



5.1 tweede lid i

TER BESLUITVORMING

Aan de Staatssecretaris

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Auteur

5.1 lid 2 e

T (5.1 2e lid e

5.1 2e lid e @minez.n

Datum

17 juni 2013

Kenmerk

DGA-PAV / 13108579

BM: 13122305

Kopie aan**Bijlage(n)**

nota

Uitwerking stelsel van m

5.1 tweede lid i

5.1 2e

5.1 2e lid e

Parafenroute

Paraaf
DG Agro

Paraaf
5.1 2e lid e
5.1 lid 2 e
Medeparaaf

Medeparaaf
5.1 2e lid e

WJZ
BBR-paraaf

Paraaf 5.1 2e lid e
5.1 2e lid
5.1 lid 2 e
Medeparaaf

ONT

12 JULI 2013

1. Aanleiding

Op dit moment wordt een wetsvoorstel voorbereid voor een stelsel van productierechten voor melkvee (hierna: melkveerechten), voor het geval dat uit de ex-ante beleidsevaluatie blijkt dat er onvoldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar komt of aanvullende maatregelen onvoldoende oplossing bieden voor aan de veehouderij gerelateerde milieuproblemen. Een stelsel van melkveerechten heeft in dat geval, samen met het bestaande stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee uit de Meststoffenwet, tot doel het stelsel van gebruiksnormen te ondersteunen door beperkingen op te leggen aan de nationale mestproductie. Vanuit het perspectief van het mestbeleid en de doelen van de Nitraatrichtlijn kan het stelsel van dierrechten worden beperkt tot varkens, pluimvee en melkvee (circa 90% van de landelijke mestproductie).

Een stelsel van melkveerechten zet een rem op de (mogelijke) groei van de melkveehouderij. Een stelsel waarbij 1-op-1 melkveerechten worden toebedeeld, op basis van het melkquotum en het aantal gehouden stuks melkvee, betekent een nationaal plafond op het aantal melkkoelen en daarmee feitelijk ook op de nationale mestproductie door de melkveehouderij. Individuele melkveebedrijven kunnen in dat geval nog wel groeien, maar alleen door het verwerven van melkveerechten van andere melkveehouders. De nationale melkproductie kan uitsluitend nog groeien door het verhogen van de productiviteit per koe.

De melkveehouderijketen heeft gunstige markt- en exportperspectieven. Een groei van 15 tot 20% van de melkproductie na 2015 wordt verwacht. Melkveeouders anticiperen op het moment van vervallen van de melkquotering (1 april 2015) door nu al uitbreiding van de stalcapaciteit te realiseren. Ook de

Ontvangen BBR

zuivelindustrie investeert in uitbreiding van de capaciteit¹. De gehele zuivelketen krijgt bij invoering van een stelsel van 1-op-1 melkveerechten daardoor mogelijk te maken met desinvesteringen. Dit kan leiden tot politieke druk om ruimte te bieden aan de melkveehouderij om gunstige markt- en exportperspectieven te realiseren. Hiertoe biedt een stelsel van melkveerechten verschillende mogelijkheden.

Een beleid zonder gefixeerd plafond in aantallen stuks melkvee kan leiden tot (snelle) groei van de melkveehouderij, door toename van het aantal melkkoeien. Een dergelijke toename is van mogelijke invloed op een aantal beleidsthema's, zoals weidegang, grondgebondenheid, stank, emissie van broeikasgassen, ammoniak, diergezondheid en volksgezondheid. Een aantal van deze thema's is in het maatschappelijke debat zeer actueel, zowel nationaal als lokaal. De wijze waarop aan het instrument van de melkveerechten invulling gegeven wordt kan mede sturing geven op genoemde thema's. Het hoofddoel van melkveerechten, ondersteuning van het stelsel van gebruiksnormen door sturing op de omvang van de mestproductie, staat bij de vormgeving van het stelsel echter voorop.

In deze nota leggen wij u enkele denkrichtingen voor uitwerking van melkveerechten voor. In de toelichting (§ 3) is een eerste duiding van de onderscheiden opties gegeven.

2. Beslispunt

Van welke van de onderstaande opties wenst u nadere uitwerking:

1. Basisoptie: 1-op-1 vertaling van het huidige melkquotum en het aantal gehouden melkkoeien naar melkveerechten.

In deze basisoptie is het aantal gehouden melkkoeien gefixeerd. Er zijn echter ook denkrichtingen voor een systeem waarin de melkveehouderij, onder voorwaarden verantwoord kan groeien en waarin groei op bedrijfsniveau geen ongewenst neveneffect heeft in de zin van onvermijdelijke intensivering van de melkveehouderij of beperking van de weidegang:

2. Als optie 1, maar met jaarlijkse door de overheid vastgestelde, milieuverantwoorde toename van het aantal melkveerechten (eventueel gekoppeld aan duurzaamheidseisen). Dit kan door bijvoorbeeld door een jaarlijkse veiling, een naar rato gratis verdeling van extra melkveerechten, etc.;
3. Als optie 1, maar met groeimogelijkheden in geval van mestverwerking (afzet mest buiten de Nederlandse mestmarkt);
4. Als optie 1, maar met groeimogelijkheden in geval van extra grond in eigen gebruik (grondgebonden uitbreiding).

