

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Datum 3 oktober 2014
Betreft Ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij

Ons kenmerk
DGA-PAV / 14117848

Uw kenmerk

Geachte Voorzitter,

Per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) heb ik u toegezegd de mogelijke neveneffecten van het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij extern te laten doorrekenen. Ik heb hiertoe het Landbouw Economisch Instituut (LEI) opdracht gegeven. Het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting zijn u op 30 juni jl. aangeboden (Kamerstukken II 2013/14, 33 979, nrs. 1, 2 en 3).

Bijlage(n)
1

Met deze brief bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het rapport 'ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij' aan. Dit rapport bevat een bondige beschrijving van de vraagstelling, de gehanteerde methode en de resultaten. Een uitgebreide verantwoording zal worden gedocumenteerd in een achtergrondrapportage. Deze zal naar verwachting in oktober beschikbaar zijn.

Kader

Met het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij wil het kabinet ruimte geven voor de economische ontwikkeling van de melkveehouderij op het moment dat de Europese melkquota vervallen. Het wetsvoorstel moet borgen dat groei van de melkveehouderij plaatsvindt binnen de milieुरandvoorwaarden. Groei is mogelijk, mits de extra fosfaatproductie die het gevolg is van deze groei niet drukt op de nationale mestmarkt en geen extra belasting vormt voor het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvorschriften.

Het wetsvoorstel stuurt niet direct op de productie in de melkveehouderij, maar op een milieuverantwoorde afzet van het bedrijfsoverschot dat het gevolg is van uitbreiding van deze productie. Het wetsvoorstel stuurt daarmee ook niet direct op het nationale fosfaatproductieplafond 2002 (172,9 miljoen kilogram). Andersom stelt het fosfaatproductieplafond wel een grens aan de maximale groei van de veehouderij. Het is als voorwaarde opgenomen in de door de Commissie aan Nederland verstrekte derogatiebeschikking voor de periode 2014-2017. Om te garanderen dat het nationale fosfaatproductieplafond – en daarmee de derogatie – niet in gevaar komt, heeft de veehouderij zichzelf tot doel gesteld de fosfaatproductie per deelsector niet tot boven het niveau van 2002 te laten toenemen.

Dit betekent voor de melkveehouderij dat de jaarlijkse fosfaatproductie niet boven 84,9 miljoen kilogram fosfaat mag uitkomen. In de eerder genoemde brief aan uw Kamer is uiteen gezet welke maatregelen de zuivelsector zal nemen om zeker te stellen dat, na het vervallen van de melkquota, de productie binnen dit plafond zal blijven.

Vraagstelling ex ante evaluatie

Het Landbouw Economische Instituut (LEI) is gevraagd een ex ante analyse uit te voeren naar de mogelijke neveneffecten van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij voor de periode 2015-2020, deze daar waar mogelijk te kwantificeren en de onzekerheden in de resultaten inzichtelijk te maken. Daarbij is gevraagd in ieder geval de volgende mogelijke neveneffecten te onderzoeken:

- **Grondprijseffecten:** Bedrijven met melkvee die grondgebonden zijn hoeven geen extra dierlijke mest te laten verwerken, anders dan de verplichting die volgt uit het stelsel van verplichte mestverwerking. Dit belang van grondgebondenheid kan betekenen dat de vraag naar landbouwgrond groter wordt.
- **Verdringingseffecten:** Bedrijven met melkvee mogen onder voorwaarden groeien. De voorwaarden moeten borgen dat er niet meer druk op de Nederlandse mestmarkt ontstaat. De extra productie moet gecompenseerd worden door grond, mestverwerking of een combinatie van beide. Deze voorwaarden kunnen tot gevolg hebben dat er verdringing plaatsvindt van andere mestsoorten dan mest van melkvee.
- **Structureffecten:** Het wetsvoorstel ziet op bedrijven met melkvee, waarbij melkvee is gedefinieerd als de diercategorieën melk- en kalfkoeien, jongvee jonger dan 1 jaar en jongvee ouder dan 1 jaar. Het wetsvoorstel ziet niet op de andere dieren dan melkvee op gemengde bedrijven. De gekozen definiëring en reikwijdte van het stelsel kunnen mogelijk van invloed zijn op de samenstelling van de veestapel op bedrijven met melkvee (afstoten jongvee, verdere specialisatie door afstoot van andere takken dan melkvee op gemengde bedrijven, etc.) of, breder geformuleerd, op de structuur van de sector.
- **Effecten op de kosten voor mestafzet, mestbewerking en mestverwerking:** Bedrijven met melkvee die groeien zonder dat daar extra grond voor verworven wordt, zullen meer mest moeten gaan laten verwerken. Dit kan effect hebben op de kosten voor mestafzet, mestbewerking en mestverwerking.

