

5.1.2e

Van: 5.1.2e
Verzonden: woensdag 25 maart 2015 21:32
Aan: 5.1.2e
CC: 5.1.2e
Onderwerp: amvb proces

Goede avond :)

Ik wil jullie even bijpraten over wat er vandaag allemaal gebeurd is in het amvb-proces 5.2.1

Begin van de middag heb ik met 5.1.2e bij de stas gezeten naar aanleiding van het bestuurlijk overleg gisteren en de nasleep daarvan. Kort gezegd komt het er op neer dat LTO niet wil instemmen met de amvb-invulling die nu voor ligt omdat LTO niet zeker weet dat de coalitie dan ook daadwerkelijk zal instemmen. 5.2.1. 5.1.2e

5.1.2e had vanmorgen nog uitgerekend wat de extra grondbehoefte op sectorniveau in 2020 is op basis van de voorliggende amvb. En hij heeft uitgerekend hoe je kunt variëren met de indeling in de drie overschots categorieën in relatie tot de grondeispercentages – uitgaande van een gelijk effect op grondbehoefte in 2020. We kunnen de eventuele keuze voor andere percentages niet onderbouwen, maar datzelfde geldt al voor de percentages die nu in de amvb staan. Stas had hierdoor wel weer het gevoel dat er ruimte was voor beweging voor de coalitie.

Vanmiddag heeft 5.1.2e 'technisch overleg' gehad met LTO en NZO. LTO had allerlei ideeën over een ruimer begrip van welke grond bij welk bedrijf hoort. Details kan ik morgen mondeling melden. Kern is dat 5.1.2e geen centimeter heeft toegegeven op het principe dat grond in één jaar maar bij één bedrijf kan horen en dat dat zowel voor de Meststoffenwet als voor het GLB geldt. Belangrijkste voorstel van LTO was om de 100 kg/ha grens in combinatie met de 100%-grondeis uit de amvb te halen en in plaats daarvan te kiezen voor een andere staffeling. 5.2.1

LTO stelt voor: bedrijven met een overschot <20 kg/ha -> 0% grondeis; bedrijven met een overschot tussen 20 en 50 kg/ha -> 25% grondeis; bedrijven met een overschot >50 kg/ha -> 50% grondeis. 5.1.2e heeft het effect op de grondbehoefte op sectorniveau doorgerekend en dat komt heel goed overeen met het effect van de nu voorliggende amvb.

Aan het einde van de middag heeft de stas met 5.1.2e gesproken en hem toegelicht wat er nu voorligt en waarom het zo belangrijk is om de MR van aanstaande vrijdag te halen. Ik was er niet bij maar het is wel goed gegaan.

Vanavond belt de stas met de coalitie om te zien of de fracties achter het LTO-voorstel kunnen staan. 5.2.1

Stas zou daarover terugkoppelen. Mocht de coalitie instemmen, dan wil de stas vrijdag met de amvb naar de MR en daarna direct naar de TK en EK.

Dat zou echter wel betekenen dat er nog een slag over de amvb en over de toelichting moet. Op zich geen probleem, ware het niet dat 5.1.2e aan het begin van de avond meldde dat AZ per se wil dat we de amvb morgen in één of andere MR-voorbereidingsoverleg uitdelen. 5.1.2e gaat daar voor EZ naar toe en vertrekt om half twaalf. Dat zou betekenen dat alle stukken (amvb, toelichting, aanbiedingsbrief Kamers en aanbiedingsformulier MR) voor die tijd klaar moeten. Lijkt mij wat teveel van het goede en dat heb ik ook aan 5.1.2e laten weten.

Moeten morgenvroeg direct maar even zien wat nodig is (afhankelijk van uitkomst coalitie), maar leek me goed jullie zo alvast bij te praten.

Aandachtspuntjes zijn nog: afstemming met IM (kon 5.1.2e niet bereiken, maar 5.1.2e neemt ook contact op met de PA van stas-IM; IM heeft overigens de afgelopen week niet gereageerd op de concepten die ze hadden), afstemming met sector en SNM (mogelijk morgen nog bestuurlijk overleg), informeren uitvoering (RVO weet nog steeds van niets).

We spreken elkaar morgen!

dag, 5.1
2

5.1.2e

Ministerie van Economische Zaken

MT-DAD 23 juni 2015, vanaf 12.00 uur

Introductie van productiebeperkende maatregelen in de melkveehouderij ('dierrechten').

