

Vergaderjaar 2014–2015

33 979

Regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij)

Nr. 98

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2015

Per brief van 1 juni jongstleden (Kamerstuk 33 979, nr. 96) heb ik toegezegd uw Kamer te zullen informeren over de invulling van productiebegrenzing via de Meststoffenwet in het geval onvoldoende garanties zijn dat de zuivelketen er in zal slagen de fosfaatproductie te verminderen. Tevens heb ik uw Kamer, naar aanleiding van de motie-Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 33 979, nr. 95), toegezegd alle reële opties, naast dierrechten, om de fosfaatproductie door de melkveehouderij te reguleren uit te werken. Deze uitwerking heeft in nauw overleg met betrokken partijen plaatsgevonden. Met deze brief geef ik invulling aan beide toezeggingen.

1. De melkveehouderij in Nederland: economische ontwikkeling binnen randvoorwaarden

Na ruim drie decennia marktregulering is het Europese melkquoteringsstelsel per 1 april van dit jaar vervallen. Dit biedt perspectief voor de melkveehouderij om zich economisch te ontwikkelen. Ondanks recente daling van de melkprijzen is de langetermijnverwachting positief. De vraag naar zuivelproducten zal stijgen door de groei van de wereldbevolking naar circa 9 miljard mensen in 2050. De Nederlandse zuivelketen ziet kansen om te profiteren van deze groei. De kwaliteit van Nederlandse zuivel staat internationaal goed op de kaart. De voorwaarden en omstandigheden voor een duurzame en economisch gezonde melkveehouderij zijn in Nederland volop aanwezig.

Economische kansen op de internationale markt moeten zoveel als mogelijk worden benut, maar van ongebreidelde, onvoorwaardelijke groei kan geen sprake zijn. Om maatschappelijk draagvlak te behouden moet en wil de melkveehouderijsector produceren binnen maatschappelijke randvoorwaarden. Al lange tijd zijn (dier)gezondheid, dierenwelzijn en milieu van groot belang en komt er steeds meer aandacht voor aspecten als intensivering en weidegang.

Dit perspectief was ook leidend in de brief die ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, op 12 december 2013 stuurde (Kamerstuk 33 037, nr. 80) en waarin ik het mestbeleid voor de periode vanaf 2015 heb geschetst. Deze brief was de basis voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij, zoals dit per 1 januari 2015 van kracht is geworden. Ter behoud en versterking van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij wordt daarnaast per 1 januari 2016 het stelsel grondgebonden groei melkveehouderij van kracht.

Uitgangspunt voor het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij is dat groei van de melkveehouderij uitsluitend kan plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn. De Europese Commissie heeft sinds 2006 aan de openvolgende derogaties de voorwaarde verbonden dat de fosfaatproductie in Nederland niet boven het niveau van 2002 (172,9 miljoen kilogram) mag groeien. Dit is opgenomen in de derogatiebeschikking. Een overschrijding van het aan de derogatie verbonden fosfaatproductieplafond is de basis om de derogatie te verliezen en betekent het risico van een ingebrekestelling op de uitvoering van de Nitraatrichtlijn. Op dit moment voert de Europese Commissie ingebrekestellingsprocedures tegen acht lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, voor het niet voldoen aan de Nitraatrichtlijn. Als Nederland de derogatie verliest, moet de sector extra kosten maken voor het verantwoord afvoeren van het extra mestoverschot. Indicatief zijn die kosten berekend op ruim € 100 miljoen per jaar. Daarnaast moeten melkveehouders extra kosten maken om het verlies aan bemesting met dierlijke mest te compenseren met kunstmest. Ook andere veehouderijsectoren zullen geconfronteerd worden met hogere kosten, vanwege het grotere aanbod aan dierlijke mest op de mestmarkt.

Partijen in de zuivelketen, LTO Nederland en de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), kondigden in december 2013 aan maatregelen te introduceren die er toe moesten leiden dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij onder het niveau van 2002 (84,9 miljoen kilogram) zou blijven. De maatregelen behelsden de introductie van een *early warning* systeem, verlaging van de fosfaatgehalten in het voer en verplicht gebruik van de Kringloopwijzer door melkveehouders bij een dreigende overschrijding van het fosfaatproductieplafond. De recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de voorlopige fosfaatproductie in het jaar 2014 laten echter zien dat de door de zuivelketen aangekondigde maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken.

Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over de tweede prognose van het CBS van de totale fosfaatproductie over 2014 (Kamerstuk 33 979, nr. 96). De voorlopige productie komt uit op 172,3 miljoen kilogram. Dat is 6,7 miljoen kilogram hoger dan de fosfaatproductie in 2013. Van de geprognostiseerde stijging wordt 2,4 miljoen kilogram fosfaat verklaard door een toename van het aantal dieren en 4,3 miljoen kilogram fosfaat door buitengewoon hoge nutriëntengehaltes in het ruwvoer als gevolg van het feit dat 2014 een groeizaam jaar was. De gehalten aan fosfor in het krachtvoer – de voercomponent waar in het kader van het Convenant Voerspoor op gestuurd wordt – zijn in 2014 voor melkvee stabiel gebleven ten opzichte van 2013.

Van de totale fosfaatproductie in 2014 kwam 86,1 miljoen kilogram voor rekening van de melkveehouderij. Dat is 1,2 miljoen kilogram boven het door de sector aan zichzelf opgelegde plafond van 84,9 miljoen kilogram. De fosfaatproductie in de melkveehouderij is daarmee in één jaar toegenomen met 5,5 miljoen kilogram. In de afgelopen twee jaar (2012–2014) bedroeg de toename 9,9 miljoen kilogram.

De verwachting is dat de piek in de fosfaatproductie in de melkveehouderij nog niet is bereikt omdat het aantal dieren in de melkveehouderij dit jaar nog een verdere stijging vertoont. Het early warning systeem dat de sector heeft opgezet laat zien dat het aantal dieren in de melkveehouderij in de eerste helft van 2015 is gestegen ten opzichte van 2014. Het voorgaande betekent dat het invoeren van productiebegrenzende maatregelen onontkoombaar is geworden.

2. Reële opties voor het reguleren van de fosfaatproductie in de melkveehouderij

Uw Kamer heeft mij gevraagd alle reële opties om de fosfaatproductie door de melkveehouderij te reguleren uit te werken. In mijn brief van 1 juni jongstleden heb ik aangegeven een drietal varianten uit te zullen werken: dierrechten, fosfaatrechten en rechten op basis van de melkproductie per dier of per bedrijf. In het navolgende wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de onderscheiden varianten vormgegeven kunnen worden en welke voor- en nadelen aan de varianten verbonden zijn.

2.1 Dierrechten

Een stelsel van dierrechten voor melkvee stuurt op het aantal gehouden dieren op een bedrijf en sluit daarmee aan bij het bestaande stelsel van varkens- en pluimveerechten. Een stelsel van dierrechten stuurt op het aantal gehouden dieren op een bedrijf en daarmee indirect op de totale fosfaatproductie in de melkveehouderij.

Rechten worden toegekend op basis van het (gemiddeld) gehouden aantal dieren op een bedrijf en de forfaitaire fosfaatproductie per dier, zoals deze thans is opgenomen in de Meststoffenwet. De forfaitaire fosfaatproductie van melkkoeien is afhankelijk van de gemiddelde melkproductie per koe op het bedrijf: hoe hoger de gemiddelde melkproductie per koe, hoe hoger de forfaitaire fosfaatexcretie.

Het toekennen van melkveerechten is relatief eenvoudig en kan plaatsvinden op basis van al bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) beschikbare gegevens. De controle en handhaving op basis van forfaits is goed mogelijk. RVO.nl heeft veel ervaring met de uitvoering van het gelijksoortige stelsel van varkens- en pluimveerechten. Door de forfaitaire toekenning en verantwoording kunnen ondernemers aan het begin van een kalenderjaar vrij nauwkeurig bepalen over hoeveel dierrechten zij moeten beschikken om hun productie te verantwoorden. Fluctuaties die het gevolg zijn van variabelen, zoals bijvoorbeeld ruwvoeropbrengst, zijn niet van invloed.

