



CLM Onderzoek en Advies BV
Postbus 62
4100 AB Culemborg
Gutenbergweg 1
4104 BA Culemborg

T 0345 47 07 00
E info@clm.nl
I www.clm.nl

Inbreng CLM op Rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie EZ

7 oktober 2015

Achtergrond

Staatssecretaris Dijkema heeft vorige week het wetsvoorstel Grondgebonden Groei Melkveehouderij naar het parlement gestuurd. Die wet gaat in per 1 januari 2016. Maar doordat de wet slechts in (zeer) beperkte mate eisen stelt aan grondgebondenheid, is het nu reeds noodzakelijk om te spreken over een aanvullend stelsel ter beheersing van de groei van de melkveehouderij: de fosfaatrechten. Zelden eerder heeft een sector in zo'n korte tijd - december 2014 heeft het parlement de Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij vastgesteld - met zo'n stapeling van regelgeving te maken gekregen. Terwijl het einde van de melkquotering niet onverwacht kwam.

De effecten van de genoemde regelgeving zijn nog niet duidelijk. Wel duidelijk is dat die regelgeving:

- niet-grondgebonden groei toestaat op bedrijven die voor 1 april 2015 financiële verplichtingen t.a.v. mestverwerking zijn aangegaan;
- op veel bedrijven nog een aanzienlijke intensivering mogelijk maakt. Hoogstens de helft van de extra mestproductie hoeft te worden afgezet op grond in eigen gebruik.

Deze beide ontwikkelingen maken verdere regelgeving noodzakelijk om de derogatieafspraken met de EU-commissie niet in gevaar te brengen. Maar deze ontwikkelingen staan ook haaks op de ambitie van de sector zoals die op 12 december 2013 naar buiten werd gebracht: "De Nederlandse zuivelsector kiest voor een grondgebonden melkveehouderij en behoud van weidegang voor koeien." Een ambitie die door maatschappelijke organisaties en staatssecretaris Dijkema en de meeste partijen in de Tweede en Eerste Kamer is omarmd.

CLM voorziet de komende jaren, ongeacht de precieze vormgeving van de fosfaatrechten verdere stapeling van regels, onder meer omdat het nationale ammoniakplafond omlaag zal gaan. Dat kan zo niet doorgaan. Wat zich wrekt is het ontbreken van een heldere integrale visie op en bijpassende strategie voor de toekomst van de sector. Daarom pleit CLM voor het ontwikkelen van zo'n visie en strategie in nauw overleg met de sector en maatschappelijke organisaties. Er kan worden voortgebouwd op de richting die al in december 2013 is verwoord door de

sector en de staatsecretaris: een grondgebonden melkveehouderij met behoud van weidegang. Zo'n visie/strategie kan:

- 1) borgen dat we met verdere regelgeving ook echt de gewenste richting van de melkveehouderij inslaan;*
- 2) onnodige verdere stapeling van regels voorkomen;*
- 3) melkveehouders een meerjarig kader geven voor de ontwikkeling van hun bedrijf.*

Om tot een breed gedragen visie te komen is een standstill van circa een half jaar nodig. Het Parlement zou daartoe een commissie kunnen instellen die ook voorstellen doet voor de daarbij behorende wet- en regelgeving.

Op dit moment zou het Parlement niet méér moeten doen dan strikt noodzakelijke besluiten nemen, zo mogelijk met een no-regret karakter. Als fosfaatrechten daartoe behoren (wat voor ons niet vanzelfsprekend is) zijn er verschillende opties voor de invulling van fosfaatrechten.

Stelsel van fosfaatrechten

De drie hoofdelementen in het aangekondigde stelsel van fosfaatrechten zijn referentie, overdracht en verantwoording.

Referentie

In de brief van de staatssecretaris wordt het aantal dieren in 2014 als referentie genoemd, waarbij “de situatie op peildatum 2 juli 2015 kan worden betrokken”. Onduidelijk is wat dat exact betekent. Op zijn minst wekt dit de indruk dat bedrijven die in de eerste helft van 2015 sterk zijn gegroeid in aantal dieren voor die dieren fosfaatrechten kunnen krijgen. Overwogen zou kunnen worden om “betrekken bij” te beschouwen als een gewogen gemiddelde van de veestapel over de hele periode 2014 tot 2 juli 2015.

Gelijktijdig wekt de brief de indruk dat andere bedrijven hun nog niet benutte fosfaatgebruiksruimte alleen kunnen gebruiken door extra melkvee door fosfaatrechten te verwerven. Dit lijkt op het afstraffen van maatschappelijk verantwoord ‘behoedzaam’ ondernemen. Het honoreren van de latente gebruiksruimte, gebaseerd op gronden met voedergewassen (gras en mais) zorgt voor een extra toekenning van slechts ca. 2% fosfaatrechten.

Overdracht

De overdracht van fosfaatrechten kan plaatsvinden op verschillende manieren: via vrije handel, via gereguleerde handel, via een beurs en via een fosfaatbank. Voor die laatste variant heeft CLM recent enkele voorlopige ideeën op papier gezet.

Belangrijke voordelen van een fosfaatbank zijn:

1. Fosfaat toegekend via de fosfaatbank is (vrijwel) kosteloos en voorkomt zo een hogere kostprijs van melk. De financiële ruimte die zo ontstaat kunnen melkveehouders gebruiken voor een economisch duurzame melkveehouderij (grondgebonden en met weidegang).
2. Overdracht van fosfaatrechten via een fosfaatbank draagt bij aan een grotere mobiliteit op de grondmarkt en op korte termijn een krimp van de melkveehouderij voor zover die nodig wordt geacht om weer binnen het fosfaatplafond te komen.
3. Bij de start zijn er minder juridische procedures omdat voor veehouders het financiële rendement van procedures gering is. De rechten hebben immers geen financiële waarde.
4. Aan de toekenning van fosfaatrechten via een fosfaatbank kunnen maatschappelijke voorwaarden worden gesteld ten aanzien van bijv. grondgebondenheid of weidegang. Dat biedt straks een uitgelezen kans om toe te werken naar de te ontwikkelen sectorvisie.
5. Als in de toekomst een stelsel van fosfaatrechten overbodig (b)lijkt te zijn omdat het fosfaatplafond is onderschreden, dan heeft afschaffing van een stelsel zonder financiële waarden een geringere impact.

Verantwoording

Bedrijven dienen straks te verantwoorden dat zij op enig moment over voldoende fosfaatrechten beschikken. Globaal zijn er twee vormen van verantwoording: forfaitair of bedrijfsspecifiek.

CLM heeft sympathie voor een bedrijfsspecifieke verantwoording maar pleit daar vooralsnog niet voor vanwege de bezwaren die daaraan kleven.

- Een bedrijfsspecifieke verantwoording vindt achteraf plaats en daarmee is *pas enige tijd na afloop van een kalenderjaar* duidelijk of een melkveehouder over voldoende fosfaatrechten beschikte toen hij zijn dieren hield. Dat geeft onzekerheid.
- In Nederland zijn ruim 22.000 bedrijven met melkvee en die zijn qua aard en structuur *zeer divers*. Een bedrijfsspecifieke verantwoording dient met al deze variaties tussen bedrijven rekening te houden. Dat is vrijwel onmogelijk en op dit moment bestaat er geen enkel systeem dat al die variatie aankan.

- De sector heeft de Kringloopwijzer ontwikkeld als *managementinstrument*. Dat instrument biedt veel melkveehouders informatie waarmee zij hun bedrijf verder kunnen optimaliseren. Maar zodra het als een *verantwoordings- of beleidsinstrument* wordt ingezet, komt er direct hoge (fraude)druk op te staan. Denk bijvoorbeeld aan de bemonstering van overschotmest, die juist op intensieve bedrijven nodig is. Ook is het met koeien permanent op stal gemakkelijker om een hogere fosfaatefficiëntie te realiseren. Een melkveehouder met meer sturing op zijn bedrijfsvoering (intensiever en met minder weidegang) kan aldus fosfaatrechten verwerven en hoeft minder mest af te voeren. In die delen van het graslandareaal waar veehouders aan weidevogelbeheer doen, wordt het aantrekkelijk om de beheersovereenkomst op te zeggen, want extensief graslandgebruik gaat ten koste van de fosfaatefficiëntie. Dat kan een valste start betekenen voor het nieuwe, verbeterde stelsel van agrarisch natuurbeheer, dat eveneens per 1 januari van start gaat.

Kortom, de Kringloopwijzer waardeert in zijn huidige vorm niet alleen een maatschappelijk minder gewenste bedrijfsvoering, maar kent als instrument voor externe sturing bij voorbaat een hoge fraudedruk. Deze risico's zijn deels oplosbaar, maar dat zal nog jaren vergen. Overigens zal ook een forfaitair systeem efficiëntie belonen, voor zover deze gepaard gaat met besparing op de kosten van bijvoorbeeld kunstmest en krachtvoer. Dat was ook het geval onder de melkquotering.

*Culemborg,
1 oktober 2015*