Relevante ontwikkelingen op een rijtje

- Kamerbrief december 2013: de varkens- en pluimveerechten worden (nog) niet afgeschaft, er komen geen melkveerechten.
Het bedrijfsleven zou onderling tot afspraken komen en die ook in kwaliteitssystemen verankeren (voerspoor, kringloopwijzer). En de overheid binnen het publieke instrumentarium, borgen dat ook op bedrijfsniveau de productie blijft plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden: aankondiging van het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij ('Melkveewet').
- Juli 2014: wetsvoorstel naar de Tweede Kamer
groei van individuele melkveehouderijen toestaan op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie die het gevolg is van uitbreiding in zijn geheel te kunnen plaatsen dan wel dat de extra fosfaatproductie in zijn geheel wordt verwerkt.
- November/december 2014 behandeling Melkveewet in Tweede en Eerste kamer.
Wetsvoorstel is aangenomen met afspraak dat er via AMvB een aanvullende beperking komt op grondioze uitbreiding (= 100% mestverwerking).
Aangenomen motie Klaver c.s. over weidegang: "Verzoekt de regering, regelgeving voor te bereiden of afspraken te maken om te zorgen voor weidegang voor alle Nederlandse koeien."
- 31 maart 2015: Einde Europese melkquotering. NL overschrijdt het melkquotum met 4,1%, overeenkomend met een heffing van € 135,3 mln.
- April 2014: behandeling AMvB Melkveewet in Tweede/Eerste Kamer.
Stas informeert de Kamer tijdens de behandeling van de AMvB over mogelijke overschrijding van het fosfaatplafond in kalenderjaar 2014. De CBS-prognose geeft aan dat het in de rede ligt om ingrijpen in de fosfaatproductie in de melkveehouderij via regelgeving mogelijk te maken door de invoering van productiebegrenzende maatregelen in de Meststoffenwet. Op dit moment worden drie systemen uitgewerkt, namelijk een systeem van dierrechten, fosfaatrechten per bedrijf of een begrenzing via melkproductie per dier of per bedrijf. De Kamer zal voor het zomerreces worden geïnformeerd over de invulling van de productiebegrenzing.

Wijze van bespreken in MT-DAD

(5.1 tweede lid e) is vanaf 12.00 uur tot maximaal 13.00 uur aanwezig).

1. Ontwikkeling van december 2013 tot en met voorjaar 2015.
Zuivelsector wilde koste wat kost introductie van dierrechten vermijden en nam grote eigen verantwoordelijkheid op zich, aannemende dat daardoor bij de in 2020 bereikte groei van +20% melk nog binnen het fosfaatquotum kan worden geproduceerd. De ontwikkelingen zijn veel sneller gegaan.
Gedachtenwisseling:
rol- en verantwoordelijkheidsverdeling overheid – sector.
2. Introductie van productiebeperkende maatregelen lijkt onvermijdelijk geworden.
(5.1 tweede lid e) zal de actuele stand van zaken in de voorbereiding van de Kamerbrief weergeven.
Gedachtenwisseling:
Wat is van belang bij de keuze van het 'dierrechten-instrument; moet het enkel sturen op het fosfaatplafond of is een integralere insteek wenselijk.

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 sectorplafond). 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 later 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 beoogt dat de productie (van fosfaat) niet verder kan toenemen, maar niet automatisch dat de fosfaatproductie wordt verlaagd of binnen het fosfaatplafond blijft. Dat laatste is nodig als de fosfaatproductieplafond is overschreden op de referentiedatum. In de wet kan de mogelijkheid worden opgenomen om rechten af te kopen (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 afkopen van varkensrechten bepaald dat afkopen niet schadelijk 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 boven het fosfaatplafond. 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 individuele bedrijven te stimuleren voor- en managementmaatregelen te nemen waardoor het fosfaatplafond beter geborgd kan worden. In dat geval wordt de uitvoerings- en handhavingspraktijk gecompliceerder.

Ter vergelijking: voor de varkens- en pluimveesector zijn de dierenrechten (aantal varkens- en pluimvee-eenheden) destijds eenmalig forfaitair toegekend op basis van het forfaitaire fosfaatproductienorm per dier en het aantal dieren op het referentiemoment en wordt jaarlijks op basis van aantal dieren (varkens- en pluimvee-eenheden) afgerekend. Er wordt geen rekening gehouden met verschillen in bedrijfsspecifieke fosfaatproductie als gevolg van voor- en managementmaatregelen. Een lagere werkelijke fosfaatproductie per dier dan de forfaitaire fosfaatproductienorm betekent derhalve dat men niet meer dieren mag gaan houden.