Daar tegen pleit dat een stelsel van dierrechten niet direct stuurt op het fosfaatproductieplafond. Het stelsel geeft geen prikkel aan individuele ondernemers om de fosfaatefficiëntie te verhogen. Winst die geboekt wordt met het voerspoor vertaalt zich niet naar de mogelijkheid om meer dieren te houden. Een stelsel van dierrechten op basis van wettelijke excretieforfaits kan daarnaast een onwenselijke prikkel uitlokken om te sturen op een hoge melkproductie per koe. Dit zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor diergezondheid en -welzijn. Effectief sturen op een hogere productie per koe is vooral succesvol bij volledig opstallen. Weidegang zal hierdoor onder druk komen te staan.

2.2 Fosfaatrechten

Een stelsel van fosfaatrechten stuurt direct op de fosfaatproductie op bedrijven met melkvee. Op basis van het (gemiddeld) gehouden aantal dieren en de forfaitaire fosfaatproductie per dier worden aan bedrijven fosfaatrechten toegekend. Het is mogelijk om in de inrichting van een fosfaatstelsel de inzet van individuele melkveehouders ten aanzien van fosfaatefficiëntie te stimuleren. Melkveehouders kunnen zichzelf, door effectief te sturen op fosfaatgehalten in voer, belonen met extra te houden stuks melkvee binnen de aan hun bedrijf toegekende fosfaatrechten.

Met een stelsel van fosfaatrechten wordt directer gestuurd op het fosfaatproductieplafond dan bij een stelsel van dierrechten het geval is. Het toekennen van fosfaatrechten is goed mogelijk en kan plaatsvinden op basis van al bij RVO.nl beschikbare gegevens. Ondernemers kunnen worden gestimuleerd actief te sturen op fosfaatefficiëntie om zo ontwikkelruimte te verdienen binnen de aan hun bedrijf toegekende fosfaatrechten. Ondernemers worden daarmee, meer dan bij een stelsel van dierrechten, op hun werkelijke prestaties afgerekend. Het geeft een prikkel om efficiënter te voeren en koeien langer aan te houden. De keuze voor weiden of opstallen is neutraler dan bij een stelsel van dierrechten.

De uitvoering van een stelsel van fosfaatrechten is complexer dan de uitvoering van een stelsel van dierrechten. Om melkveehouders te kunnen belonen voor inzet op fosfaatefficiëntie, moet er mogelijkheid zijn voor bedrijfsspecifieke in plaats van forfaitaire verantwoording. Dat vereist een robuust en geborgd systeem.

Daarnaast is een aandachtspunt dat een stelsel van fosfaatrechten, met de mogelijkheid van een bedrijfsspecifieke verantwoording, potentieel ruimte biedt voor (beperkte) groei van de fosfaatproductie.

2.3 Melkrechten (per koe of bedrijf)

Een stelsel van melkrechten stuurt op de melkproductie op bedrijven met melkvee. Bij een stelsel van melkrechten vindt 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 melkrechten toegekend. Hiermee wordt feitelijk het sinds 1 april 2015 vervallen stelsel van Europese melkquotering – op hoofdlijnen – op nationale schaal weer geïntroduceerd.

Ondernemers zijn gewend aan een productiebegrenzing op basis van melkproductie. De uitvoering en handhaving is relatief eenvoudig aangezien de structuren en systemen die hiervoor onder de Europese melkquotering gehanteerd werden nog goeddeels bestaan.

Een stelsel van melkrechten stuurt slechts indirect op het fosfaatproductieplafond. De melkproductie moet teruggerekend worden naar aantallen melkkoeien alvorens op basis van de excretieforfaits de fosfaatproductie op een bedrijf berekend kan worden. Daarnaast kunnen melkrechten uitsluitend zien op de productie van melkkoeien, niet van jongvee. Melkrechten geven geen prikkel om te sturen op fosfaatefficiëntie omdat het verlagen van de gemiddelde excretie per koe geen extra productie-ruimte (extra melkkoeien, extra melkproductie) oplevert. Groei kan uitsluitend door melkrechten te verwerven.

