

Vergaderjaar 2016–2017

**34 295**

## **Additionele regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet grondgebonden groei melkveehouderij)**

**Nr. 20**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2017

Uw Kamer heeft verzocht om, op verzoek van het lid Grashoff (Handelingen II 2016/17, nr. 82, item 5), een reactie te ontvangen op het rapport van het Louis Bolk Instituut (LBI), getiteld «Verkenning naar een grondgebonden melkveehouderij». Het rapport van het LBI brengt in beeld in hoeverre de melkveestapel volgens de onderzoekers zou moeten krimpen om de milieudoelen rond waterkwaliteit, mest, ammoniak en klimaatdoelstellingen te halen. Het rapport is toegespitst op de omvang van de melkveesector, waarbij wordt aangegeven dat de voorspellende waarde van veel «externe variabelen» onbetrouwbaar is, zoals de (internationale) prijsvorming van zuivel en krachtvoer, de rentabiliteit en omvang van de varkenssector (concurrent op de mestmarkt) of de intensieve plantaardige teelten (concurrent op de grondmarkt).

Het bovengenoemde rapport van het LBI is opgesteld op verzoek van Milieudefensie en levert een bijdrage aan de maatschappelijke discussie over de relatie tussen de milieu en klimaatdoelstellingen en de omvang van de melkveehouderij. Deze relatie is relevant en is onderdeel van de discussie over een integrale duurzame veehouderij (people, planet en profit).

Algemeen kan worden gesteld dat de ontwikkeling van de (melk)veehouderij uitsluitend kan plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden. Daarbij is behoud van maatschappelijk draagvlak voor de (melk)veehouderij onontbeerlijk. Zo zijn (dier)gezondheid, dierenwelzijn en kwaliteit van de leefomgeving van groot belang en komt er steeds meer aandacht voor extensivering van de melkveehouderij en weidegang.

#### *Natuur- en Milieubeleid en melkveehouderij*

In het LBI-rapport wordt gesproken over de ammoniakdoelstelling die in 2030 gehaald moet worden en waarvoor een reductie nodig zou zijn tot

1,3 miljoen melkkoeien. Er is een ammoniakreductiedoelstelling die verwoord is in bijlage II van de NEC-richtlijn (Richtlijn 2016/2284). Vanaf 2020 is een reductiedoelstelling afgesproken van 13% ten opzichte van 2005. Vanaf 2030 is deze reductiedoelstelling 21% ten opzichte van 2005. Uit een recent RIVM-rapport blijkt dat deze NEC-doelstellingen zonder aanvullende maatregelen gehaald kunnen worden<sup>1</sup>. Het kabinet onderschrijft dat ammoniakreductie nodig is. Met de navolgend genoemde instrumenten wordt hieraan invulling gegeven.

De generieke maatregelen uit het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vormen een onderdeel van het beleid dat nodig is om de NEC-doelstellingen te kunnen halen. Met de PAS worden op termijn de natuurdoelstellingen gerealiseerd door de inzet van een mix van herstelmaatregelen in combinatie met een autonome daling van de stikstofemissies. Met de landbouwsector is aanvullend een overeenkomst opgesteld om de ammoniakemissies met 10 kiloton extra te verlagen in 2030 ten opzichte van 2013, met een pakket aan generieke maatregelen (Kamerstuk 33 669, nr. 41). Van het pakket aan generieke maatregelen van 10 kiloton ammoniakemissiereductie dat nodig is voor het Programma Aanpak Stikstof rekent LBI vijf kiloton uitstoot aan de melkveehouderij toe, waarna het LBI uitrekent hoeveel melkvee er minder zou moeten zijn om deze vijf kiloton te halen.

Er zijn goede afspraken gemaakt over het halen van de benodigde emissiereductie van 10 kiloton met genoemde generieke (technische) maatregelen. Het kabinet heeft berekend dat dit maatregelenpakket voldoende is om de reductiedoelstelling te halen. Indien uit monitoring blijkt dat natuurdoelstellingen, de emissiereductie of depositiedaling tegenvallen kan besloten worden alternatieve aanvullende bronmaatregelen in te zetten.