- 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. Hiervoor is dan een stelsel nodig met een gemeenschappelijke norm om uitwisseling mogelijk te laten zijn, bijvoorbeeld op basis van fosfaat. Een fosfaatrechtenstelsel lijkt dan het meest voor de hand te liggen. Dit zou betekenen het introduceren van een fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouderij en het omzetten van de varkens- en pluimveerechten in een fosfaatrechtenstelsel. De varkens- en pluimveesector hebben een stelsel gebaseerd op fosfaatrechten al afgewezen.

Het omzetten van varkens- en pluimveerechten naar fosfaatrechten is relatief eenvoudig uit te voeren (het aantal varkens- en pluimvee-eenheden delen door de forfaitaire fosfaatproductie per dier die bij de introductie van deze stelsels destijds werd gehanteerd. Dit zal naar verwachting wel discussie opleveren met de varkens- en pluimveesector over het inrekenen van voer- en managementmaatregelen omdat de werkelijke fosfaatproductie per dier fors lager is dan de gehanteerde forfaitaire fosfaatproductienorm per dier (vergelijking: forfaitaire fosfaatproductie per vleesvarken: 7.4 kg fosfaat per dier, werkelijke fosfaatproductie is ca. 5 kg fosfaat per dier). Deze discussie zal vooral spelen als de mogelijkheid van inverdiene van voermaatregelen mogelijk wordt voor de melkveehouderij.

Het effect hiervan is vooralsnog moeilijk te duiden. Er worden in ieder geval consequenties verwacht voor het economisch perspectief voor de toekomstgerichte varkens- en pluimveebedrijven en de bijbehorende ketens (toeleverende en verwerkende industrie) en voor de omvang van het mestoverschot in Nederland. Wanneer uitwisseling met pluimvee mogelijk wordt, worden gelet op de toegevoegde waarde per kg fosfaat pluimveerechten het eerst opgekocht. Kwalitatief goede pluimveemest, dat al voor 80 – 90% wordt verwerkt en wordt geëxporteerd, wordt dan omgezet in drijfmest. Hiervoor is extra mestverwerkingscapaciteit nodig bovenop de huidige forse taakstelling voor mestverwerking. Daarnaast spelen wellicht gevolgen voor andere milieuthema's zoals ammoniak. 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 varkens- en pluimveerechten.
- Melkveerechten worden gebaseerd op 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

- Het stelsel is betrekkelijk eenvoudig uitvoerbaar.

- Het stelsel houdt op bedrijfsniveau wel rekening met het verschil in de gemiddelde melkproductie per koe, maar niet met verschillen in fosfaatefficiëntie door inzet op het voerspoor en managementmaatregelen. Er is geen prikkel om te sturen op vergroten van de fosfaatefficiëntie per dier (als dat het doel van het rechtenstelsel zou moeten zijn).
- Geen garantie dat men binnen het fosfaatplafond blijft, omdat er geen individuele bedrijfsgerichte prikkel is om voer- en managementmaatregelen te treffen waarmee de fosfaatproductie per dier wordt verlaagd. Sterker nog: met melkveerechten kan de P-productie nog steeds groeien, al of niet in combinatie met een hogere productie per koe.
- Het stelsel geeft een prikkel om de melkproductie per koe te maximaliseren met negatieve gevolgen voor dierenwelzijn, diergezondheid en de levensduur van koeien. Streven naar maximale productie zal leiden tot meer opstallen en minder weidegang omdat de melkproductie op basis van weidegang minder efficiënt is. Daarmee komt de ambitie om de weidegang te verhogen tot 80% in 2020 onder nog grotere druk te staan.

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

- Het stelsel beloont inzet van individuele ondernemers in het voerspoor en geeft daarmee een prikkel voor daling van de fosfaatproductie.
- Minder druk op maximalisering van de melkproductie per koe omdat er keuze is om binnen de fosfaatrechten te variëren met aantal koeien. Navenant worden negatieve effecten voor dierenwelzijn, diergezondheid, levensduur en verminderen weidegang gedempt t.o.v. optie 1.
- Door toekenning op basis van forfaits en de mogelijkheid om bedrijfsspecifiek te verantwoorden, komt direct 'lucht' in het systeem. De sector krijgt dan de ruimte te groeien en het gat tussen de werkelijke fosfaatproductie (cijfers CBS) en de berekende totale productie op basis van forfaits te vullen.

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. Melkrechten per bedrijf is zeer vergelijkbaar met het de vervallen melkquota. De uitvoerings- en handavingspraktijk kan daarbij aansluiten.
- Melkrechten worden verantwoord op basis van dezelfde gegevens.

Voor- en nadelen

- Melkrechten per bedrijf sturen indirect op dieraantallen, zoals de voormalige EU-melkquotering en begrenst daarmee de fosfaatproductie.
- Melkrechten per bedrijf sturen slechts indirect op fosfaatproductie. Daarmee is het minder krachtig om de Europese Commissie te overtuigen dat (als een rechtenstelsel wordt aangemerkt als staatssteun) het stelsel de beste invulling is om te sturen op milieudoelen.
- Melkrechten per koe zonder sturing op dieraantallen is geen garantie op realiseren fosfaatplafond. Daarvoor is een melkrecht per bedrijf én per koe nodig.
- Melkrechten per koe (maximale productie per koe) voorkomt maximalisering van de melkproductie per koe en turbo koeien. Schept precedent voor andere sectoren zoals bijvoorbeeld het begrenzen van het aantal biggen per zeug. De Meststoffenwet lijkt hiervoor niet het geëigende wettelijke kader.
- Het stelsel geeft geen prikkel om te sturen op fosfaatefficiëntie.

Eerste verkenning: alternatieven dierrechten op een rij

Optie	Opmerkingen	Welke referentie	Effect op fosfaatbegrenzing (plafondbeheersing)	Effect op maatsch. doelen (weidegang, dgh, dwelzijn, intensivering)	Kostenverhogend effect
Dierrechten (DR)	- Recht voor het houden van 1 mk - Lokt perverse prikkel sturen op hoge melkproductie per koe uit en dito hogere P-productie - Jongvee-% varieert per bedrijf, hoe inrekenen?	Moet afgeleid worden van diergegevens (meitelling, IenR); met ruis van zoogkoeien, weidevee etc. Ref 2015 is lastig voor IenR (te laat)	Stuurt onvoldoende op P-begrenzing; Beperkte invloed op gebruik voerspoor en KLW.	Stimuleert hoge productie per koe; stimuleert opstallen want hogere productie. Leidt tot intensivering op dierniveau (o.a. snellere vervanging) en daarmee ook op bedrijfsniveau	Is overdraagbaar, dus kostenverhogend.
Diervergunningen (DV)	Grote overeenkomst met DR, enige verschil is dat ze niet overdraagbaar zijn.	idem	idem	idem	Niet overdraagbaar, dus niet kostenverhogend.
Fosfaatrechten (FR)	- Recht om een bepaalde hoeveelheid mest van melk(jog)vee te producerenuitgedrukt in fosfaat. - Stuur 1:1 op fosfaatproductie.	Opgave 2014 aan RVO kan hiervoor dienen. Onder melkvee vallen de melk- en kalfkoeien (categorie 100), het jongvee jonger dan een jaar (categorie 101) en het jongvee ouder dan een jaar (categorie 102).	Stuurt volledig op fosfaatbegrenzing (plafond). Sterke invloed op gebruik voerspoor en KLW.	Minder perverse prikkel dan dierrechten omdat hogere melkproductie leidt tot hogere P-productie.	Is overdraagbaar, dus kostenverhogend.
Graasdier-eenheden (GDE)	1 mk, 6000 kg = 1GDE 1 mk, 8000 kg = 1,19 GDE 1 mk, 10.000 kg = 1,39 GDE - Bij GDE wordt gecorrigeerd voor melkproductie op basis van de fosfaatexcretie. - Term GDE is verwarrend want duidt op meer dan alleen melk(jong)vee.	Complex, want je hebt de dieraantallen én het melkproductieniveau van de veestapel erbij nodig.	Bij GDE wordt in belangrijke mate (of volledig??) gecorrigeerd op P-excretie, derhalve goed/voldoende sturend op P-begrenzing.	Minder perverse prikkel dan dierrechten omdat hogere melkproductie leidt tot hogere P-productie.	Is overdraagbaar, dus kostenverhogend.
Aantal mk per ha (mk/ha)	- Het aantal NL ha's is niet begrensd/zal groeien. - Grote gevolgen voor	1. Optie 1: op basis van dieraantallen én de ha's per	P-productie per mk varieert, de ha's zijn niet begrensd, stuurt	Intensivering van de sector wordt ingeperkt. Stimuleert hoge	Niet overdraagbaar, dus niet kostenverhogend, maar wel het