5.2 lid 1

De opties zijn voortsnog niet meer dan denkrichtingen. Nadere uitwerking moet inzichtelijk

¹ Zie 'Zuivel investeert 700 miljoen', www.boerderij.nl, 27 juni 2013

maken of deze denkrichtingen levensvatbare stelsels voor melkveerechten opleveren, die bij kunnen dragen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en het nationale mestbeleid. De uitwerking van de opties moet (kwalitatief) inzicht geven in sturingskracht, handhaafbaarheid en neveneffecten en zo veel als mogelijk regeldruk, uitvoerings- en handhavingslasten kwantificeren. Optie 1 dient hierbij als referentie.

U heeft de Tweede Kamer medegedeeld uiterlijk voor het einde van dit jaar een besluit te nemen over het mestbeleid voor de periode vanaf 2015. Dit betekent dat eind dit jaar het wetsvoorstel ter introductie van melkveerechten zodanig gereed moet zijn dat, onmiddellijk na uw besluit, het wetsvoorstel via de ministerraad voor advies aangeboden kan worden aan de Raad van State. Dit betekent een krappe planning, zowel in de beleidsvoorbereiding tot eind dit jaar, als in de periode daarna tot inwerkingtreding van de gewijzigde Meststoffenwet. Consequentie is dat uiterlijk medio oktober duidelijkheid moet bestaan over welke invulling gegeven wordt aan de melkveerechten. De beperkt beschikbare tijd beperkt de mogelijkheden om alle opties tot op detail nader uit werken. Er wordt om die reden naar gestreefd in de eerste helft van oktober aan u de dan beschikbare uitwerking van de gekozen opties voor te leggen, voorzien van advies.

3. Toelichting

Alvorens een korte beschrijving te geven van de onderscheiden opties is het volgende van belang.

Aan Nederland is sinds 2006 door de Europese Commissie een derogatie toegekend. Eén van de voorwaarden die de Commissie hieraan verbonden heeft is een nationaal mestproductieplafond. De mestproductie mag hierbij niet uitstijgen boven het niveau van 2002. De Commissie wil hiermee waarborgen dat de mestproductie in Nederland niet stijgt tot een niveau waarbij de druk op de mestmarkt en het stelsel van gebruiksnormen onaanvaardbaar hoog wordt. De Commissie zal, in het kader van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de nieuwe derogatie (2014-2017), van Nederland de garantie willen dat een eventuele groei van de veestapel de realisatie van milieudoelen niet in de weg staat. Een definitief standpunt hierover van de Commissie wordt pas in de tweede helft van 2013 verwacht.

Melkveehouders die, vooruitlopend op het vervallen van de melkquotering, hebben geïnvesteerd in nieuwe stallen, benutten nu een deel van de stalruimte nog niet. Zij zullen vanaf 1 april 2015 hun stallen vol willen zetten om de investeringen terug te kunnen verdienen. Het besluit van de Europese Commissie (in 2008) om de melkquotering per 2015 te laten vervallen, heeft verwachtingen gewekt in de gehele zuivelketen over mogelijkheden om uitbreiding te realiseren. Een strikte 1-op-1 invulling van een stelsel van melkveerechten (optie 1) kan leiden tot politieke druk om uitzonderingen toe te staan en om op individuele basis extra melkveerechten toe te kennen aan investeerders (zie de ervaringen bij de Wet herstructurering varkenshouderij in 1997).

Optie 1 (basisoptie): 1-op-1 toekenning van melkveerechten:

- Sturen op 'staarten' conform het huidige stelsel voor varkens en pluimvee;
- Toedeling melkveerechten op basis van het aantal geregistreerde melkkoeien op een bepaalde datum (verleden) en/of het geregistreerde melkquotum;
- De nationale melkveestapel kan, zoals thans bij varkens en pluimvee, niet toenemen. Daarmee geen benutting van de gunstige markt- en exportperspectieven melkketen, behoudens de productieverhoging per koe;
- Realisatie van aan melkveehouderij gerelateerde milieudoelen eenvoudiger door nationaal plafond aantal stuks melkvee;
- Uitbreiding melkveestapel op individueel bedrijf alleen mogelijk door aanschaf van melkveerechten van andere melkveehouder. Dit zal veelal leiden tot verdere intensivering van het bedrijf;
- Uitvoering en handhaving relatief eenvoudig;
- Regeldruk hoog voor bedrijven die melkveerechten kopen (omdat de kosten voor de aanschaf van melkveerechten vallen onder nalevingskosten).