Uitkomst ex ante evaluatie

Om het effect van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij inzichtelijk te maken heeft het LEI twee scenario's onderzocht voor de periode 2015-2020: een scenario met en een scenario zonder de verplichtingen uit het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij. Beide scenario's zijn met elkaar vergeleken en afgezet tegen de situatie in 2013. De belangrijkste uitkomsten zijn:

- Het wetsvoorstel zet nagenoeg geen rem op de groei van de melkveehouderij. Invoering van het wetsvoorstel heeft nagenoeg geen effect op het aantal melkkoeien. Dit aantal blijft in beide scenario's vrijwel gelijk.
- In beide scenario's neemt de fosfaatproductie in de melkveehouderij toe ten opzichte van het niveau van 2013. Het LEI heeft daarbij twee mogelijke ontwikkelingen bekeken. In geval het resultaat van het voerspoor op het niveau blijft zoals gerealiseerd in 2013, dan neemt de fosfaatproductie toe tot 90 miljoen kilogram in 2020. Indien de zuivelketen de doelstellingen van het voerspoor realiseert, dan neemt de fosfaatproductie toe tot 85 miljoen kilogram.
- Indien de doelstellingen uit het voerspoor volledig worden gerealiseerd moet de melkveehouderij, in het scenario met de verplichtingen uit het wetsvoorstel, 4 miljoen kilogram meer fosfaat gaan verwerken dan in het scenario zonder aanvullende verplichtingen. Indien het voerspoor geen verdere winst oplevert ten opzichte van het jaar 2013 neemt de verwerkingsplicht met 9 miljoen kilogram toe. In beide gevallen neemt het nationale fosfaatoverschot, de druk op de mestmarkt en daarmee de druk op het stelsel van gebruiksnormen af in vergelijking met een scenario waarin na het beëindigen van de melkquotering geen aanvullende voorwaarden aan de groei van de melkveehouderij worden verbonden.
- Melkveehouders kiezen bij uitbreiding van de productie op het bedrijf hoofdzakelijk voor de optie mestverwerking, in plaats van voor de optie grond. Grond is duur en niet overall voldoende beschikbaar om de toename van de fosfaatproductie bij uitbreiding van de productie te kunnen compenseren. De grondprijs zal naar verwachting van het LEI zelfs licht dalen bij invoering van het wetsvoorstel, doordat het kostenverhogende effect van de extra mestverwerkingsplicht maakt dat de melkveehouderij minder middelen beschikbaar heeft om te investeren in grond.
- Melkveehouders zullen de extra verwerkingsplicht die het gevolg is van de uitbreiding van de productie niet realiseren door de eigen rundveemest te laten verwerken, maar door deze via vervangende verwerkingsovereenkomsten (VVO's) over te dragen aan de varkenshouderij. Varkensmest bevat gemiddeld tweemaal zoveel fosfaat per ton mest en is daardoor financieel aantrekkelijker om te laten verwerken dan rundveemest. Met het afsluiten van VVO's vloeit er naar verwachting jaarlijks circa € 14 miljoen van de rundveehouderij naar de varkenshouderij.
- De gemiddelde inkomensderving die het gevolg is van het wetsvoorstel is volgens het LEI beperkt en wordt ingeschat op € 1.000,- tot € 1.500,- per jaar per onbetaalde arbeidskracht^[1]. Deze inkomensderving is hoofdzakelijk het gevolg van de grotere verwerkingsplicht bij uitbreiding van de melkproductie.
- Invoering van het wetsvoorstel zal de trend van verdergaande schaalvergroting en intensivering naar verwachting licht afremmen, doordat

^[1] Onbetaalde arbeidskracht: Een belangrijk deel van de arbeid op agrarische bedrijven wordt geleverd door de ondernemers en gezinsleden. Veelal ontvangen zij geen salaris. De hoeveelheid arbeid van de onbetaalde krachten wordt uitgedrukt in arbeidsjaareenheden (AJE). Een arbeidskracht die 2.000 uur of meer werkt, wordt gezien als 1 AJE. De arbeidskrachten die minder dan 2.000 uur werken, krijgen naar rato minder AJE. De onbetaalde AJE wordt gebruikt als deelfactor voor het inkomen uit bedrijf.

de productiekosten bij uitbreiding relatief duurder worden voor intensievere bedrijven.