Optie	Opmerkingen	Welke referentie	Effect op fosfaatbegrenzing (plafondbeheersing)	Effect op maatsch. doelen (weidegang, dgh, dwelzijn, intensivering)	Kostenverhogend effect
	intensieve bedrijven	bedrijf een verschillende norm 2. Optie 2: één vaste norm voor alle bedrijven.	derhalve zeer slecht op P-begrenzing	productie per koe; stimuleert opstallen want hogere productie. Leidt tot intensivering op dierniveau	kosteneffect van extra ha's.
Kg melk per ha (kg/ha)	- Het aantal ha's is niet begrensd, zal groeien - Grote gevolgen voor intensieve bedrijven	1. Optie 1: op basis van melkproductie en ha's per bedrijf een verschillende norm 2. Optie 2: één vaste norm voor alle bedrijven	De ha's zijn niet begrensd, stuurt derhalve zeer slecht op P-begrenzing	Bepaalde prikkel tot hoge productie per koe. Geen intensivering op bedrijfsniveau	Kosteneffect van extra ha's.
Voerspoor	Voerspoor stuurt op lager/efficiënt gebruik van fosfaat	nvt	Geen, want de P-winst kan/zal worden omgezet in meer productie.	Draagt bij aan verduurzaming	Nauwelijks
Kringloop-wijzer	KLW stuurt op efficiënt gebruik van fosfaat.	nvt	Geen, want de P-winst kan/zal worden omgezet in meer productie.	Draagt bij aan verduurzaming en betere kringloop	Nee, levert geld op.

Toelichting bij vergelijking dierrechten, fosfaatrechten en graasdiereenheden

Dierrechten:

stel een bedrijf heeft 100 dierrechten met nu 8000 kg per koe. Dit bedrijf kan zonder meer naar 100 koeien met 10.000 kg per koe. Dan neemt de P-productie aanzienlijk toe ($46,4/40,6 = +14\%$)

Fosfaatrechten:

Stel een bedrijf heeft 100 koeien met nu 8000 kg per koe. Forfaitaire P-productie is 4060 kg fosfaatrechten. Gaat het bedrijf naar 10.000 kg per koe dan kan het $4060/46,4$ koeien houden = 87,5 mk. Dus een productie van 875.000 kg. Effect is veel minder pervers dan bij dierrechten, en geen hogere P-productie. Bij toepassen van BEX/KLW vergelijkbaar beeld.

Graasdiereenheden:

Stel een bedrijf heeft 100 mk met nu 8000 kg per koe, dat zijn $100 \times 1,19 = 119$ GDE. Gaat het bedrijf naar 10.000 kg dan kan het $119/1,39 = 85,6$ koeien houden. Dus een productie van 856.000 kg. Enigszins hogere P-productie is niet uitgesloten.

5.1 tweede lid e

Van: 5.1 tweede lid e
Verzonden: woensdag 26 augustus 2015 13:12
Aan: 5.1 tweede lid e
CC: 5.1 tweede lid e
Onderwerp: RE: Conceptnota stas over heroverwegen Wet verantwoorde groei melkveehouderij
Bijlagen: opm PB bij DOMUS-#15118683-v1-Uitwerking_stelsel_van_fosfaatrechten.DOCX

Ha 5.1 tweede lid e

Mooie nota. Een paar zaken vergen nog aandacht, zie bijgaand exemplaar met mijn kanttekeningen/tekstvoorstellen.

Groet

Van: 5.1 tweede lid e
Verzonden: dinsdag 25 augustus 2015 16:38
Aan: 5.1 tweede lid e
CC: 5.1 tweede lid e
Onderwerp: Conceptnota stas over heroverwegen Wet verantwoorde groei melkveehouderij

Heren,

N.a.v. het overleg bij DG Hoogeveen over fosfaatrechten van afgelopen vrijdag (5.1 tweede lid e), ik neem aan dat jij hierover terugkoppeling hebt gehad van 5.1 tweede lid e. Zo niet, laat het mij weten. Dan praat ik je bij) heb ik een conceptnota voor de staatssecretaris gemaakt. Oorspronkelijk was de bedoeling in de nota twee onderwerpen aan de orde te hebben, namelijk 1). beslispunten over de invulling van het stelsel van fosfaatrechten en 2). hoe om te gaan met het gegeven dat met de afkondiging van fosfaatrechten op 2 juli jongsleden de (juridische) grondslag voor de Wet verantwoorde groei melkveehouderij en het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij is komen te vervallen.

Bijgevoegde conceptnota gaat alleen over het tweede onderwerp. Tijdens het schrijven van de nota werd mij steeds meer duidelijk dat een besluit over het geheel van wettelijke stelsels dat ziet op de fosfaatproductie in de melkveehouderij zo wezenlijk is dat dit een eigenstandige nota verdient. Ik zal een aparte nota maken met daarin beslispunten over de invulling van het stelsel van fosfaatrechten. Die nota volgt nog.

Ik ben heel benieuwd naar jullie op- en aanmerkingen. Morgen heb ik verlof. Donderdag wil ik de nota afronden. Daarom graag uiterlijk donderdagochtend jullie commentaar.

Dank alvast.

Groet,

5.1 tweede lid e

5.1 tweede lid e

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

5.1 tweede lid e minez.nl

aanwezig: ma, di, do en vr

afwezig: wo



TER ADVISERING

Aan de Staatssecretaris

Directoraat-generaal Agro en Natuur
Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit

Auteur
5.1 tweede lid e
T 07(5.1 tweede lid e
5.1 tweede lid e)@minez.nl

Datum
25 augustus 2015

Kenmerk
DGAN-PAV / 15118683

nota

Sturing op fosfaatproductie in de melkveehouderij;
heroverweging Wet verantwoorde groei melkveehouderij

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

Paraaf DG 5.1 tweede lid e	Paraaf 5.1 tweede lid e	Paraaf
Medeparaaf 5.1 tweede lid e	Medeparaaf	Medeparaaf
Z		
BBR-paraaf		

Aanleiding

Per brief van 2 juli jl. heeft u de Tweede Kamer geïnformeerd over de introductie van een stelsel van fosfaatrechten voor melkvee. Naast de uitwerking van dit nieuwe stelsel wordt ook nog gewerkt aan de implementatie van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij en aan de nadere uitwerking van het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij. De Raad van State (RvS) heeft over dit wetsvoorstel recent advies uitgebracht. Het wetsvoorstel is op een aantal technische onderdelen aangepast en kan op zeer korte termijn aan de Tweede Kamer aangeboden worden. U heeft toegezegd zich in te zullen spannen dit vóór 1 september te doen.

U heeft sinds uw aantreden steeds duidelijk gemaakt geen voorstander te zijn van enige vorm van productierechten in de melkveehouderij. De Wet verantwoorde groei melkveehouderij had daarom mede tot doel de introductie van een stelsel van productierechten in de melkveehouderij te voorkomen. Door de onverwacht snelle groei van de melkveehouderij is dit echter onvermijdelijk gebleken. Uw besluit van 2 juli jl. geeft dan ook aanleiding om het complex van regelgeving rond de productie in de melkveehouderij opnieuw tegen het licht te houden.

Advies

U wordt geadviseerd de Wet verantwoorde groei melkveehouderij alsmede het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij te heroverwegen nu de omvang van de fosfaatproductie in de melkveehouderij in feite vanaf 2 juli jongstleden wordt begrensd door de aangekondigde introductie van fosfaatrechten. U wordt geadviseerd de inhoud van deze nota op korte termijn te

Ontvangen BBR

bespreken met de directies PAV en WJZ. Een besluit over de toekomst van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij is noodzakelijk in verband met het vervolg van het wetgevingsproces rond het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij alsook voor het overleg met betrokken partijen over de uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten.

Kernpunten

- De Wet verantwoorde groei melkveehouderij ~~maakt-moest~~ groei van de sector mogelijk maken, binnen de milieurandvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn;
- De Wet moest tevens voorkomen dat enige vorm van productierechten noodzakelijk was om te sturen op de fosfaatproductie in de melkveehouderij;
- Door de onverwacht snelle groei van de melkveehouderij zijn aanvullende productiebegrenzende maatregelen echter onvermijdelijk gebleken;
- Met de aankondiging van fosfaatrechten op 2 juli is de grondslag-ratio voor de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (en daarmee ook voor het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij) komen te vervallen;
- Immers, de Wet verantwoorde groei melkveehouderij moest ruimte bieden voor groei. Het aangekondigde stelsel van fosfaatrechten bevriest deze ruimte juist (standstill) en moet mogelijk zelfs zorgen voor krimp (afoming);
- Indien alle voorgenomen maatregelen van kracht worden kent de melkveehouderij per 1 januari 2016 vier wettelijke stelsel die sturen op de fosfaatproductie:
 1. Verplichte mestverwerking (per 1-1-2014);
 2. Verantwoorde groei melkveehouderij (per 1-1-2015);
 3. Fosfaatrechten (t.z.t. effectief per 2-7-2015);
 4. Grondgebonden groei melkveehouderij (voorziene inwerkingtreding per 1-1-2016).
- Ambtelijk hebben LTO en NZO aangegeven dat met de invoering van het stelsel van fosfaatrechten de Wet verantwoorde groei zou kunnen vervallen (en het wetsvoorstel grondgebonden groei niet van kracht hoeft te worden) en dat hiervoor vrijwel zeker brede bestuurlijke steun is binnen hun organisaties;
- Voorwaarde voor politieke steun is wel dat grondgebondenheid in enige vorm een plek moet krijgen in het stelsel van fosfaatrechten. LTO en NZO zijn bereid hierover mee te denken;
- Bij de implementatie van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij door RVO.nl en bij de nadere invulling van het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij blijkt dat de controle en handhaving waarschijnlijk zeer complex worden. Dit komt doordat bij elk bedrijf met melkvee een controlejaar steeds afgezet moet worden tegen het jaar 2013 (melkveefosfaatreferentie), 2014 (peiljaar grondgebondenheid) en het voorafgaande jaar (bepaling fosfaatoverschot per hectare);
- LTO en NZO geven aan dat in de sector beide stelsel als complex en op bedrijfsniveau vrijwel onwerkbaar ervaren worden;
- Voordat het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij aan de Tweede Kamer wordt aangeboden en voordat met betrokken partijen over de uitwerking van het stelsel van fosfaatrechten wordt gesproken is het van