In de recente reactie op het VGO-onderzoek van 1 juni 2017 (Kamerstuk 28 973, nr. 191) geeft het kabinet aan dat het een verkenning laat uitvoeren of het pakket aan maatregelen voor ammoniak in het kader van de PAS aanvulling behoeft. Dit in verband met de gezondheidsproblematiek in relatie met de veehouderij en de emissies van fijnstof en endotoxinen. Het kabinet zal het nog uit te brengen advies van de Gezondheidsraad over de effecten van secundair fijnstof op de volksgezondheid ten gevolge van de emissie van ammoniak hierbij betrekken.

Het LBI-rapport legt een relatie tussen de fosfaatproductie en waterkwaliteit, waarbij er onder meer op gewezen wordt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de waterkwaliteit in alle situaties voldoende te verbeteren. Opgemerkt moet worden dat Nederland sinds 2015 fosfaatgebruiksnormen heeft waarbij sprake is van fosfaatevenwichtsbemesting. Dit houdt in dat de hoeveelheid fosfaatbemesting maximaal gelijk is aan de hoeveelheid fosfaat die het gewas onttrekt aan de bodem. Hierbij wordt rekening gehouden met de P-toestand van de bodem. Dit principe geldt zowel voor bouwland als voor grasland. Vanuit het oogpunt van fosfaatevenwichtsbemesting is nu geen verdere reductie van de veestapel vereist. Overigens beoogt het fosfaatreductieplan 2017 de fosfaatproductie terug te brengen binnen de grenzen van de derogatievoorwaarden. De introductie van fosfaatrechten per 1 januari 2018 begrenst daarna de productie van fosfaat in de melkveehouderij.

Met betrekking tot de nitraatbelasting stelt het LBI-rapport dat de belasting van het grondwater sterk verminderd is, maar dat op zuidelijke zandgronden de doelstelling nog steeds fors overschreden wordt. De overschrijdingen van nitraat in het grondwater zijn inderdaad een punt

<sup>1</sup> Jimmink, BA et al. (RIVM, 2017), Informative Inventory Report 2017 : Emissions of trans-boundary air pollutants in the Netherlands 1990–2015, RIVM rapportnummer 2017-0002

van aandacht, zeker ook in relatie tot het 6<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018–2021 en de hernieuwde derogatie. Onder bouwland op zandgrond en lössgrond worden veelal hogere nitraatwaarden in het grondwater gemeten dan onder grasland. Oorzaken daarvan zijn onder andere het relatief grote aandeel van zogenaamde uitspoelingsgevoelige teelten op bouwland (zoals maïs, aardappelen en sommige vollegrondsgroenten). Verder is het een gegeven dat gedurende het jaar bouwland niet altijd volledig bedekt is met een groeiend gewas; zeker als dit op grote schaal en in een hoge frequentie plaats vindt op bodems die gevoelig zijn voor uitspoeling zoals zandgronden. Bedrijven met veel gewassen die jaarrond de bodem bedekken (bijvoorbeeld gras), zoals de derogatiebedrijven, laten in het algemeen de laagste nitraatwaarden in het grondwater zien.

In het rapport wordt aangegeven dat de kosten van de onderzochte scenario's om de melkveehouderij te laten krimpen hoog zijn en daarom wordt een aantal alternatieven genoemd om het produceren van de melkveehouderij binnen strenge milieugrenzen te bevorderen. Daarbij wordt gedacht aan een geleidelijke verlaging van de veedichtheidsgrens, het stimuleren van duurzame zuivelconcepten en financiële prikkels. De genoemde maatregelen kunnen leiden tot externe effecten die niet verder zijn onderzocht. Het areaal grond in gebruik bij melkveehouders is als vast verondersteld, terwijl mag worden verwacht dat regelgeving rond grondgebondenheid juist zal leiden tot een groter areaal grond in dienst van de melkveehouderij. Het rapport beschrijft een andere mix van instrumenten dan waar het kabinet voor heeft gekozen met bijvoorbeeld de Wet grondgebonden groei melkveehouderij, de Wet verantwoorde groei melkveehouderij, ondersteunende activiteiten ter stimulering van bijvoorbeeld weidegang en het in de markt zetten van vernieuwende concepten. Het kabinet ziet geen aanleiding om wijziging aan te brengen in de gekozen instrumenten.

#### *Klimaatbeleid en melkveehouderij*

In het rapport ligt de focus op de milieueffecten op nationaal niveau. In het kader van het realiseren van de nationale milieu en klimaatdoelstellingen is dit uiteraard relevant. Het stelt ons ook voor een dilemma. Bij een groeiende wereldbevolking zal de vraag naar zuivelproducten verder toenemen. Dit betekent dat de productie van zuivel door andere landen zal worden opgepakt en een eventuele inkrimping in Nederland dus vooral een verplaatsing van de productie zal betekenen. In het rapport «Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2017–2021» (2017) waarschuwt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor het risico van verplaatsen van emissies, ook met een mogelijk negatieve klimaatimpact. Als een klimaatefficiënte veestapel krimpt zonder dat de vraag naar die producten navenant krimpt en de productie door minder klimaatefficiënte veehouderij overgenomen wordt, kan dit negatief uitwerken voor het klimaat. Dit zal leiden tot «carbon leakage», waardoor op mondiale schaal de emissies niet afnemen. In het rapport wordt dit aspect wel genoemd, maar ons inziens is hiervoor geen eenvoudige oplossing te vinden. Die vinden we ook niet terug in het rapport.

In het rapport wordt aangegeven dat een vermindering van 200.000 koeien noodzakelijk is om te voldoen aan de milieudoelen voor waterkwaliteit, mest en ammoniak in 2030. Om de klimaatdoelen van Parijs te halen zou de veestapel zelfs een half miljoen koeien moeten krimpen. Ten aanzien van het klimaatbeleid kan worden opgemerkt dat het voor de melkveehouderij meest relevante EU-klimaatbeleid wordt vormgegeven middels de Effort Sharing Decision (voor 2020) en de Effort Sharing Regulation (ESR, lopend tot 2030), alsmede vanaf 2021 de «Land-Use,

Land-Use Change and Forestry» (LULUCF)-verordening. De ESR geldt als EU-uitwerking van de klimaatambitie uit het verdrag van Parijs. Voor de ESR en de LULUCF-verordening wordt gestreefd naar finale besluitvorming eind 2017. Uw Kamer wordt op de hoogte gehouden van de vorderingen van de implementatie van het Klimaatverdrag van Parijs op EU-niveau, zowel in wetgevende zin als rond de naar verwachting in 2018 te starten «facilitative dialogue», die de EU-ambitie voor 2030 zou kunnen aanscherpen. Voor het kabinet is hierbij van belang dat alle landen én alle sectoren hun klimaatbijdrage leveren, waarbij de nationale reductiedoelstelling voor 2030 voornamelijk niet sectoraal doorvertaald is.

De LULUCF-verordening waarborgt de omvang van koolstofvoorraden in bodems en bossen, waarbij zowel de broeikasgasemissies uit het veenweidegebied, als de organische stof opgehoopt in (permanent) grasland in klimaattermen gewaardeerd worden. Op grond van deze verordening levert de afname van het areaal (permanent) grasland een negatieve klimaatprestatie op en een afname van de snelheid van veenoxidatie in het veenweidegebied een positieve klimaatbijdrage. Hierover is uw Kamer separaat geïnformeerd middels BNC-fiches (Kamerstuk 34 535, nr. 2).

Voor wat betreft klimaatbeleid vormen de Rapporten van ECN/PBL<sup>2</sup>, waarin maatregelenpakketten voor de nationale klimaatprestatie doorgerekend zijn op klimaatprestatie en kosteneffectiviteit, een belangrijke basis van waaruit besluitvorming ondersteund wordt. In het meest recente, ook aan uw Kamer gezonden rapport («Effort Sharing Regulation, Gevolgen voor Nederland» van december 2016, Kamerstuk 34 535, nr. 8) benoemen het PBL en Energie Centrum Nederland (ECN) verschillende maatregelen die de methaan en lachgasemissies in de landbouw kunnen reduceren voor 2030. Daaruit blijken voornamelijk voldoende (technische) opties om de (melk)veehouderij haar bijdrage aan het beoogde Nederlandse ESR-doel te laten leveren. Daarbij concluderen PBL en ECN in het voornoemde rapport dat met het halen van de ESR-doelen de meeste sectoren nog niet op het lineaire traject liggen dat past bij een emissiereductie van 80% tot 95% in 2050. Bij de uitwerking van transitiepaden in het kader van de Energieagenda zal moeten worden bezien in hoeverre eventueel aanvullende maatregelen in de melkveehouderij in de periode tot 2030 noodzakelijk zijn voor de tijdige en geleidelijke transitie die nodig is om de klimaatdoelen op een kosteneffectieve manier te realiseren.

### *Economische impact*

Opgemerkt kan worden dat in het rapport de focus ligt op de maatschappelijke kosten van de melkveehouderij en de maatschappelijke baten in de aannames niet worden gekwantificeerd en dus niet worden meegenomen. De impact van een forse inkrimping van de melkveestapel zal nationaal forse economische effecten hebben. In het rapport wordt aangegeven (tabel 5) dat de economische effecten op zowel de melkveebedrijven als op de zuivelverwerkers zeer groot zullen zijn. Niet genoemd worden de economische effecten op de dienstverlenende en toeleverende sectoren, waar de economische effecten eveneens fors zullen zijn, afhankelijk van de keuze voor een van de varianten, zoals beschreven in het rapport van het LBI. Daarnaast worden in het rapport ook forse bedragen ingeboekt voor de overheid voor de opkoop van koeien bij een vermindering van de melkveestapel.

De onderzoekers pleiten ook voor het ontmoedigen en/of belasten van de consumptie van zuivel (en vlees). Zoals aangegeven in de brief 21 november 2016 (Kamerstuk 31 532, nr. 174) werkt het kabinet aan een

<sup>2</sup> Nationale Kosten Energietransitie in 2030 (PBL 2017), Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's, 2017–2021 (PBL 2017)

voedselbeleid voor veilig, gezond en duurzaam voedsel. De brief geeft aan welke stappen zijn gezet en hoe het kabinet verdere stappen richting gezond en duurzaam voedsel ondersteunt. Het kabinet stimuleert een gezondere en duurzame voedselconsumptie via onder andere de Schijf van vijf, Jong leren eten en het actieplan Groenten en Fruit. Het kabinet is geen voorstander om via belastingen een ander consumptiepatroon te stimuleren.

### *Conclusie*

De LBI-rapportage levert als position paper een bijdrage aan de discussie over verdere integrale verduurzaming van de Nederlandse zuivelketen. In dit rapport wordt gekeken naar de melkveehouderij als onderdeel van het totale veehouderijcomplex dat relevant is voor het milieu en klimaatbeleid van Nederland. Ook ligt er een sterke focus op de mogelijke nationale effecten bij ingrijpen in de (melk)veehouderij. Naast deze LBI-rapportage zijn diverse andere rapportages uitgebracht, zoals ook in deze brief aangegeven, die eveneens nader ingaan op de uitdagingen waar Nederland voor staat op het gebied van milieu en klimaat. Binnen het huidige beleid wordt met divers instrumentarium ingezet op de verdere verduurzaming van de Nederlandse zuivelketen, zoals onder andere de Wet grondgebonden groei melkveehouderij (Kamerstuk 34 295) en de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979). Het kabinet ziet geen aanleiding om in aanvulling op dit beleid extra eisen te stellen aan grondgebondenheid van de melkveehouderij. Daarnaast levert bijvoorbeeld de Maatlat Duurzame Veehouderij, die de bouw van integraal duurzame stallen bevordert via de fiscale regelingen MIA en Vamil, een bijdrage aan de beoogde verduurzaming van de veehouderij. Verder onderzoekt het kabinet op dit moment de mogelijkheden om een goede invulling te geven aan het vervolg op het advies van de Sociaal Economische Raad over een versnelling van de verduurzaming van de veehouderij. De aan te stellen regisseur zal zich richten op de milieu en klimaatdoelstellingen voor de (melk)veehouderij, als onderdeel van de integrale verduurzaming van de veehouderij. De LBI-rapportage zal als input voor de verdere uitwerking van de milieu en klimaatdoelstellingen onder de aandacht van de regisseur worden gebracht.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
M.H.P. van Dam

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,  
S.A.M. Dijkema