Deze optie is de enige die correspondeert met doelstelling

Optie 2: als optie 1 maar met de mogelijkheid voor de overheid om extra rechten, onder nadere vast te stellen voorwaarden, toe te kennen, bijvoorbeeld door veiling of naar rato gratis verdeling²:

- De nationale melkveestapel kan gereguleerd groeien binnen de beschikbare milieugebruiksruimte. Daarmee kan de melkketen de gunstige markt- en exportperspectieven (deels) benutten;
- Uitbreiding veestapel op individueel bedrijf mogelijk door aanschaf van melkveerechten van andere melkveehouder óf door extra door de overheid beschikbaar gestelde melkveerechten;
- Mogelijk politieke druk om soortgelijke regeling te treffen voor varkens en pluimvee;
- Kan bijdragen aan de realisatie van aan melkveehouderij gerelateerde milieudoelen door vanuit overheid gereguleerde plafond aan melkveestapel;
- Uitvoering en handhaving lastiger dan optie 1, vooral vanwege de verdeling van extra melkveerechten over de sector en de daaraan eventueel te verbinden voorwaarden;
- Regeldruk hoog voor bedrijven die melkveerechten kopen.

*• Doorbreekt huidige stelsel melkveerechten.
• Enorme last voor overheid
• Veel beroepschappen mogelijk
• Financiële middelen opbrengen met aanschaf*

Optie 3: als optie 1, maar met de mogelijkheid om uit te breiden als een bedrijf zijn gehele mestoverschot verwerkt (conform de definitie uit het huidige wetsvoorstel invoering mestverwerkingsplicht):

- Uitbreiding veestapel op individueel bedrijf alleen mogelijk door aanschaf van melkveerechten van andere melkveehouder óf door mestverwerking.

• Is niet lozende aangezien we het invoeren van mestverwerking niet is gelukt

² Vanaf het besluit van de EC om de melkquotering per 1 april 2015 te laten vervallen heeft, ter facilitering van een 'zachte landing', jaarlijks een uitbreiding van het nationaal melkquotum van 1% plaatsgevonden. Deze uitbreiding is naar rato verdeeld over bedrijven met een bestaand melkquotum.

- Geen ongebreidelde groei. Groei van individuele bedrijven en totale melkveestapel is mogelijk. Beperkende factor is mestverwerking. Beide werken de intensivering in de hand.
- Stelsel complexer dan optie 1 vanwege de combinatie met mestverwerking. Uitvoering en handhaving lastiger en daardoor duurder dan optie 1.
- Mogelijk discussies over (onvoorziene) situaties waarbij bedrijven niet hun gehele mestoverschot kunnen verwerken.
- Kosten realisatie mestverwerking mede bepalend voor kosten uitbreiding productie op melkveebedrijf.
- Met een soortgelijke regeling is op beperktere schaal ervaring opgedaan in met name de pluimveehouderij (POR-regeling).

• Twee systemen
naast elkaar
niet veel uit-
voering- en
handhavingskosten
• Geen flinke
middelen
beschikbaar

Optie 4: als optie 1, maar met de mogelijkheid om uit te breiden als een bedrijf extra landbouwgrond verwerft of in gebruik neemt (grondgebonden uitbreiding):

- Wettelijke norm voor grondgebondenheid (bijvoorbeeld aantal melkkoeien of fosfaatproductie per hectare);
- Uitbreiding veestapel op individueel bedrijf mogelijk door aanschaf van koerechten van andere melkveehouders of door extra landbouwgrond in gebruik te nemen.
- Geen ongebreidelde groei. Groei van individuele melkveehouders en totale melkveestapel is mogelijk, maar gedempt. Beperkende factor is grond.
- Stelsel complexer dan optie 1 en vanwege de combinatie met grond ook complexer dan 2 en 3. Uitvoering en handhaving daardoor ook duurder;
- Mogelijk veel discussies over o.a. norm voor grondgebondenheid: Sector zal grondgebondenheid willen relateren aan bedrijfsspecifieke omstandigheden (zoals fosfaatexcretie). Is maatwerkoplossing, maar is in uitvoering minder robuust en gevoelig voor creatief rekenen en fraude.
- Mogelijk ook discussie over welke landbouwgronden mee mogen tellen (gebruikstitel, afstandscriterium, feitelijk gebruik). Risico op schijnconstructies met grond bij akkerbouwers (ervaring uit eerder stelsel met grondgebonden en niet-grondgebonden rechten);
- Regeldruk hoog voor bedrijven die uitbreiden en starten vanwege de noodzaak extra grond te verwerven.
- Kan prijsopdrijvend effect op grond hebben.

• Dit is niet
een eenvoudige
drage keuze
• Te complex
• Niet te
handhaven
• Veel te
veel hand-
havingskosten
• Geen / maar wel
middelen be-
schikbaar

5.1 2e lid e

5.1 lid 2 e