belang een besluit te nemen over de houdbaarheid van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij.

Toelichting

Met de introdnetie-aankondiging van fosfaatrechten in de melkveehouderij per 2 juli jl. is een nieuwe situatie ontstaan. Sturing op de productie van fosfaat in de melkveehouderij zal per 1 januari 2016 langs vier sporen plaatsvinden:

1. Verplichte mestverwerking;
2. Verantwoorde groei melkveehouderij;
3. Grondgebonden groei melkveehouderij;
4. Fosfaatrechten.

Dit geeft aanleiding om het complex aan regels dat stuurt op de fosfaatproductie in de melkveehouderij opnieuw tegen het licht te houden. Werken de verschillende stelsels complementair aan elkaar of werken ze elkaar tegen? Wordt het geheel aan stelsels niet te complex? Is er sprake van stapeling van regelgeving? En wordt de regeldruk voor melkveehouders niet te groot? Onderstaand een analyse.

Doel van verschillende wettelijke stelsels

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstuk 33 037, nr. 80) heeft u het mestbeleid voor de periode vanaf 2015 uiteengezet: groei van de melkveehouderij is mogelijk, mits binnen de milieurandvoorwaarden van de Nitraatrichtlijn. U heeft steeds duidelijk gemaakt, zowel schriftelijk als mondeling in de Tweede Kamer, geen voorstander te zijn van productierechten in de melkveehouderij. Om groei mogelijk te maken binnen milieurandvoorwaarden en om weg te blijven van een stelsel van productierechten voor de melkveehouderij is per 1 januari van dit jaar daartoe de *Wet verantwoorde groei melkveehouderij* van kracht geworden en zal, op aandringen van beide Kamers, naar verwachting per 1 januari 2016 de *Wet grondgebonden groei melkveehouderij* in werking treden.

Sturing op het fosfaatoverschot op alle veehouderijbedrijven valt sinds 1 januari 2014 al onder de werking van het stelsel van verplichte mestverwerking. Sturing op de groei van het fosfaatoverschot op bedrijven met melkvee (het zogenaamde melkveefosfaatoverschot) valt sinds 1 januari 2015 onder de werking van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij.

In genoemde brief van 12 december 2013 heeft u al een winstwaarschuwing afgegeven: bij overschrijding van het fosfaatproductieplafond zijn aanvullende productiebegrenzende maatregelen aan de orde. Met andere woorden, dan is het ook voor u onvermijdelijk om weg te blijven van een stelsel van productierechten in de melkveehouderij. Die situatie is eerder bereikt dan menigeen had verwacht en gehoopt. **5.2.1**

Met de afkondiging-aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten is de juridische grondslagbeleidsmatige ratio voor de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (en daarmee ook van het in procedure zijnde Wetsvoorstel

5.2.1

grondgebonden groei melkveehouderij) dun geworden. Doel van die wet is immers groei van de fosfaatproductie in de melkveehouderij (en daarmee groei van de melkproductie) mogelijk te maken. Doel van het stelsel van fosfaatrechten is juist het voorkomen van groei van de fosfaatproductie in de melkveehouderij en zelfs - indien noodzakelijk - het realiseren van een krimp. Samengevat: de ene wet moet groei van de sector mogelijk maken, de andere wet moet groei juist voorkomen (en eventueel een krimp realiseren).