- Het wetsvoorstel heeft geen effect op de mate van beweiding. Andere factoren en overwegingen zijn hierbij van doorslaggevend belang.

Reactie kabinet

De ex ante evaluatie van het LEI laat zien dat de aanvullende voorwaarden die verbonden worden aan de groei van de melkveehouderij geen belemmering vormen voor verdere economische ontwikkeling van de sector maar wel een inspanning vragen van de melkveehouderij en de zuivelsector om binnen de milieurandvoorwaarden te blijven opereren.

Met het vervallen van de melkquotering zien veel melkveehouders kansen om te groeien. Dit vertaalt zich in een uitbreiding van de stalcapaciteit en het aantal melkkoeien. De groei moet in lijn zijn met duurzaamheidsdoelen voor de sector die betrekking hebben op weidegang, diergezondheid en dierenwelzijn, klimaat en energie, milieu en biodiversiteit.

De sector wil het grondgebonden karakter behouden en versterken. Dat ligt ook voor ons voor de hand, temeer omdat grondgebondenheid ondersteunend is aan het bevorderen van de weidegang. In overleg met de sector, maatschappelijke organisaties en provincies zal ik een actiegerichte aanpak uitwerken om te stimuleren dat de melkveehouderij in de toekomst nog meer grondgebonden wordt. Het Convenant Weidegang zal onderdeel uitmaken van deze aanpak. De actiegerichte aanpak bevat afspraken over concrete stappen die de verschillende partijen, overheid en bedrijfsleven in de zuivelsector gaan nemen. De zuivelketen heeft belangrijke instrumenten in handen om weidegang te stimuleren, bijvoorbeeld door verhoging van de zogenaamde weidepremie.

LEI verwacht dat de melkveesector in 2020 het economisch groeipotentieel kan realiseren, binnen bepaalde milieurandvoorwaarden. Daarvoor is onder andere nodig dat de zuivelketen de doelstellingen uit het Convenant Voerspoor realiseert om het zichzelf opgelegde fosfaatproductieplafond van 84,9 miljoen kilogram per jaar niet te overschrijden. Ik doe een klemmend beroep op alle partners bij het Convenant Voerspoor de doelstellingen ook te realiseren. Het initiatief daarvoor ligt bij de sector, maar ik blijf met de sector in overleg over welke - eventueel nadere - maatregelen moeten worden genomen voor de realisatie van de doelen.

Ik zie in de ex ante evaluatie door het LEI de bevestiging dat het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij, zoals dit thans ter behandeling in uw Kamer ligt, het juiste instrument is om economische ontwikkeling in de melkveehouderij mogelijk te maken en tegelijkertijd te borgen dat de groei binnen de milieurandvoorwaarden kan plaatsvinden.

Mocht echter uit monitoringgegevens blijken dat door de groei van de melkveehouderij het nationale fosfaatproductieplafond wordt overschreden waardoor Nederland niet langer voldoet aan de derogatievoorwaarden zijn, zoals ik in de eerder genoemde brief aan uw Kamer heb gemeld, productiebegrenzende

maatregelen aan de orde. Daarbij ligt de introductie van een stelsel van dierrechten voor de melkveehouderij het meest voor de hand. Groei op individuele melkveebedrijven zal daarbij nog steeds mogelijk zijn, maar de totale melkveestapel wordt begrensd. De uitwerking van de maatregel zal er op gericht zijn te voorkomen dat anticiperend gedrag wordt beloond.

Het is van groot belang dat het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij op 1 januari 2015 in werking kan treden. Ten eerste omdat de Meststoffenwet, waarin het nieuwe stelsel wordt opgenomen, stuurt op kalenderjaren. Dat wil zeggen dat alle verplichtingen die aan ondernemers worden opgelegd en waarover ondernemers zich moeten verantwoorden, op kalenderjaren zien. Ten tweede heeft de Europese Commissie het voorliggende wetsvoorstel opgenomen in de derogatiebeschikking in het kader van de Nitraatrichtlijn. Als de wet niet op 1 januari in werking kan treden, ligt het in de rede dat Nederland de derogatie verliest.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken