen bedrijven in de verschillende sectoren ontstaat. Macro-economisch kan dit zeer efficiënt uitpakken; het kan echter leiden tot het verdwijnen van die bedrijfstak met de zwakste concurrentiepositie.

Opties c) en d) kunnen verder beperkt worden door van overheidswege grenzen te stellen aan verhandelbaarheid (zoals nu het geval is bij de **compartmentering** in de dierproductierechten). Ook kan bij verhandeling gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid van **afroming** (in feite een lichte vorm van optie a). Motivering daarvoor kan zijn het ten algemene verlagen van de milieudruk; het

ontmoedigen van ongewenst gedrag (zie ook volgende §); het creëren van een pot waaruit ondernemers die gewenst gedrag vertonen beloond kunnen worden.

Naast doelstellingen die ingegeven worden vanuit het mestbeleid zijn er nog andere aan de veehouderij gerelateerde milieuproblemen die om een oplossing vragen. Te denken valt aan ammoniak (nationaal: NEC-plafond; regionaal: Natura2000), fijn stof en broeikasgassen. Ook andere maatschappelijke vraagstukken dan specifieke milieuproblemen zijn in meer of mindere mate gerelateerd aan de totale omvang van de veehouderij. Te denken valt aan de schaalgrootte van individuele ondernemingen/bedrijfslocaties (de discussie over megastallen), landschap (natuur, recreatie), volksgezondheid en ruimtelijke ordening. Vraag is of er een voldoende motivering (legitimiteit) gevonden kan worden om vanuit het mestbeleid (Meststoffenwet) aanvullende maatregelen (ten opzichte van bestaande regelgeving) aan de sector op te leggen om andere maatschappelijke vraagstukken aan te pakken? In de Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten) staat hierover het volgende (Kamerstukken II, 30004, nr.3): “Waar het gaat om ongewenste lokale milieugevolgen, in het bijzonder eventuele stankoverlast en ammoniakuitstoot, is het specifieke instrumentarium van de Wet milieubeheer en de Wet ammoniak en veehouderij het meest aangewezen voor de toepassing van de aan de orde zijnde lokale belangenafweging”.

Aangezien geen enkel ander wettelijk kader, behalve de Wet ammoniak en veehouderij voor alleen de zeer kwetsbare gebieden en zones van 250 meter er omheen, in een absoluut plafond aan de omvang van de veehouderij voorziet, lijkt het goed te motiveren en te legitimeren om in de Meststoffenwet ook te refereren aan andere maatschappelijke problemen die gediend zijn bij een plafond aan de aantallen te houden dieren en/of de maximale hoeveelheid te produceren mest.

Invulling zou bestaan uit het bestaande systeem van varkens- en pluimveerechten, uit te breiden met rechten voor melkvee (en eventueel andere diersoorten). Het stelsel van productierechten heeft zich nadat het eenmaal ingevoerd was (wat wel de nodige problemen met zich mee kan brengen), bewezen als een relatief eenvoudig en robuust stelsel. Uitvoering en handhaving zijn beproefd. Compartimentering is technisch relatief eenvoudig mogelijk, evenals afoming. Politiek gezien kan het aanpassen van de totale hoeveelheid dierrechten aan een eventueel kleinere milieugebruiksruimte (zie de krimpende mestafzetruimte in Nederland) de nodige voeten in de aarde hebben.

Meest gehoorde kritiekpunten over een stelsel van productierechten zijn het feit dat er een schaars goed gecreëerd wordt dat resulteert in extra kosten en dat er weinig stimulansen vanuit gaan om te innoveren. Het stelsel van productierechten biedt weinig ruimte om door middel van het toepassen van innovatieve oplossingsgerichte maatregelen (veevoer, mestbewerking en afzet buiten de NL landbouw/export) extra productieruimte te creëren, zonder dat daar dierproductierechten voor nodig zijn.

Daar staat tegenover dat het stelsel van productierechten juist ook een stimulans kan vormen om te innoveren: als betaald dient te worden voor het recht om te produceren, dan zullen ondernemers die dat het meest efficiënt kunnen, bereid zijn het meeste te betalen. Bijeffect daarvan is echter wel dat de overheid hiermee de ‘enge’ kostprijsgedrevenheid van de veehouderijsectoren aanjaagt. Dat zou wel eens kunnen uitpakken op een wijze die niet aansluit bij de breed gedragen wens voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De ‘basisvariant’ houdt in dat rechten alleen binnen dezelfde diercategorie verhandeld kunnen worden. Dat is negatief voor de sectoren die een sterke economische startpositie en/of positieve

toekomstverwachtingen hebben aangezien het hun groeimogelijkheden beperkt dan wel groei duurder maakt; het is gunstig voor sectoren die in rechtstreekse concurrentie met andere sectoren de slechtste uitgangspositie en/of slechtste toekomstverwachtingen hebben, aangezien het bescherming tegen sterkere sectoren biedt.

Een stelsel van dierrechten dient op effectieve wijze de productie van dierlijke mest te kunnen reguleren. Welke diercategorieën onder een nieuw stelsel van dierrechten dienen te vallen is een afweging tussen effectiviteit en efficiency, rechtvaardigheid, uitvoeringslasten en administratieve lasten en afhankelijk van de vraag of de bijdrage van een diercategorie aan de belasting van het milieu een aanvullende maatregel legitimeert.

	Fosfaatproductie	Percentage	Cumulatief
Gehele veestapel	174,9	100%	100%
1. Rundvee: Melk- en fokvee	81,4	46,5%	46,5%
2. Varkens	45,4	26,0%	72,5%
3. Pluimvee	28,2	16,1%	88,7%
4. Rundvee: Vleesvee	11,8	6,8%	95,5%
5. Schapen en geiten	4,0	2,3%	97,8%
6. Paarden en pony's	2,7	1,6%	99,3%
7. Konijnen en edelpelsdieren	1,2	0,7%	100,0%

Tabel 1: Cumulatieve fosfaatproductie veehouderij (bron: CBS, 2009)

Het huidige stelsel voor dierrechten en de melkquotering zorgen voor een begrenzing van de veestapel. Beide stelsels leggen een plafond voor 88,7% van de dierlijke fosfaatproductie. Gezien de potentiële groei in de aankomende 5 tot 10 jaar en de bekendheid bij ondernemers van deze vorm van sturing lijkt het voor de hand te liggen een eventueel stelsel van toepassing te verklaren op melkvee (inclusief jongvee), varkens en pluimvee. Het ontbreekt aan een objectief criterium op basis waarvan besloten kan worden welke diercategorieën onder een eventueel plafond geschaard moeten worden. Er zou gekozen kunnen worden voor een bepaalde bijdrage aan de belasting van het milieu, uitgedrukt in een percentage op het totaal. Gezien de omvang van de mestproductie in Nederland is een bijdrage van meer dan 2,5% aan het totaal als 'substantieel' te beschouwen. Bij een dergelijke grens zouden in elk geval ook vleeskoeien en vleeskalveren onder een stelsel moeten vallen.

Ook is aan de orde op welke wijze mestafzet buiten de Nederlandse landbouw (al dan niet in combinatie met mestverwerking) in een systeem van dierrechten kan worden mogelijk gemaakt. Allereerst is dan de vraag aan de orde wat de grondslag daarvoor zou moeten zijn. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij de motie Koopmans – Snijder-Hazelhoff. In principe zou dan de grondslag kunnen zijn afzet van mest buiten de Nederlandse landbouw (al dan niet na mestbe- en/of verwerking): rechten worden verstrekt als een ondernemer kan aantonen dat deze mest ook daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw afzet. Rechten zouden dan alleen moeten gelden zolang inderdaad buiten de Nederlandse landbouw afgezet wordt.

Discussie zou kunnen ontstaan of er niet andere redenen zouden moeten zijn voor verstrekken van extra rechten. Zo zou bijvoorbeeld mestafzet die leidt tot verdringing van kunstmest ook gezien kunnen worden als met dierrechten te honoreren productie.

Nadeel van het verstrekken van dierrechten op deze wijze is dat gestuurd wordt op de productie van mest waarvoor verantwoorde afzet gevonden is, maar dat het moeilijker is om rekening te houden met de andere bijeffecten en milieuemissies van het houden van dieren dat hierbij hoort. Die

bijeffecten zouden dan moeten worden beperkt door inzet van het andere beschikbare milieu- en ruimtelijke ordeningsinstrumentarium.

Tot slot is relevant hoe een systeem van dierrechten zich verhoudt tot de wens om andere milieuproblemen dan mestproblemen, dus bijvoorbeeld ammoniak en broeikasgassen, te plafonneren. Een dierrechtenstelsel zonder mogelijkheden van extra productie op basis van verwerking/export legt een plafond in de totale productie van overige emissies. In die situatie kan stalontwikkeling zoals die ook nu al gestimuleerd wordt door het ammoniakbeleid al dan niet in combinatie met het r.o.-beleid, zorgen voor een afname van de totale emissies.

Dit geldt echter niet in geval van (onbeperkte) uitbreidingsmogelijkheden op basis van verwerking/export. In die situatie is immers een groei van de veestapel mogelijk en kunnen effecten van het ammoniakbeleid op stalniveau ongedaan gemaakt worden door een eventuele groei van de veestapel. In die situatie is een strikter r.o.-beleid en ammoniakbeleid nodig om een daadwerkelijke daling te kunnen garanderen.

4.5 Vormgeving stelsel van Mestafzetovereenkomsten

In een stelsel gebaseerd op grond en gecontracteerde mestafzetcapaciteit, zoals het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt de omvang van de mestproductie die op een veehouderijbedrijf mag plaatsvinden direct afhankelijk gesteld van de vooraf gecontracteerde of in eigen bezit zijnde aanwendings- en afzetmogelijkheden die voor die mest bestaan, gegeven de geldende gebruiksnormen. Voor zover de veehouder over onvoldoende eigen grond beschikt om zijn mest af te zetten, moet hij zich voorafgaand aan de productie door middel van mestafzetovereenkomsten verzekeren van voldoende afzetmogelijkheden voor de te produceren mest. Daarbij gaat het om afzetmogelijkheden op landbouwgrond van derden en om afzetmogelijkheden voor de mest buiten de Nederlandse landbouw. Afzet buiten de Nederlandse landbouw komt neer op afzet van de mest via (erkende³⁵) exporteurs in het buitenland – al dan niet na be- of verwerking op bedrijfsniveau of door erkende verwerkers – en op verwerking van de mest tot producten die niet als dierlijke of andere organische meststof kunnen worden aangemerkt of verbranding.

³⁵ Voorwaarden verbonden aan een erkenning kunnen de volgende zijn:

- overlegging bedrijfsplan voorafgaand aan het jaar waarop de mestafzetovereenkomsten betrekking hebben;
- deugdelijke onderbouwing van de verwachte mestverwerkingscapaciteit of mestafzetmogelijkheden in het buitenland;
- voor elk van de onderscheiden producten aannemelijk maken dat daarvoor een reële afzetmarkt bestaat.
- een financiële onderbouwing en een beschrijving van de bedrijfsmiddelen, inclusief vergunningen, waarover de ondernemer moet beschikken om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen.
- Ingeval van be- of verwerking zal ook een nauwkeurige beschrijving van het productieproces moeten worden gegeven.
- bij export van mest moet bij de eisen aan bedrijfsmiddelen worden gedacht aan eisen aan de transportvoertuigen, zoals het ter beschikking hebben van GPS.
- aansluiting bij waarborgfonds (niet voor zelfverwerkers). De financiële dekking hiervoor zal volledig door de aangesloten mestverwerkers en exporteurs moeten worden opgebracht.

Niet-voldoening aan voorwaarden heeft uitsluitend bestuursrechtelijke consequenties: betrokkene zal niet worden erkend.

Bij vormgeving van een stelsel van mestafzetovereenkomsten moet gestreefd worden naar een zo groot mogelijke zekerheid dat de veehouder daadwerkelijk al voorafgaand aan de feitelijke mestproductie de beschikking heeft over voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden voor de mest. Dat wil zeggen dat de ondernemer vóór het productiejaar de beschikking moet hebben over voldoende grond en, voor zover de eigen oppervlakte landbouwgrond niet volstaat, zich contractueel moet hebben verzekerd van de mogelijkheid tot afzet van zijn overschotmest bij derden. Immers, voorkomen moet worden dat de veehouder de feitelijke productie start en in de loop van het jaar tot de ontdekking komt dat hij geen afzetmogelijkheden voor die mest kan vinden. Er dient om die reden gewerkt te worden met dagplafonds en jaarplafonds.

Het *dagplafond* maakt het voor de overheid mogelijk om op elk moment in het jaar fysiek op het bedrijf vast te stellen of de omvang van de mestproductie van het bedrijf in overeenstemming is met de op dat moment aanwezige, door grond en mestafzetovereenkomsten verzekerde mestaanwendings- en -afzetmogelijkheden. Het dagplafond dwingt de veehouder ertoe zich inderdaad voorafgaand aan de productie van voldoende mestplaatsingsruimte te verzekeren. Bij het dagplafond wordt een marge van 15% aangehouden tussen de op enig moment daadwerkelijk plaatsvindende mestproductie en de op dat moment verzekerde mestplaatsingsruimte; voor enkele bedrijfssystemen is deze marge groter dan 15%. Met deze marge wordt rekening gehouden met de gebruikelijke fluctuaties van het aantal dieren in de loop van het jaar. Het *jaarplafond* moet zeker stellen dat gemiddeld in het jaar de omvang van de mestproductie in overeenstemming is met de gegarandeerde mestplaatsingsruimte. Dat plafond biedt de mogelijkheid van bedrijfscontroles na afloop van het jaar en verzekert dat de bij het dagplafond gehanteerde marge op jaarbasis niet daadwerkelijk wordt opgevuld. De mestproductie in een jaar wordt bepaald op basis van het aantal dieren van de onderscheiden diersoorten en categorieën, dat gemiddeld in het jaar op een bedrijf wordt gehouden.

De productieforfaits voor de berekening van de stikstofproductie van de dieren van de onderscheiden diersoorten en -categorieën dienen opgenomen te zijn in de Meststoffenwet. Om het aantal bedrijven dat onnodige mestplaatsingsruimte moest regelen te beperken (loze contracten) – gelet op de te verwachten spreiding in de stikstofuitscheiding – waren de forfaiten in de periode 2002-2004 vastgesteld op 95% van de gemiddelde waarden. Toch werden onder het MAO-stelsel zoals dit in de jaren 2002-2004 van kracht was veel melkveehouders geconfronteerd met loze contracten. Eventueel kan bij de vaststelling van de te contracteren hoeveelheden afzetruimte rekening gehouden worden met de Bedrijfsspecifieke excretie (BEX).

Een mestafzetovereenkomst moet de verplichting bevatten om, indien en voor zover de wederpartij van dit afzetrecht gebruik wil maken, de overeengekomen hoeveelheid stikstof in dat jaar daadwerkelijk af te nemen. Een dergelijke verplichting is onmisbaar wil het stelsel van mestafzetovereenkomsten aan zijn doel kunnen beantwoorden. Het gaat immers niet om het bereiken van een theoretisch, papieren evenwicht op de mestmarkt, maar om een werkelijk evenwicht. De mestafzetovereenkomsten moeten aan de mestproducenten reële mestafzetmogelijkheden verschaffen. Als akkerbouwers mestafzetovereenkomsten kunnen sluiten zonder de bedoeling te hebben om de gecontracteerde hoeveelheid stikstof daadwerkelijk af te nemen, zouden veel veehouders in de loop van het productiejaar alsnog worden geconfronteerd met de onmogelijkheid om de mest af te zetten en zou alsnog een grote fraudedruk op het stelsel van regulerende mineralenheffingen komen te rusten. De afnameplicht voorkomt dat.

Het is aan de mestproducent om al dan niet daadwerkelijk een beroep te doen op de afnameplicht. Als hij andere mogelijkheden voor mestafzet ziet of wellicht bij nader inzien zelfs minder wenst te produceren, en als de privaatrechtelijke afspraken met de akkerbouwer daarvoor de ruimte

bieden, dan kan hij deze mogelijkheden vanuit de optiek van de overheid evengoed benutten. Het is geredeneerd vanuit de doelstelling van het stelsel immers om het even aan wie het mestoverschot wordt afgezet, als het maar wordt afgezet en de mogelijkheid daartoe is verzekerd. Uiteraard is wel van belang dat de opeenvolgende afnemers van de mest zich evenals de mestproducent aan de mestnormering houden. Het is echter niet het stelsel van mestafzetovereenkomsten maar het stelsel van gebruiksnormen dat dit moet verzekeren. De functie van het stelsel van mestafzetovereenkomsten is enkel te verzekeren dat er landelijk gezien voldoende plaatsingsmogelijkheden zijn voor mest gegeven de beperkingen die het stelsel van gebruiksnormen aan het gebruik stelt.

Het ligt niet voor de hand om ook te voorzien een leveringsplicht voor de mestproducent. Afspraken ten aanzien van de daadwerkelijke levering van de meststoffen kunnen het best tussen de contractpartijen onderling worden gemaakt en door de partijen zelf worden gehandhaafd. Aldus kan het best recht worden gedaan aan de verschillende omstandigheden die zich in de praktijk kunnen voordoen. Een leveringsplicht zou er ook aan in de weg staan dat de hoeveelheid geproduceerde mest in goed overleg tussen de contractanten uiteindelijk aan derden wordt geleverd waar dit beide partijen op dat moment beter uitkomt. Ook zal het in veel gevallen zo zijn dat partijen afspreken dat levering plaatsvindt via een intermediair die deze mest eerst mengt met mest van andere bedrijven ter verkrijging van de kwaliteit of samenstelling waar de afnemer behoefte aan heeft; ook in dergelijke situaties bestaat behoefte aan enige flexibiliteit ten aanzien van de door de producent te leveren hoeveelheid mest.

Controle baseren op:

- de oppervlakte grond die tot het bedrijf behoort (BRP perceelsregistratie);
- de hoeveelheid mest waarvoor op basis van contracten afzetmogelijkheden bij derden bestaan.

Handhaving:

- jaarplafond: strafrechtelijk en bestuursrechtelijk;
- hetgeen is overeengekomen in een mestafzetovereenkomst: privaatrechtelijk tussen partijen.

Voorwaarden:

1. afnameplicht;
2. afzetovereenkomsten vóór 1 oktober voorafgaande aan kalenderjaar gesloten en ingediend bij DR voor minimaal 85% van de te verwachten productie;
3. afzetovereenkomsten vóór 30 september kalenderjaar gesloten en ingediend bij DR voor 100% van de te verwachten productie³⁶;
4. bij verwerking/export: de mest wordt daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw afgezet.

Het stelsel van mestafzetovereenkomsten kan gelden voor een ieder die bedrijfsmatig dieren houdt.

Stimuleren van innovatie door rekening te houden met afzet buiten de Nederlandse landbouw (al dan niet in combinatie met mestbe- en/of verwerking) is inherent aan het beschreven stelsel.

Tot slot is relevant hoe een systeem van mestafzetovereenkomsten zich verhoudt tot de wens om andere milieuproblemen dan mestproblemen, dus bijvoorbeeld ammoniak en broeikasgassen, te plafonneren.

Een mao-stelsel inclusief de mogelijkheid van extra productie op basis van verwerking/export legt geen absoluut plafond op aan de totale productie van overige emissies. In die situatie is groei van de

³⁶ met genoemde datum en percentage onder punt 2 en 3 kan gevarieerd worden afhankelijk van de zekerheid die de overheid wil dat er voldoende mestafzet gecontracteerd wordt.

veestapel mogelijk en kunnen effecten van het ammoniakbeleid op stalniveau ongedaan gemaakt worden door een eventuele groei van de veestapel. In die situatie is een strikter r.o.-beleid en ammoniakbeleid nodig om een daadwerkelijke daling te kunnen garanderen.

4.6 Tussenvariant: grondgebondenheid; dierrechten over het meerdere

Mengvorm tussen beide stelsels is een stelsel waarin bedrijven die grondgebonden zijn (dat wil zeggen voldoende eigen grond hebben voor de verantwoorde afzet van de binnen het eigen bedrijf geproduceerde drijfmest) geen aanvullende rechten nodig hebben, terwijl bedrijven die onvoldoende grond hebben te maken krijgen met dierrechten.

Vanwege grond als basis voor een dergelijk stelsel, doen zich in principe alle voor- en nadelen voor van een mao-achtig stelsel: bepaald zal moeten worden welke norm precies geldt voor grondgebondenheid; welke grond meetelt; de problematiek van de forfaitaire bepaling vooraf versus de werkelijke bepaling achteraf doet zich voor.

Daarbovenop krijg je te maken met grensgevallen als het gaat om wel of niet dierrechten, ook in de tijd.

In principe worden hiermee a.h.w. ook de grondgebonden rechten (impliciet) mee geherintroduceerd....

Aanvullen...

5. Kenmerken stelsels (sterkte/zwakte)

5.1 Stelsel van dierrechten

1. Er vindt een directe sturing plaats op het aantal gehouden dieren. Ondernemers mogen alleen het aantal dieren houden waarvoor zij de rechten hebben verworven. Het recht op het houden van dieren is daarmee een schaars goed.
2. Er vindt indirect sturing plaats op de productie van mest en andere emissies. Met een stelsel van dierrechten kan vooraf – binnen bepaalde marges – bepaald worden hoe groot de mestproductie zal zijn. Door inzet van managementmaatregelen en technische ingrepen op bedrijfsniveau kan een ondernemer de emissie per dier (sterk) beïnvloeden en kan de milieubelasting per dier tussen ondernemers (sterk) verschillen. Er bestaat evenmin een directe koppeling tussen productie en milieubelasting (belasting van bodem, water en lucht). De belasting van het milieu wordt gereguleerd door ondermeer het stelsel van gebruiksnormen, de AmvB Huisvesting en de milieuvergunning.
3. Met de Europese Commissie is, in het kader van het vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie, beide voor de periode 2010-2013, afgesproken dat in Nederland de jaarlijkse mestproductie het mestproductieplafond van 2002 niet zal overschrijden. Motivatie van de Commissie: “Teneinde te vermijden dat door de toepassing van de gevraagde derogatie intensivering optreedt, dienen de bevoegde instanties ervoor te zorgen, dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt, overeenkomstig het door Nederland uit te voeren actieprogramma”³⁷. Te verwachten valt dat de Europese Commissie deze voorwaarde ook voor de periode van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014-2017) zal willen handhaven. In het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2006-2009) heeft Nederland realisatie van het mestproductieplafond gekoppeld aan de instandhouding van het stelsel van dierrechten en het loslaten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten³⁸. In het vierde actieprogramma heeft Nederland aangegeven dat “alleen door de mestproductie te begrenzen” Nederland een doelmatig mineralenbeleid kan voeren. Het stelsel van dierrechten is een effectief instrument om de mestproductie te begrenzen en te voldoen aan de door de Europese Commissie gestelde voorwaarde³⁹.

³⁷ 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).

³⁸ “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”.

³⁹ Er bestaat geen directe relatie tussen het mestproductieplafond en de milieubelasting. Sinds 2002 (referentiejaar mestproductieplafond) is de bodembelasting (bodemoverschotten N en P) fors afgenomen. Dit is het gevolg van aangescherpte gebruiksnormen. Sinds 2002 is een steeds groter deel van het bedrijfsoverschot aan dierlijke mest buiten de Nederlandse landbouw (export, particulieren, verbranding) geplaatst. Vraag is gerechtvaardigd of een mestproductieplafond met als referentiejaar 2002 recht doet aan de inspanningen die sindsdien, zowel door de overheid als door de sector, zijn gepleegd. In de onderhandelingen met de Europese Commissie over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn voor de periode 2014-2017 kan gekozen worden voor een inzet waarbij geen

4. Afhankelijk van de schaarste aan dierrechten vormt een stelsel van dierrechten een extra kostenpost voor individuele bedrijven: om te kunnen uitbreiden zullen dierrechten moeten worden aangeschaft. Redenerend vanuit het mestbeleid zal dat zeker naar bedrijven die over voldoende grond beschikken om hun mest verantwoord af te zetten, een moeilijk te verantwoorden kostenpost vormen. De 'license to produce' vertegenwoordigd echter ook een waarde voor ondernemers. Bij verhandeling vormen de rechten een (aanzienlijke) inkomstenbron voor ondernemers die zich er van ontdoen. Zeker wanneer de rechten om niet zijn gekregen wordt daarmee door de overheid ook vermogen voor ondernemers gecreëerd. Dit zal echter vooral ten goede komen aan (oudere) ondernemers die niet meer uitbreiden; jonge ondernemers die willen ontwikkelen krijgen te maken met extra kosten. Het betekent dat de middelen die ingezet worden voor de aanschaf van rechten niet ingezet kunnen worden voor andere doeleinden. Dit laatste is een veel gehoord kritiekpunt vanuit de sector en politiek.
5. In een situatie dat mestafzetruimte schaars is, zorgt een stelsel van productierechten voor een rem op de stijging van de mestafzetprijzen aangezien de totale mesthoeveelheid gelimiteerd is. Zonder een dergelijke productiebeperking zullen de mestafzetprijzen al snel tot grotere hoogte stijgen (a.g.v. meer aanbod in dezelfde mestplaatsingsruimte) dan zonder stelsel het geval zou zijn geweest.
6. Een stelsel van dierrechten is relatief gemakkelijk uitvoerbaar, zowel voor de sector als voor de overheid, zodra het eenmaal is ingevoerd. Er is meer dan tien jaar ervaring met de uitvoering bij varkens en pluimvee. De uitvoering bij andere diercategorieën is soortgelijk en zal niet tot onoverkomelijke uitvoeringsproblemen leiden. Hierop bestaat één belangrijke uitzondering: de initiële toekenning van rechten. Het toekennen van rechten aan diercategorieën die momenteel nog niet onder het stelsel van dierrechten vallen (i.i.g. rundvee, wellicht ook andere diercategorieën als schapen, geiten en vleeskalveren) kan (en zal) tot een groot aantal knelgevallen leiden, als gevolg van discussie over wat een redelijke en eerlijke verdeling is gelet op atypische bedrijfssituaties. Procedures hierover kunnen nog lang tot forse overheidsinzet leiden, zo leert ook de praktijk: de laatste WHV-zaken zijn nog steeds niet afgerond.
7. Een stelsel van dierrechten is relatief gemakkelijk te handhaven. Het is feitelijk een kwestie van staarten tellen. Complicerend factor is alleen dat het aantal dierrechten een jaargemiddelde betreft. Het aantal gehouden dieren mag op elk gegeven moment hoger liggen dan dit jaargemiddelde, het zogenaamde dagplafond. De ervaringen met het handhaven van het stelsel van dierrechten zijn over het algemeen positief **[waar is die uitspraak op gebaseerd???**.
8. Een stelsel van dierrechten leent zich er in theorie voor om op effectieve wijze de druk op de mestmarkt binnen de perken te houden. In geval van een onaanvaardbare toename van de druk op de mestmarkt (bijvoorbeeld door tegenvallende export en/of beperking van afzetruimte door aanscherping van gebruiksnormen) kan, door afroeping bij verhandeling of – in het ultieme geval – door een generieke korting of opkoop, het aantal dierrechten teruggebracht worden tot een aanvaardbaar niveau. Dit zal echter in het algemeen pas achteraf ingezet worden en politiek al gauw omstreden zijn. Een deel van het leed is dan al geschied.
9. Een stelsel van dierrechten bevat voor intensieve veehouders weinig tot geen stimulansen om te streven naar een reductie van de input – en daarmee ook de output – aan mineralen. In een dergelijke stimulans wordt gedeeltelijk wel voorzien door het stelsel van gebruiksnormen (indirect via de mestafzetprijzen) en de milieuvergunning (verminderen ammoniak en andere emissies).

mestproductieplafond als voorwaarde aan de derogatie wordt verbonden. Tot het zover is wordt, in ieder geval in deze notitie, uitgegaan van de situatie dat er wel sprake is van een mestproductieplafond met als referentiejaar 2002.

Er is momenteel weinig steun voor een stelsel van dierrechten. CDA, VVD en PVV hebben met hun tijdens het AO mestbeleid van 15 december 2010 gepresenteerde 10-puntenplan uitgesproken tegen een stelsel van dierrechten. De NVV en LTO-Nederland geven de voorkeur aan een invulling waarbij het overschot aan dierlijke mest via (verplichte) mestverwerking wordt afgezet buiten de Nederlandse landbouw. De NMV ziet wel de noodzaak van directe sturing op omvang maar ziet hiervoor geen rol weggelegd voor een stelsel van dierrechten.

5.2 Mestafzetovereenkomsten

1. Ondernemers mogen de hoeveelheid mest produceren waarvoor voorafgaande aan het kalenderjaar mestafzet is geregeld (grond, afzet aan intermediair/tussenpersoon, export). Afzetmogelijkheden voor dierlijke mest zijn hiermee een schaars goed geworden waarvoor betaald dient te worden.
2. Sturing op de mestproductie is indirect: productie kan plaatsvinden indien er plaatsingsruimte verworven is voor de geproduceerde mest. Met een stelsel van MAO's kan voorafgaande aan een kalenderjaar vastgesteld worden hoe groot de mestproductie dat jaar zal zijn, maar niet de daarop volgende jaren. Als het gaat om handhaving van het mestproductieplafond 2002 vormt een stelsel van MAO's geen harde garantie dat niet meer dierlijke mest wordt geproduceerd dan is toegestaan (zie opmerking hierover in voetnoot 39).
3. Naast een markt voor fysieke mest (op basis van daadwerkelijke hoeveelheden mineralen) ontstaat er met een stelsel van MAO's ook een markt voor afzetruimte (op basis van forfaitaire hoeveelheden mineralen).
4. Er vindt beperkt milieusturing plaats. Een stelsel van MAO's reguleert de (forfaitaire) productie op basis van gecontracteerde afzetruimte voor dierlijke mest. In de praktijk is aan de hand van het aantal afgesloten MAO's vrij precies te bepalen wat de mestproductie zal zijn. Afhankelijk van verschillen in management (type voer, beweiden of niet-beweiden, voederconversie, etc.) kan de feitelijke mestproductie wel sterk afwijken van de forfaitaire gecontracteerde mestproductie. Dat gegeven dwingt veehouders om vooraf betere na te denken over het management in een gegeven jaar en te streven naar stabiele productie van mest: bij meer productie dan afgesproken zal er immers aanvullende mestruimte gezocht moeten worden; bij minder mestproductie is er onnodige mestafzetruimte gecontracteerd. De koppeling met milieubelasting (belasting van de bodem) is er niet. Dit wordt gereguleerd door het stelsel van gebruiksnormen. Het stelsel van MAO's is dan ook een aanvullende maatregel ter ondersteuning van het mestbeleid ('evenwicht' op de mestmarkt door koppeling van productie aan afzetruimte). Een stelsel van MAO's is slechts zeer indirect geschikt voor sturing op emissies naar lucht. Dat gebeurt door het R.O.- en milieu-instrumentarium op bedrijfsniveau.
5. Een stelsel van MAO's is minder eenvoudig te handhaven dan een stelsel van dierrechten. Jaarlijks dient gecontroleerd te worden of een ondernemer voldoende afzetruimte heeft voor de beoogde dierlijke mestproductie. Is dit niet het geval dan dient de ondernemer zijn beoogde productie te beperken, hetzij door emissiebeperkende maatregelen, hetzij door het aantal te houden dieren te reduceren. De overheid dient hier op toe te zien. Er kan een aanzienlijk verschil bestaan tussen de forfaitaire productie op basis waarvan MAO's afgesloten dienen te worden en de feitelijke productie (gevolg: loze contracten dan wel een tekort aan contracten). Dit kan resulteren in grote handavingsmarges. Afzetruimte buiten de Nederlandse landbouw (export) dient vooraf gecontracteerd te worden. Exportcontracten zijn ook onder het huidige mestbeleid een grote bron van zorg. Ondernemers (intermediairen) hebben de grootste moeite voorafgaande aan een kalenderjaar de benodigde afzetruimte te contracteren. Akkerbouwers in met name Duitsland hebben wel behoefte aan dierlijke mest uit Nederland, maar zijn niet altijd bereid dit voorafgaande aan het jaar contractueel vast te leggen. Lopende een kalenderjaar gaat er om die reden altijd meer mest de grens over dan voorafgaande aan het jaar is gecontracteerd.

6. Het stelsel van MAO's zoals dit in de jaren 2002-2004 van kracht was, kende een aantal haken en ogen waardoor de sturingskracht en uitvoerbaarheid laag waren. Een deel hiervan is opgelost. Zo is er momenteel sprake van een effectieve perceelsregistratie en is de daadwerkelijke afzet van mest met AGR/GPS vele malen beter te traceren, alhoewel export nog een zorgkindje blijft. Daarnaast zal een eventueel nieuw MAO-stelsel niet naast een stelsel van dierrechten draaien, maar ter vervanging dienen. Toch dreigt het gevaar van een papieren stelsel. Onder het oude MAO was er sprake van loze contracten. Ondernemers moesten, als gevolg van het hanteren van forfaitaire productiewaarden, contracten afsluiten voor mest die feitelijk niet geproduceerd werd. Dit probleem blijft. Het oude MAO kende een afnameplicht "indien en voor zover de wederpartij van dit afzetrecht gebruik wil maken". In de praktijk hoefde ondernemers hier weinig gebruik van te maken doordat veel afzetruimte werd gecontracteerd door intermediaire ondernemingen. Intermediairs hebben, door hun kennis van de markt en hun veel grotere afzetgebied, meer mogelijkheden om met de feitelijke afzet te schuiven teneinde alle fysieke mest te plaatsen. Intermediairs beschikken daarnaast over het merendeel van de landelijk beschikbare opslagcapaciteit waarmee (tijdelijk) stagnaties in de feitelijke afzet opgevangen kunnen worden. Het feitelijk gebruik van dierlijke mest is in belangrijke mate afhankelijk van klimatologische omstandigheden. In een jaar met een nat voorjaar zal relatief veel dierlijke mest in opslag gaan waardoor de te contracteren afzetruimte in het daarop volgende jaar zal afnemen. Dergelijke fluctuaties tussen de jaren kan de uitvoering en handhaving danig bemoeilijken.
7. Een stelsel van MAO's kan een effectief instrument zijn om de productie van mest in overeenstemming te brengen met de beschikbare afzetruimte. Het dwingt producenten om mestproducten te leveren waarvoor een afzetmarkt is en kan daarmee een stimulans vormen voor mestverwerking. Een MAO-stelsel ontziet die ondernemers die eigen grond hebben voor de afzet van hun eigen mest. Grondgebondenheid wordt gestimuleerd.

5.3 Tussenvariant

5.4 Kwalitatieve beoordeling dierrechten en MAO's

	Dierrechten	MAO
Doeltreffendheid:		
Absoluut plafond mestproductie (van belang i.v.m. mestproductieplafond 2002)	Ja Binnen beperkte marges. Daadwerkelijke mestproductie wordt uiteindelijk bepaald door excretie. De variatie hierin is niet heel groot maar verandert wel in de loop van de jaren! Door afoming, korting en opkoop kan de mestproductie bijgestuurd worden.	Nee Hoe meer afzetruimte gecontracteerd kan worden, hoe groter de productie kan worden. Begrenzing wordt gevormd door beschikbare grond, acceptatie buiten Nederland, eisen aan R.O. en capaciteit om mest buiten de landbouw af te zetten.
Is sturing op de omvang van de mestproductie mogelijk? (van belang indien de druk op de mestmarkt te groot wordt waardoor stelsel van gebruiksnormen niet langer handhaafbaar wordt)	Ja Door afoming bij verhandeling of een generieke korting.	Ja, maar minder direct Door aanvullende voorwaarden te stellen aan afzetcontracten, bijvoorbeeld het contracteren van 110% van de te verwachten productie of door de onderliggende gebruiksnorm voor het sluiten van afzetcontracten te

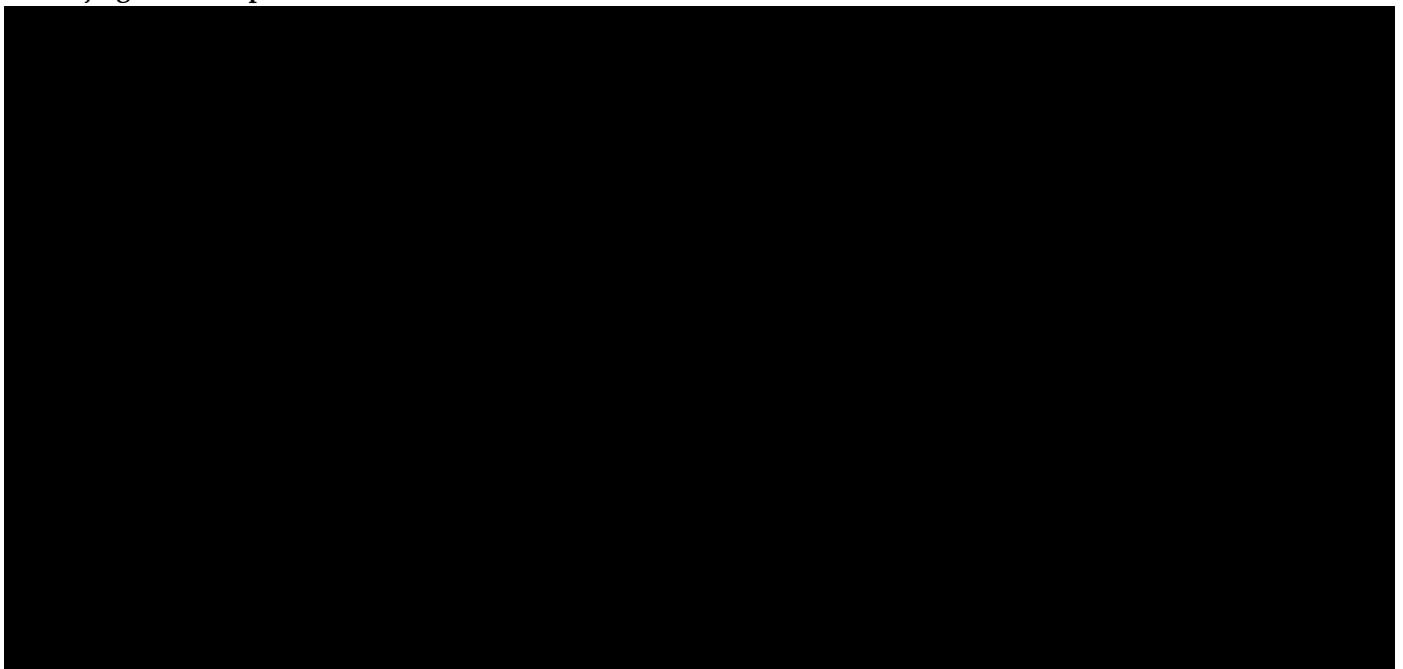
		verlagen (bijvoorbeeld op gras van 250 naar 230 kg N/ha)
Plafonneren overige milieuemissies (ammoniak, broeikasgassen)		
Doelmatigheid:		
Zijn er kosten verbonden aan de 'license to produce'?	Ja, alleen bij uitbreiding Kosten voor 'license to produce' uitsluitend bij de aanschaf van dierrechten bij uitbreiding. Deze kunnen zwaar drukken op investeringsruimte. Er zijn geen kosten voor het instandhouden van dierrechten (afgezien van eventuele aflossing van rente)	Ja, jaarlijks bij afsluiten MAO's Ondernemers dienen elk jaar kosten te maken voor 'license to produce'. Afzetruimte is het schaarse goed (grond, export, verbranding, afzet buiten de landbouw). Bij MAO met afnameplicht zullen afnemers een vorm van 'risicobijdrage' vragen voor het afsluiten van een MAO. Om die reden valt te verwachten dat in een MAO-stelsel waarin de mestproductie niet belemmerd wordt door dierrechten, de kosten van de afzetcontracten hoger liggen dan in een stelsel gebaseerd op dierrechten (tenzij een dierrechtenstelsel weinig beperkend is, aangezien dan ook onder dierrechten er concurrentie ontstaat om afzetruimte en daarmee de behoefte om vooraf privaats contracten af te sluiten die verder dezelfde onzekerheden kennen als er zijn onder mao).
Wat is het financiële effect voor melkveehouders?	Negatief voor ontwikkelende bedrijven; positief voor stoppers Melkveehouders krijgen een extra en nieuwe kostenpost erbij in geval van uitbreiding. De drang om te groeien zal bij een deel van de ondernemers groot zijn (de stallen worden al gebouwd!). Er zal, zeker in eerste instantie, sprake zijn van een zeer schaars goed en dienovereenkomstig hoge prijzen.	neutraal-positief voor bedrijven met voldoende grond; negatief voor bedrijven met te weinig grond Een aanzienlijk deel van de melkveehouders (circa 90% onder huidige gebruiksnormen) heeft voldoende eigen grond om dierlijke mest af te zetten. Die ondernemers die minder dan 250 kg N/ha produceren kunnen extra inkomsten genereren door het aanbieden van afzetruimte voor andere ondernemers.
Wat is het financiële effect voor varkens- en pluimveehouders?	Neutraal Voor de varkens- en pluimveehouders verandert er niks. Kosten uitsluitend bij de aanschaf van dierrechten bij	Eerst negatief, daarna onzeker Vrijwel alle varkens- en pluimveehouderijen hebben de afgelopen 10 jaar geïnvesteerd in dierrechten. Bij afschaffen van het