5.2.1

Stapelning van (complexe) regelgeving

Uit oogpunt van administratieve lasten en het voorkomen van stapelning van (complexe) regelgeving is er ook aanleiding om de sturing op de productie in de melkveehouderij kritisch te beschouwen. Met de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten valt de productie in de melkveehouderij onder de werking van vier wettelijke stelsels:

1. Verplichte mestverwerking (per 1-1-2014): Bedrijven moeten een percentage van het fosfaatoverschot op hun bedrijf (waarbij de fosfaatproductie van andere diercategorieën dan melkvee ook meetelt) laten verwerken. Het percentage is regiospecifiek;
2. Verantwoorde groei (per 1-1-2015): Bedrijven met melkvee moeten de toename van de fosfaatproductie ten opzichte van 2013 verantwoorden met 100% mestverwerking, grond of een combinatie van beide;
3. Grondgebonden groei (streven is 1-1-2016): Bedrijven met melkvee mogen slechts een percentage van de toename van de fosfaatproductie ten opzichte van 2014 verantwoorden met 100% mestverwerking. Het percentage is afhankelijk van het fosfaatoverschot per hectare;
4. Fosfaatrechten (datum inwerkingtreding nog onbekend, maar met voorzien effect per 2 juli 2015): Bedrijven met melkvee krijgen fosfaatrechten toegekend op basis van het gemiddelde aantal stuks melkvee in 2014 (eventueel gecorrigeerd voor wijziging tot 2 juli 2015). Individuele bedrijven kunnen uitsluitend groeien door het verwerven van extra fosfaatrechten. De sector als geheel kan niet verder groeien en moet mogelijk zelfs (door afoming) krimpen.

Ambtelijk hebben LTO en NZO aangegeven dat met de invoering van het stelsel van fosfaatrechten de Wet verantwoorde groei zou kunnen vervallen (en het wetsvoorstel grondgebonden groei niet van kracht hoeft te worden) en dat hiervoor vrijwel zeker brede bestuurlijke steun is binnen hun organisaties. LTO en NZO gaven aan dat de Wet verantwoorde groei en de Wet grondgebonden groei geen toegevoegde waarde meer hebben als de fosfaatproductie in de melkveehouderij wordt gefixeerd door middel van het stelsel van fosfaatrechten. Waarom twee stelsels die een kader geven waaronder groei van de melkveehouderij mogelijk is als een derde stelsel een dergelijke groei moet

5.2.1

voorkomen (en mogelijk zelfs door middel van afoming een krimp moet realiseren)?

LTO en NZO erkennen wel dat het streven om het grondgebonden karakter van de melkveehouderij te behouden en te versterken een plek moet krijgen in het stelsel van fosfaatrechten wil er politiek steun komen voor het laten vervallen van de Wet verantwoorde groei en het intrekken van wetsvoorstel grondgebonden groei. LTO en NZO hebben toegezegd mee te willen denken over de wijze waarop grondgebondenheid een plek zou kunnen krijgen in het stelsel van fosfaatrechten.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Belangrijk aanvullend argument is dat de Wet verantwoorde groei melkveehouderij en het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij door LTO en NZO beide gezien worden als complex en op bedrijfsniveau vrijwel onwerkbaar. In recente overleggen met RVO.nl komt naar voren dat ook de uitvoering en de handhaving uitermate complex worden, met name doordat bij iedere controle van een melkveebedrijf minimaal drie en mogelijk vier kalenderjaren van belang zijn om te kunnen bepalen of een bedrijf aan zijn verplichtingen heeft voldaan (de keuze van 2013 als peiljaar voor de melkveefosfaatreferentie en 2014 als peiljaar voor de grondgebonden groei zijn hier voornamelijk debet aan).

Conclusie

Met het afkondigen introduceren van een standstill-stelsel van fosfaatrechten in de melkveehouderij is wordt de grondslagratio voor de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (en daarmee voor de Wet grondgebonden groei melkveehouderij) uiterst dun geworden. Indien vastgehouden wordt aan de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (en de voorgenomen inwerkingtreding van het wetsvoorstel grondgebonden groei melkveehouderij), dan worden aan bedrijven met melkvee zwaardere verplichtingen opgelegd dan aan de varkens- en pluimveehouders. Deze laatste hoeven immers bij uitbreiding van hun bedrijf uitsluitend extra rechten te verwerven. Melkveehouders moeten bij uitbreiding van hun bedrijf extra mest laten verwerken (ten opzichte van de Wet verplichte mestverwerking) alsook extra grond verwerven.

5.1.2e