3. Productiebegrenzende maatregelen voor de melkveehouderij

Voorop staat dat de derogatie van de Nitraatrichtlijn behouden moet blijven. De Nederlandse veehouderij is daarom gebonden aan het plafond van 172,9 miljoen kilogram fosfaat per jaar.

Private maatregelen van de zuivelketen zijn vooralsnog ontoereikend gebleken om individuele melkveehouders te binden aan het collectieve doel: een fosfaatproductie binnen het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram en daarmee het zekerstellen van de derogatie. Het huidige wettelijke instrumentarium is niet toereikend om direct te sturen op de fosfaatproductie. Artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten aanvullende of verscherpte maatregelen te nemen die zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van de richtlijn te verwezenlijken. Het kabinet is om die reden genoodzaakt een nieuw instrumentarium te introduceren om te borgen dat het fosfaatproductieplafond niet wordt overschreden en de milieudoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Daartoe wordt een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet voorbereid ter introductie van een productiebegrenzing in de melkveehouderij in de vorm van *fosfaatrechten*.

3.1 Hoofdlijnen van het nieuwe instrumentarium

Doel van het nieuwe instrumentarium

Doel van productiebegrenzende maatregelen in de melkveehouderij is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat deze binnen het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram blijft, nodig om het nationale fosfaatproductieplafond te garanderen.

Samenloop met bestaande stelsels

Het stelsel stuurt op de *productie* van fosfaat. Het per 1 januari van dit jaar van kracht geworden stelsel verantwoorde groei melkveehouderij en het per 1 januari 2016 in te voeren stelsel grondgebonden groei melkveehouderij sturen op een *verantwoorde afzet* van het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau. Genoemde stelsels hebben daarmee een ander doel en aangrijpingspunt en zullen om die reden naast het nieuwe stelsel bestaan.

Reikwijdte

In het nieuwe instrumentarium zal voor elk bedrijf met melkvee de maximaal in een kalenderjaar te produceren hoeveelheid fosfaat worden vastgesteld. De aldus vastgestelde fosfaatproductie zal in de vorm van fosfaatrechten aan het betreffende bedrijf worden toegekend. Rechten zullen worden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee, zijnde 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.

Peildatum en referentiejaar

Uitgangspunt bij de toekenning van het aantal fosfaatrechten is het gemiddeld aantal gehouden stuks melkvee in het *referentiejaar* 2014 en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie zoals deze volgt uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Wijzigingen die tussen 2014 en 2 juli 2015 – de datum van deze brief en daarmee het moment van aankondiging van het nieuwe instrumentarium – hebben plaatsgevonden, die bij RVO.nl zijn geregistreerd en die van invloed zijn op het gemiddelde aantal op het bedrijf gehouden stuks melkvee of op de forfaitaire fosfaatexcretie,

kunnen meegenomen worden in de bepaling van de toe te kennen fosfaatrechten. De wet waarmee het stelsel van fosfaatrechten wordt geïntroduceerd treedt op een later moment in werking en zal teruggrijpen op het referentiejaar 2014 en de peildatum van 2 juli 2015. Hiermee wordt voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond, dat had kunnen plaatsvinden gedurende de periode dat duidelijk werd dat een rechtenstelsel zou worden ingevoerd tot het moment dat de wet die dit regelt in werking treedt. Het stelsel zal voorzien in een nader uit te werken knelgevallenvoorziening om ondernemers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van het referentiejaar en de peildatum.

Verantwoording

Controle op de verplichtingen die volgen uit het nieuwe instrumentarium hebben, net als dit het geval is bij de overige onder de Meststoffenwet ressorterende stelsels, betrekking op hele kalenderjaren. Jaarlijks wordt op basis van het gemiddeld aantal gehouden stuks melkvee en de voor het betreffende bedrijf geldende excretieforfait de forfaitaire fosfaatproductie berekend. Bedrijven dienen over voldoende fosfaatrechten te beschikken om de forfaitair vastgestelde fosfaatproductie te verantwoorden. In het geval een ondernemer over onvoldoende fosfaatrechten beschikt volgt een sanctie. De invulling van de sanctie zal er op gericht zijn het eventuele economische voordeel van de overtreding te ontnemen.