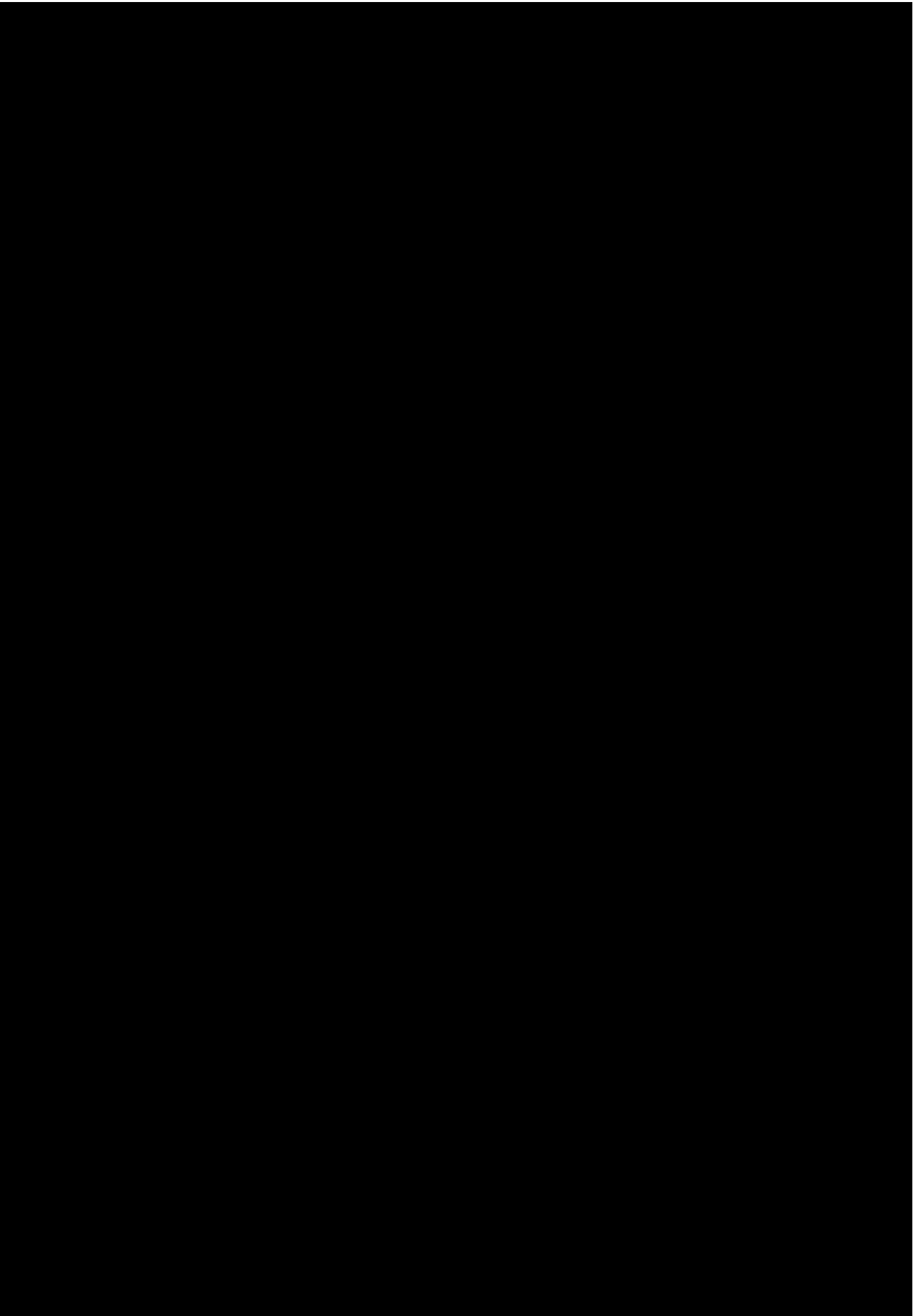
	uitbreiding. Deze kunnen zwaar drukken op investeringsruimte. Er zijn geen kosten voor het instandhouden van dierrechten. Bestaande rechten behouden hun waarde. Indien rechten uitwisselbaar worden tussen diercategoriën zal de prijs voor rechten toenemen door sterke concurrentie vanuit met name de melkveehouderij. In geval dat afroaming van rechten nodig is om een eventueel te groot verschil met de milieugebruiksruimte (en daarmee fraudedruk) op te lossen, leidt dit tot kosten voor alle betrokken veehouders.	stelsel van dierrechten zijn deze investeringen niets meer waard. Hiervoor in de plaats komen kosten voor MAO's. Deze zullen in verhouding lager zijn dan investeren in rechten. Hier staat tegenover dat kosten voor MAO's jaarlijks terugkeren en dat, indien de dierlijke productie toeneemt, afzetruimte een groeiend schaars goed zal worden waardoor MAO-kosten ook toe zullen nemen.
Wat is het financiële effect voor akker- en tuinbouwers?	Neutraal/licht positief Bij uitbreiding van stelsel van dierrechten tot andere diercategoriën blijft het aanbod aan dierlijke mest gelijk, maar wordt toekomstige groei beperkt (afhankelijk van hoe initiële toedeling plaatsvindt). Door aanscherpen gebruiksnormen wel minder plaatsingsruimte waardoor onderhandelingspositie voor AT-sector beter wordt.	Positief Afzetruimte, waaronder grond, is onder het MAO-stelsel een schaars goed. De AT-sector kan aan dit schaarse goed een prijskaartje hangen. Hiermee wordt bovenop de financiële vergoeding voor de fysieke afname van mest ook een vergoeding ontvangen voor het afsluiten van een MAO
Handhaafbaarheid	Goed Handhaving is relatief eenvoudig. Kwestie van staarten tellen (+ I&R)	Matig Vergt behoorlijke inspanning. Door goede perceelsregistratie wel beter dan in verleden. Vooral in geval ondernemers onvoldoende afzetruimte hebben gecontracteerd zullen veel discussies ontstaan. Want welke maatregel wordt dan genomen? Gaat de overheid dieren in beslag nemen? Inspanning is daarnaast jaarlijks terugkerend. Extra probleem kan het bouwen van 'constructies' zijn. Echter deels zijn die identiek aan de problematiek die nu ook al bestaat onder het stelsel van gebruiksnormen in combinatie

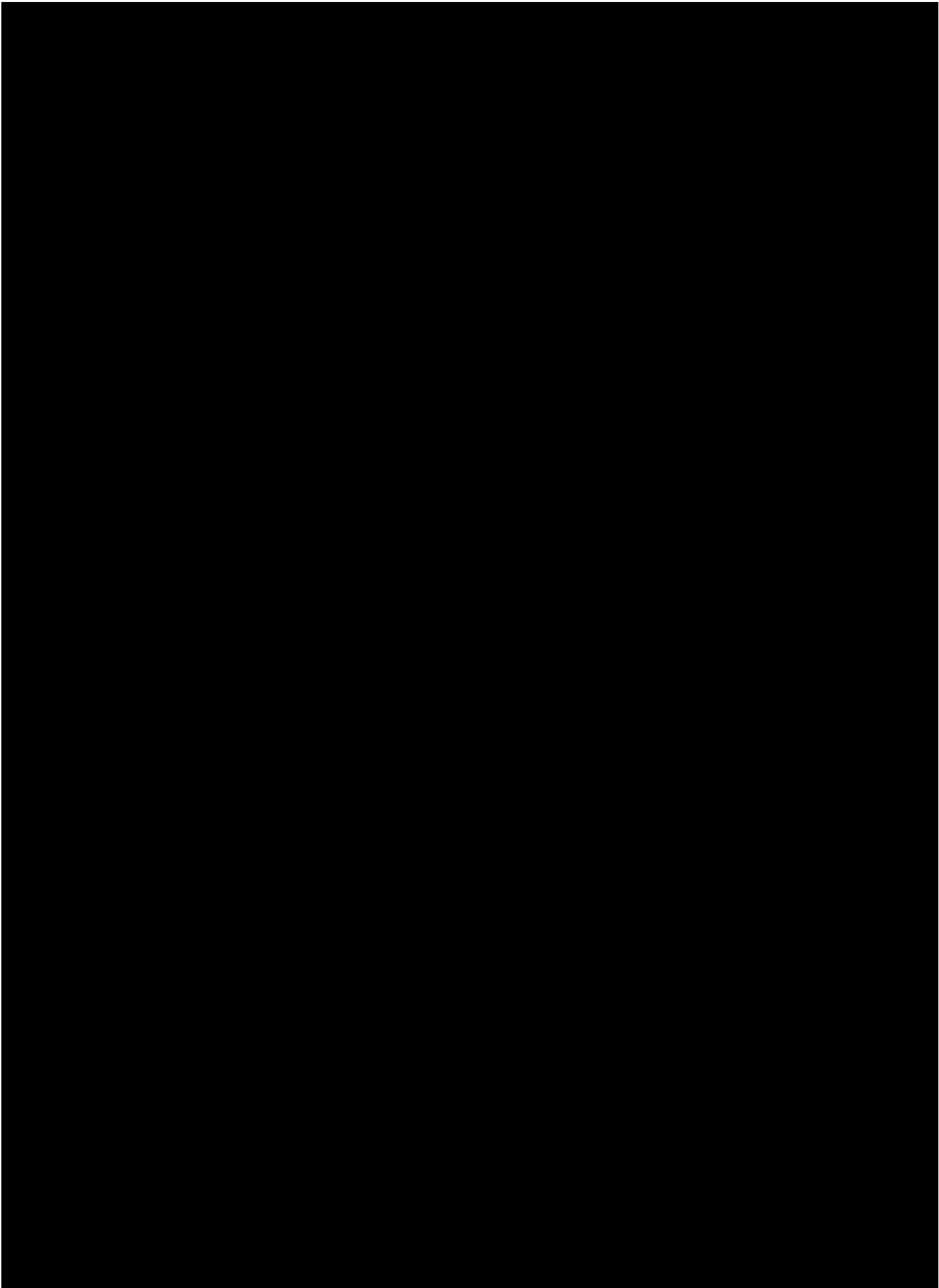
		met dierenrechten.
Uitvoerbaarheid	Toedeling rechten slecht/handhaven stelsel goed probleem is vooral de introductie van een dergelijk stelsel en de rechtvaardige verdeling van rechten. Aanvankelijke toekenning van dierenrechten zal gepaard gaan met knelgevallen die lang kunnen najlen, mede onder politieke druk. Goed, zodra eenmaal stelsel is gerealiseerd. Relatief eenvoudig uitvoerings-apparaat.	Goed Door verdergaande digitalisering is uitvoeringsapparaat naar verwachting goed in te richten. Mogelijk leiden veelvuldige veranderingen van contracten wel tot extra werk.
Uitvoeringskosten	Relatief laag (t.o.v. MAO) Kosten hoger dan huidige stelsel door uitbreiding aantal diercategorieën. In verhouding tot stelsel van MAO zijn kosten wel lager.	Relatief hoog (t.o.v. dierenrechten) Jaarlijkse controle op gecontracteerde hoeveelheid afzetruimte (koppeling forfaitaire mestproductie aan grond, exportcontracten en afzet buiten de landbouw). Kosten relatief hoog in vergelijking met stelsel van dierenrechten.
Effectiviteit in realisatie doel (in de hand houden druk op de mestmarkt/aanvullende maatregel ter realisatie doelen Nitraatrichtlijn)	Goed Door sturing op het aantal beschikbare dierenrechten is druk op de mestmarkt effectief te reguleren. Dierenrechten bieden daarnaast de mogelijkheid in te grijpen door korting bij verhandeling, opkoop en generieke korting.	Matig tot vrij goed Door vrij grote marge tussen forfaitaire productie en daadwerkelijke mestproductie kan onbalans ontstaan. Daarnaast heeft een slecht afzetjaar (tegenvallende weersomstandigheden) een groot negatief effect op de te contracteren afzetruimte in het daarop volgend jaar.
Stimulans voor innovatie	Laag Ingeval een stelsel van dierenrechten geen mogelijkheid bevat voor in verdienen (bijvoorbeeld de mogelijkheid om meer dieren te houden bij lagere excretie) zal er weinig stimulans tot innovatie vanuit gaan. Ruimte voor investeren gaat deels in aanschaf dierenrechten zitten Hoog (mestverwerking) Als mogelijkheid tot mestverwerking/export wordt ingebouwd.	Laag tot vrij goed Ingeval een stelsel van MAO's geen mogelijkheid bevat om met lagere excretiewaarden te rekenen bij het aangaan van contracten zal er weinig stimulans tot innovatie op het punt van voer vanuit gaan. Grondgebondenheid wordt wel gestimuleerd net als bepaalde vormen van mestverwerking.

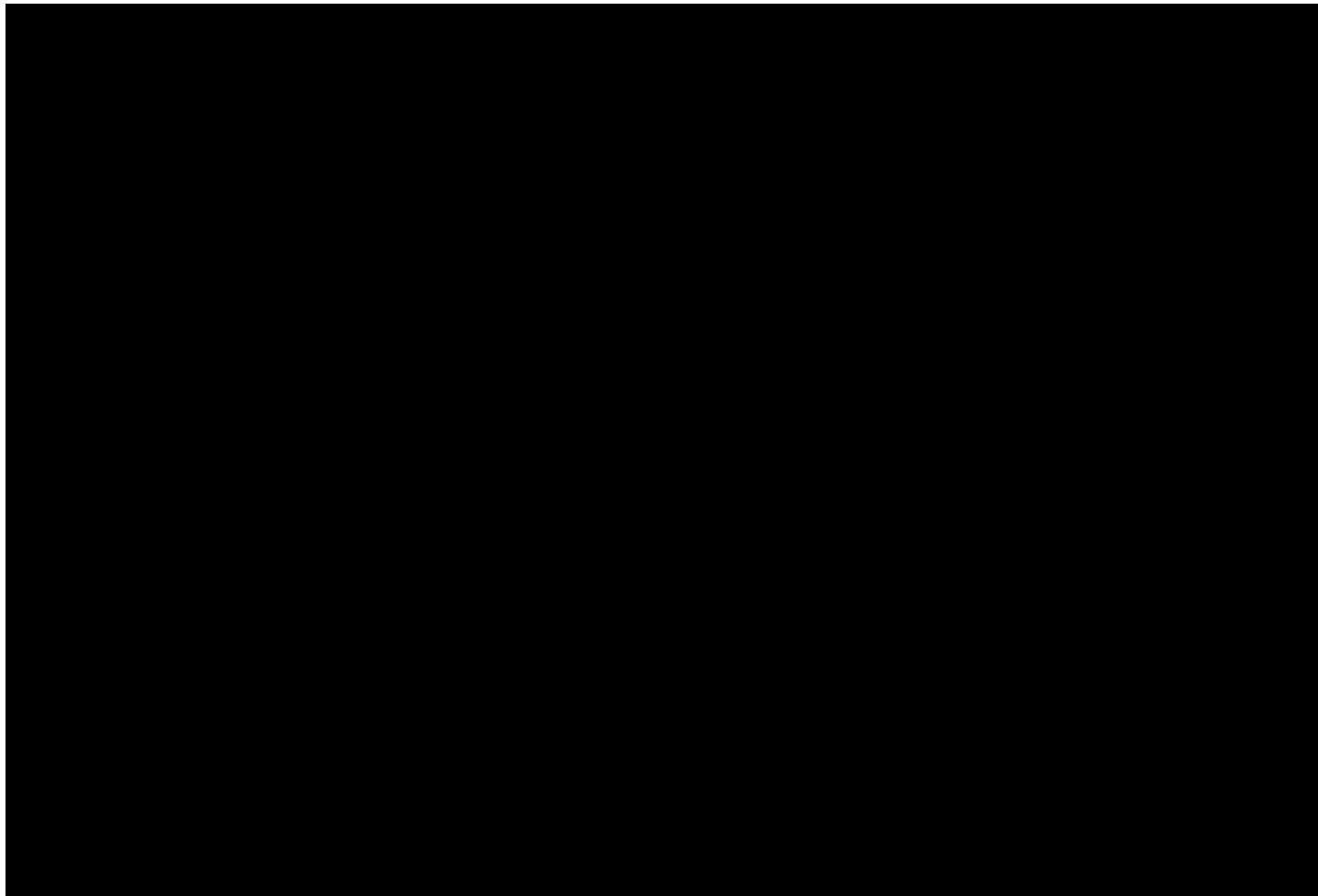
Draagvlak sector	Laag tot vrij laag Intensieve veehouderij ziet stelsel van dierrechten vooral als grote belemmering in ondernemerschap. Middelen die ingezet moeten worden voor uitbreiding rechten kunnen niet ingezet worden voor bedrijfsontwikkeling en milieu-investeringen. Zonder stimulans voor ondernemers die afzet geregeld hebben of aan mestverwerking doen geen steun vanuit varkens- en pluimveehouderij. Melkveehouderij ziet liever een systeem dat gekoppeld is aan grond.	Vrij hoog tot hoog Veehouderij wil beloning van ondernemers die afzet goed geregeld hebben, hetzij door eigen grond hetzij door verwerking in combinatie met export of afzet buiten de landbouw. Zowel intensieve veehouderij (NVV) als melkveehouderij (NMV) hebben zich uitgesproken vóór kansen voor gezinsbedrijven.
Verwachte draagvlak politiek	Laag tot vrij laag Een meerderheid van de huidige Kamer wil ondernemerschap stimuleren. Dierrechten past niet in deze visie. Een meerderheid van de Kamer ziet ook weinig tot geen milieurisico's.	Vrij hoog tot hoog MAO's appelleren aan ondernemerschap. Te verwachten valt dat in de vergelijking met dierrechten meer kamerleden mao's zullen zien als een vorm van regulering die grondgebondenheid en ondernemerschap stimuleert.
Maatschappelijk draagvlak		
EU-conformiteit		

Bijlage 1: Standpunten fracties Tweede Kamer









Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2009–2010

28 385

Evaluatie Meststoffenwet

Nr. 176

MOTIE VAN DE LEDEN KOOPMANS EN SNIJDER-HAZELHOFF

Voorgesteld 22 april 2010

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de minister nog in gesprek is met gedeputeerde(n) over compartimentering en dierrechten, en aan de slag gaat met eventueel hieruit voortvloeiende beleidsvoorstellen;

verzoekt de regering om in de beleidsvoorstellen ter uitwerking van de compartimentering en dierrechten met een uitwerking te komen van een prikkel voor mestbe- en verwerking, onder andere met afzet buiten de Nederlandse landbouw,

en gaat over tot de orde van de dag.

Koopmans
Snijder-Hazelhoff



AO Mestbeleid 15 december 2010

“De landbouw als motor voor een nieuwe groene economie”

Van: LTO Nederland
Voor:, woordvoerder Landbouw en Milieu, Tweede Kamer
Onderwerp: AO Mestbeleid
Datum: december 2010
Informatie: [redacted] tel. 06 - [redacted] of e-mail: [redacted]@zlto.nl

Strategie: naar nieuwe grondgebondenheid

Dierrechten dragen niet bij aan verduurzaming sector

Investerings in dierrechten dragen op geen enkele wijze bij aan het verduurzamen van de veehouderij. LTO pleit daarom voor het afschaffen van varkens- en pluimveerechten, uiteraard onder bepaalde randvoorwaarden en binnen bepaalde termijnen. Ook is LTO tegen een herintroductie van dierrechten voor melkvee. Enkele leidende overwegingen zijn:

- Investerings in dierrechten blokkeren investeringen in concrete duurzaamheidslagen.
- Sectoren zullen via integrale managementsystemen aan moeten tonen slagen vooruit te maken.
- Door nieuwe verbindingen te creëren tussen dieren en grond is een rigide systeem van dierrechten overbodig.
- Bovenstaande impliceert wel dat individuele veehouders met een mestoverschot via het veevoerspoor hun overschot zullen moeten wegwerken dan wel verkleinen of via structurele afzet binnen of buiten Nederland zullen moeten verantwoorden. Voor het deel van het overschot waarvan dit niet lukt verliezen ondernemers het recht dieren te mogen houden. Op deze wijze lossen ondernemers hun eigen probleem op: of door de bedrijfsvoering aan te passen (voer-afzet-verwerking) of door minder dieren te houden.

Met andere woorden: van een volumebenadering die gericht is op saneren en beheersen moeten we naar een systeem dat uitgaat van integreren en verduurzamen, waarbij iedere veehouder op zijn verantwoordelijkheid wordt aangesproken.

Vragen LTO:

- Welk tijdspad hanteert EL&I bij de route rond dierrechten?
- Is de overheid bereid mee te denken over systemen die investeringen in duurzaamheid bevorderen in plaats een star systeem van rechten?

Nieuwe verbindingen tussen mineralen en grond leidend principe

Mineralen van dierlijke oorsprong via nieuwe constructies verbinden aan grond is het leidende principe in de benaderingswijze die LTO Nederland kiest. Via een drietal sporen willen we mineralen en grond opnieuw aan elkaar koppelen.

1. Voerspoor

Door het verhogen van de mineralenefficiëntie als totaalpakket en het verlagen van het bruto fosfor in bepaalde voersoorten in het bijzonder kunnen door de Nederlandse veehouderij minder mineralen worden geproduceerd. En mineralen die niet worden geproduceerd hoeven ook niet te worden afgezet. Een aanpak aan de bron dus, die tevens inspeelt op het niet

AO Mestbeleid 15 december 2010

“De landbouw als motor voor een nieuwe groene economie”

Van: LTO Nederland
Voor:, woordvoerder Landbouw en Milieu, Tweede Kamer
Onderwerp: AO Mestbeleid
Datum: december 2010
Informatie: [REDACTED], tel. 06 - [REDACTED] of e-mail: [REDACTED]@zlto.nl

Strategie: naar nieuwe grondgebondenheid

Dierrechten dragen niet bij aan verduurzaming sector

Investerings in dierrechten dragen op geen enkele wijze bij aan het verduurzamen van de veehouderij. LTO pleit daarom voor het afschaffen van varkens- en pluimveerechten, uiteraard onder bepaalde randvoorwaarden en binnen bepaalde termijnen. Ook is LTO tegen een herintroductie van dierrechten voor melkvee. Enkele leidende overwegingen zijn:

- Investerings in dierrechten blokkeren investeringen in concrete duurzaamheidslagen.
- Sectoren zullen via integrale managementsystemen aan moeten tonen slagen vooruit te maken.
- Door nieuwe verbindingen te creëren tussen dieren en grond is een rigide systeem van dierrechten overbodig.
- Bovenstaande impliceert wel dat individuele veehouders met een mestoverschot via het veevoerspoor hun overschot zullen moeten wegwerken dan wel verkleinen of via structurele afzet binnen of buiten Nederland zullen moeten verantwoorden. Voor het deel van het overschot waarvan dit niet lukt verliezen ondernemers het recht dieren te mogen houden. Op deze wijze lossen ondernemers hun eigen probleem op: of door de bedrijfsvoering aan te passen (voer-afzet-verwerking) of door minder dieren te houden.

Met andere woorden: van een volumebenadering die gericht is op saneren en beheersen moeten we naar een systeem dat uitgaat van integreren en verduurzamen, waarbij iedere veehouder op zijn verantwoordelijkheid wordt aangesproken.

Vragen LTO:

- Welk tijdspad hanteert EL&I bij de route rond dierrechten?
- Is de overheid bereid mee te denken over systemen die investeringen in duurzaamheid bevorderen in plaats een star systeem van rechten?

Nieuwe verbindingen tussen mineralen en grond leidend principe

Mineralen van dierlijke oorsprong via nieuwe constructies verbinden aan grond is het leidende principe in de benaderingswijze die LTO Nederland kiest. Via een drietal sporen willen we mineralen en grond opnieuw aan elkaar koppelen.

1. Voerspoor

Door het verhogen van de mineralenefficiëntie als totaalpakket en het verlagen van het bruto fosfor in bepaalde voersoorten in het bijzonder kunnen door de Nederlandse veehouderij minder mineralen worden geproduceerd. En mineralen die niet worden geproduceerd hoeven ook niet te worden afgezet. Een aanpak aan de bron dus, die tevens inspeelt op het niet nutteloos aanspreken van de mondiaal beperkte voorraden fosfaat. In samenwerking tussen LTO en NEVEDI wordt dit traject opgepakt en uitgewerkt. Doelstelling van het bedrijfsleven is om per 2013 een daling van ruim 10% in de mineralenproductie te hebben bereikt.

2. Optimalisatie afzet in NL

Een optimale afzet van mineralen van dierlijke oorsprong in Nederland is in wezen de kortste kringloop. Om deze te realiseren is zowel beleidsruimte als facilitering nodig.

Vragen LTO:

- Wat is de stand van zaken rond de pilots mineralenconcentraten?
- Wanneer wordt gebruik hiervan op grote schaal toegestaan?
- Werkt u aan een andere invulling van de derogatie voor de periode 2014-2017 met ruimte voor be- en verwerkte mest in plaats van kunstmest op derogatiebedrijven?
- Komt er een tweede regeling met investeringssubsidies voor mestopslagen?
- Kunt u iets betekenen in het R.O. kader op het vlak van mestopslagen (vergunningverlening provincies en gemeenteN)?
- Op welke wijze wilt u het gebruik van bodemverbeteraars stimuleren?

Voorstel LTO:

- Schaf het onderscheid tussen dierlijke mest en kunstmest af: stel het mineralengebruik afhankelijk van de werking van de aangevoerde mestsoort. Om dit te bereiken moet:
 - o De Nitraatrichtlijn worden ingetrokken en/of
 - o Een hogere derogatie bewerkstelligd worden voor be- en verwerkte producten uit dierlijke mest en/of
 - o Bepaalde producten uit dierlijke mest na be- of verwerking worden aangemerkt als kunstmest of mogen in plaats van kunstmest gebruikt worden.
- Stimuleer het gebruik van kunstmestvervangers en bodemverbeteraars (zie ook operationele punten in het onderstaande)

3. Export

Een deel van de in Nederland geproduceerde mineralen van dierlijke oorsprong kan uiteindelijk met toegevoegde waarde op buitenlandse vraagmarkten worden afgezet. Hiervoor dient belemmerende export regelgeving te worden aangepast. Recent is bekend geworden dat bepaalde Duitse deelstaten 'de grenzen sluiten'. Hierdoor lijkt minimaal vijf miljoen kg. fosfaat via gehygiëniseerde mest niet meer geëxporteerd te kunnen worden.

Vragen LTO:

- Wat is de status van de aangescherpte exporteisen vanuit NordRhein Westphalen?
- Welke activiteiten heeft u ondernomen om dit voorkomen?
- Wat zijn de mogelijkheden en acties om dit (dreigende) knelpunt af te wenden?

Mestbe- en verwerking als middel

Mestverwerking is vereist om de export vergaand te vergroten en om de nationale afzet te optimaliseren. Hierbij bestaat de noodzaak voor een instrument dat de continuïteit van mestverwerking waarborgt op de langere termijn en dat stimulerend is voor ondernemers om mest te verwerken. Dit kan door het kostennadeel bij mestverwerking op te heffen.

Voorstel LTO:

- Stel voor alle bedrijven met een mestoverschot (dus bedrijven die via het voerspoor of nationale afzet hun overschot niet vooraf kunnen plaatsen) een verplicht percentage voor mestverwerking vast (onder verwerking wordt in deze verstaan 'afzet buiten de Nederlandse dierlijke mestmarkt').
- Maak hierbij onderscheid in regio's en fasering (met andere woorden: starten in Zuid Nederland).
- De verplichting is privaat verhandelbaar: ondernemers die investeren in mestverwerking krijgen op deze wijze geldstromen uit de markt in hun richting vanuit ondernemers die niets doen. Iedere ondernemers wordt dus gepusht zijn/haar probleem op te lossen vanuit een economische trekkracht.

Bodem centraal stellen voor optimale plantenteelt

Normen

De Nitraatrichtlijn schrijft voor dat gewassen bemest moeten worden met stikstof op basis van o.a. grondsoort, bodemkenmerken, stikstofvoorraad bij begin van de teelt en levering van stikstof gedurende het seizoen, opbrengst en weersomstandigheden.

De huidige mogelijkheden voor flexibele bemesting met stikstof beperken zich tot een zeer beperkte differentiatie voor fritesaardappelen en suikerbieten met als enige indicator opbrengst. Daarnaast kan bij weerscalamiteiten op 'ad hoc basis' een verhoging van de gift worden toegestaan (hiervoor is geen protocol of wat dan ook).

Vragen LTO:

- Welke mogelijkheden bouwt de minister in de wet en regelgeving in om flexibele N normen per 2014 te realiseren? (met in het achterhoofd dat alleen opbrengst voor twee teelten een te beperkte scope is en tevens niet aansluit bij de mogelijkheden die de Nitraatrichtlijn biedt)
- Op welke wijze wordt de motie Koopmans (28385, nmr. 124) verder uitgevoerd?
- Kan de minister toezeggen dat een werkelijk flexibel systeem (uiteeraard met inachtneming van uitvoeringskosten en mogelijkheden tot controle en handhaving) per 1-1-2014 (start Vijfde AP) kan ingaan?

Bodem

Het belang van bodemvruchtbaarheid wordt door ondernemers meer en meer centraal gesteld en door Meststoffenwet steeds meer genegeerd. Bodemvruchtbaarheid is de basis voor bedrijfsrendement en gewasopbrengst. De toekomstige fosfaat gebruiksnormen

brenge(n) behoud van bodemvruchtbaarheid en organische stofvoorziening in gevaar. Naast de basis voor gewasopbrengst is de bodem ook een bepalende factor in het tegengaan van klimaatverandering. Hiertoe dienen de kringlopen in de bodem op het gebied van stikstof, fosfaat en koolstof geoptimaliseerd te worden. Door het voorgestelde mineralenbeleid worden deze koppelingen uit het oog verloren. Daarnaast biedt een generieke korting van de fosfaat gebruiksnormen geen bewezen en/of wezenlijke bijdrage aan de brede milieudoelstellingen op het gebied van water.

De systematiek van de fosfaat gebruiksnormen dient daarom niet in via een generiek korting te worden ingevuld, maar via een systeem dat recht doet de onttrekking van fosfaat door het gewas en het op peil houden van de bodemvruchtbaarheid.

De afgelopen decennia stonden vooral de chemische parameters van de bodem centraal in het beleid; de fysische en biologische parameters zijn uit het oog verloren. Ondernemers weten echter dat bijvoorbeeld vochtvasthoudend vermogen, minder inzet van gewasbeschermingsmiddelen, goede berijdbaarheid, stikstofleverend vermogen en behoud van bodembiodiversiteit afhangen van de brede bodemkwaliteit. Om deze op peil te houden zijn bodemverbeteraars noodzakelijk.

Voorstellen LTO:

- Sta ook op bouwland toe het invullen van de reparatiebemesting voor fosfaat te laten plaatsvinden met (producten uit) dierlijke mest (op grasland en in de biologische landbouw is dit reeds toegestaan). Op deze wijze worden regionale fosfaatkringlopen gesloten, wordt de bodemvruchtbaarheid op een natuurlijke wijze verbeterd en wordt mestverwerking gestimuleerd (via nieuwe afzetmarkten voor dikke fractie uit mestverwerking).
- Start onderzoek naar de relatie tussen PW of PAL-getal en fosfaatbeschikbaarheid voor de plant. Uit verschillende delen van Nederland (Zeeland, Flevoland, Oldambt) komen signalen dat er een groot areaal fosfaatfixerende gronden (gronden waarbij de fosfaat niet voor de plant beschikbaar komt door o.a. de aanwezigheid van ijzer of calcium in de bodem) bestaat die toch een relatief hoog PW of PAL-getal hebben. Dit betekent dat deze percelen niet voor een hogere fosfaatnorm in aanmerking komen, terwijl het gewas toch onvoldoende fosfaat beschikbaar heeft. Mogelijk tot gebruik van de P-PAE methodiek biedt hiervoor wellicht een oplossing.
- Sta een jaarrond toepassing op alle grondsoorten van bodemverbeteraars (met een gunstige N/P verhouding) toe. Het gaat hierbij o.a. om producten als champost, vaste fracties uit mestbe- en verwerking, vaste stromest en schuimaarde.

Europese milieuregels als onnodig strak en knellend pak

Flexibiliteit bij implementatie benutten: meetdiepte versus toetsdiepte en indeling in kwetsbare gebieden

De Nederlandse mestwetgeving is grotendeels gebaseerd op de Nitraatrichtlijn. Deze laat lidstaten de vrijheid om gebieden aan te wijzen die meer kwetsbaar zijn voor waterverontreiniging, maar ook om gebieden aan te wijzen met een laag risicoprofiel. Deze gebieden kunnen volgens de Richtlijn dan ook onder een lichter regime vallen. Nederland heeft er in het verleden voor gekozen om het hele grondgebied als kwetsbaar aan te wijzen. Recentelijk is, op verzoek van de Tweede Kamer, een rapport verschenen over een meer gebiedsgerichte benadering.

Hetzelfde geldt voor het feitelijk meten en afrekenen van ondernemers op waterkwaliteit: de diepte van meten bepaalt voor een belangrijk deel de uitkomst. Inmiddels zijn hierover drie onderzoeksrapporten verschenen.

Vragen LTO:

- Gaat de overheid de keuze maken om bepaalde gebieden niet langer als kwetsbaar aan te wijzen en vervolgens ook van een lichter regime te voorzien?
- Zo ja: hoe ver staat het hiermee en wat is het tijdspad?
- Zo nee: waarom niet?
- Gaat de overheid een onderscheid maken in meetdiepte (bepalen van trends in het bovenste grondwater) en toetsdiepte (waterkwaliteit op grotere diepte waar ondernemers op afgerekend kunnen worden)?
- Zo ja: hoe ver staat het hiermee?
- Zo nee: waarom niet?
- Hoe ver is de overheid met het uitvoeren van de motie van het lid Koopmans (28385 nmr. 138) over een andere meetdiepte?

Operationeel: wegnemen onnodige belemmeringen

Heldere lijn vanggewassen na maïs (bv. voor inzaai bollen en bij korrelmaïs)

Een goed ontwikkeld vanggewas kan stikstofuitspoeling in het najaar tegengaan en de bodemvruchtbaarheid verbeteren. In een klein aantal praktische gevallen is het echter niet mogelijk een vanggewas na maïs op zand in te zaaien. Dit geldt met name voor laat geoogste korrelmaïs en voor bollenteelt na maïs waar grondontsmetting voor nodig is.

Voorstel LTO:

- ontsla bij korrelmaïs en bij grondontsmetting na maïsteelt t.b.v. bollenteelt de ondernemers van de verplichting een vanggewas in te zaaien.

Emissie arme aanwending vaste mest, bodemverbeteraars en kunstmestvervangers: afweging ammoniakemissie versus bodemvruchtbaarheid en bevorderen nationale mestafzet

Voor allerlei producten uit dierlijke mest (mestkorrels na mestverwerking, champost, dunne fractie na mestverwerking) gelden aanwendvoorschriften. Vaak zijn deze dezelfde als voor onbewerkte dierlijke mest en gebaseerd op het tegengaan van ammoniakemissie. Bovengenoemde producten zijn echter niet vergelijkbaar met onbewerkte dierlijke (drijf)mest. Ze worden toegepast ter vervanging van kunstmest of ter verbetering van de bodemvruchtbaarheid. De ammoniakemissie van deze producten is in veel gevallen uiterst beperkt

Voorstel LTO:

- Stel voor aanwending van de genoemde producten uit dierlijke mest alternatieve aanwendtechnieken toe.

Scheuren grasland

Het scheuren van grasland op zand in het najaar is sinds 2006 niet meer toegestaan. Dit stuit op vele praktische problemen (mislukken graslandvernieuwing in het voorjaar, groter gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, moeilijkheden onkruidbestrijding, beperking nateelten na gras). Ook het milieukundige voordeel van het in het voorjaar scheuren van grasland ten opzichte van het najaar is niet helder.

Voorstel LTO:

- Onderzoek de mogelijkheden om per 2014 (ingang Vijfde Actieprogramma Nitraatrichtlijn) een verruiming (onder voorwaarden) van de periode van graslandscheuren toe te staan.
- Sta in de periode 2011/12/13 toe dat ook in de periode 15 september – 1 november grasland wordt gescheurd.

Bevorderen regionale mestafzet

Zoals in het voorgaande al gesteld is het bevorderen van regionale mestafzet de op 1 na kortste weg naar een gesloten mineralenkringloop (de kortste kringloop is vanzelfsprekend afzet van eigen mineralen op eigen grond). Door nieuwe samenwerkingsvormen tussen veehouders en grondgebruikers kan deze korte kringloop gerealiseerd worden. Feit is wel dat een aantal vormen van beperkende regelgeving deze samenwerking bemoeilijken. Om dit op te lossen was de 'spoor 2 benadering' opgezet. Deze blijkt echter geen effect van importantie te hebben.

Voorstel LTO:

- Geef producenten van vaste mest de mogelijkheid om binnen een straal van 25 km deze vaste mest naar ontvangers af te zetten zonder verplicht wegen/bemonsteren/AGR-GPS. Met andere woorden: laat voor deze waardevolle mestsoort ondernemers onderling afspreken dat de hoeveelheid mineralen die de veehouder afvoert, door de ontvanger als aanvoer in de administratie wordt opgenomen. Een eenvoudig en waterdicht systeem.
- Geef producenten van drijfmest de mogelijkheid om binnen een straal van 15 km de drijfmest naar ontvangers af te zetten zonder verplicht wegen/bemonsteren/AGR-GPS.
- Pas de voorwaarden voor het boer-boer transport aan. Nu moet een veehouder 85% van de fosfaatproductie op eigen grond kunnen plaatsen wil hij/zij in aanmerking kunnen komen voor boer-boer transport. Met de steeds lager wordende fosfaatgebruiksnormen is het steeds moeilijker aan deze voorwaarde te voldoen. Verruim daarom de randvoorwaarde voor plaatsing op eigen grond van 85 naar 75%. (voor de volledigheid: deze drie voorstellen lopen deels in elkaar over: als 1 en 2 zijn gerealiseerd is 3 niet meer nodig).

Stuifbestrijding

In het voorjaar van 2010 trad in de Drentse en Groningse Veenkoloniën aanzienlijke stuifschade op. Met de invoering van het Vierde Actieprogramma Nitraatrichtlijn per 1 januari 2010 is het gebruik van rundveedrijfmest als antistuijdek in het Veenkoloniale bouwplan niet langer toegestaan. Bij de totstandkoming van de beleidswijziging werd verondersteld dat voldoende effectieve alternatieven voor handen waren om stuifschade te voorkomen. De praktijk bleek echter weerbarstig.

Voorstel LTO:

Sta onder stringente voorwaarden het gebruik van rundveedrijfmest toe als antistuijdek.

Bevorderen inzet van bodemverbeteraars als Betacal

Op 6 oktober 2009 is een motie aangenomen (Kamerstuk 28 385 nmr. 157) om het gebruik van Betacal (schuimaarde) te bevorderen. Tot op heden is deze motie niet uitgevoerd.

Vraag LTO: kunt u aangeven wat de stand zaken is omtrent de uitvoering van deze motie (voor de volledigheid: G. Verburg heeft deze motie toentertijd ontraden, nu wellicht een heroverweging mogelijk)

Helderheid en stimulans rond afzet vaste mest

Vaste mest is een zeer waardevol product, onduidelijkheden in de regelgeving bemoeilijken in een aantal gevallen de afzet.

Voorstel LTO:

- Sta per 2014 jaarrond uitrijden van vaste mest (met een bepaalde N-P verhouding) op alle grondsoorten toe.
- Benoem de dikke fractie uit mestverwerking in alle gevallen als vaste mest. De huidige definitie voor vaste mest is in sommige gevallen onhelder.

Winterkoolzaad i.c.m. drijfmest op bouwland

Vanaf 2012 mag in de maand augustus alleen drijfmest op bouwland worden aangewend als aansluitend een groenbemester wordt geteeld of in het aansluitende najaar bollen worden geplant.

Voorstel LTO:

- Met name voor de Groningse akkerbouwers zouden wij graag zien dat ook winterkoolzaad wordt toegestaan als aansluitende teelt. Winterkoolzaad vertoont qua teelt, groei en mineralenbehoefte grote overeenkomsten met groenbemesters als gele mosterd en bladrammenas. Toestaan van de teelt van winterkoolzaad na drijfmestaanwending in augustus is dus landbouwkundig wenselijk en stuit milieukundig niet op bezwaren.

Invoering nieuwe gebruiksnormen

Een aantal teelten zijn uitermate geschikt om aaltjes te bestrijden. Deze teelten hebben echter geen N-gebruiksnorm of hier bestaat onduidelijkheid over.

Voorstel LTO:

- Benoem de stikstof gebruiksnormen voor de teelten Tagetes, Bladrammenas en Raketblad (allen als hoofdteelt gebruikt t.b.v. aaltjesbestrijding).

NVV mineralenplan 2015

Aanleiding

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]