Verdiene van ontwikkelruimte

Melkveehouders kunnen ook kiezen voor een bedrijfsspecifieke verantwoording. Dit is interessant voor melkveehouders die inzetten op het verhogen van de fosfaatefficiëntie. Door het nemen van gerichte voermaatregelen kunnen ondernemers de gemiddelde fosfaatexcretie op hun bedrijf tot onder de wettelijke fosfaatexcretie brengen en zo ontwikkelruimte verdienen om binnen de op hun bedrijf rustende fosfaatrechten meer melkvee houden en meer melk te produceren, zonder hiervoor extra fosfaatrechten te verwerven. Aan de bedrijfsspecifieke verantwoording zullen voorwaarden verbonden worden.

De Kringloopwijzer

Voor de bedrijfsspecifieke verantwoording ligt het gebruik van de Kringloopwijzer het meest voor de hand. De Kringloopwijzer brengt de mineralenefficiëntie in beeld waardoor op bedrijfsniveau kan worden gestuurd op de benutting van mineralen. Het is van belang dat de werking van de Kringloopwijzer objectief is bepaald en wetenschappelijk deugdelijk is. Daarnaast dient het gebruik van de Kringloopwijzer door individuele ondernemers privaat te worden geborgd. De zuivelketen heeft recent aangekondigd de Kringloopwijzer per 1 januari 2016 verplicht te zullen stellen voor alle melkveehouderijbedrijven en zorg te willen dragen voor een geborgde centrale database Kringloopwijzer. De zuivelketen toont hiermee aan haar verantwoordelijkheid te willen nemen. Een verantwoordelijkheid die in de komende periode omgezet moet worden in concrete privaat geborgde maatregelen. De precieze wijze waarop de Kringloopwijzer zal worden geborgd en gehandhaafd en de wijze waarop eventuele overtredingen worden gesanctioneerd zal in de komende periode, in nauw overleg met de sector, nader worden uitgewerkt.

Verhandelbaarheid

Fosfaatrechten geven uitsluitend het recht om fosfaat met melkvee te produceren. Om ontwikkeling van individuele bedrijven mogelijk te maken zal, analoog aan het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee, verhandelbaarheid van fosfaatrechten toegelaten worden. Hieraan kunnen nadere voorwaarden worden gesteld. De toegekende fosfaatrechten zijn niet uitwisselbaar met de productierechten voor varkens en pluimvee.

Afoming

Het doel van het nieuwe instrumentarium is het borgen van het sectorplafond van 84,9 miljoen kilogram fosfaat. Dit plafond zal om die reden als doel opgenomen worden in de wet. De wet zal instrumenten bevatten die het mogelijk maken fosfaatrechten af te romen ter borging van het sectorplafond. Dit is nodig om te kunnen ingrijpen als uit monitoringsgegevens van het CBS blijkt dat in enig kalenderjaar het sectorale productieplafond wordt overschreden. Ik onderzoek de mogelijkheden om bij afoming zodanig te differentiëren dat bedrijven naar rato van hun bijdrage aan overschrijding van het plafond bijdragen aan de afoming. De voorwaarden waaronder afoming kan worden toegepast behoeven nog nadere uitwerking.

4. Vervolg

Zoals toegezegd in mijn brief van 1 juni jongstleden heb ik over de invulling van het instrumentarium overleg gevoerd met betrokken partijen, te weten LTO Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en de Stichting Natuur & Milieu (SNM). Ik zal met genoemde organisaties een regiegroep vormen om in de komende periode in nauw overleg te blijven over de nadere uitwerking. Met de sectororganisaties is overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van het nieuwe instrumentarium. SNM heeft in het overleg benadrukt in te zetten op grondgebondenheid en ruimte voor extensieve bedrijven en is bereid om deel te nemen aan de regiegroep.

Ik zal een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet, waarmee het nieuwe instrumentarium kracht van wet kan krijgen, zo snel als mogelijk in procedure brengen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema