

> 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](http://www.rijksoverheid.nl/ez)

**Ons kenmerk**  
DGA-PAV / 14203506

**Bijlage**  
1

Datum 11 december 2014  
Betreft Algemene maatregel van bestuur bevordering grondgebonden groei  
melkveehouderij

Geachte Voorzitter,

Op 25 november jl. heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij aangenomen. Ik heb toegezegd beide Kamers der Staten-Generaal vóór het debat over het wetsvoorstel in de Eerste Kamer nader te informeren over de hoofdlijnen van de invulling van de algemene maatregel van bestuur ter bevordering van grondgebondenheid. Met deze brief voldoe ik, mede namens de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, aan die toezegging.

In artikel 21, lid 5 van het wetsvoorstel wordt een basis gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur beperkingen te stellen aan de uitbreiding van melkveebedrijven. Daardoor kan worden bepaald dat uitbreiding van de fosfaatproductie niet uitsluitend met mestverwerking kan worden gecompenseerd, maar ook gedeeltelijk aan grond gekoppeld moet zijn. Ik heb aangegeven op deze manier de grondgebondenheid van de melkveehouderij te willen versterken.

### **Grondgebondenheid**

Bezien vanuit het doel en de structuur van de Meststoffenwet kan grondgebondenheid alleen worden gedefinieerd in termen van mestproductie en mestplaatsingsruimte op een bedrijf. Een bedrijf dat zijn volledige mestproductie - binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen - kan plaatsen op grond die bij het bedrijf hoort is grondgebonden.

Om te bepalen welke grond bij het bedrijf hoort, wordt volledig aangesloten bij bestaande bepalingen uit de Meststoffenwet. Onder tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond wordt verstaan 'landbouwgrond, die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is'.

Dit betreft grond waar een melkveehouder de feitelijke beschikkingsmacht over uitoefent. Een dergelijke beschikkingsmacht veronderstelt de aanwezigheid van een geldige juridische titel (eigendom, huur, pacht of grondgebruikersverklaring).

### **Hoofdpijnen invulling algemene maatregel van bestuur**

Doel van de algemene maatregel van bestuur is de mogelijkheden te beperken voor melkveehouders die de uitbreiding van hun fosfaatproductie uitsluitend willen compenseren met mestverwerking. Door nadere voorwaarden te stellen aan de uitbreiding van individuele melkveehouders, kan worden voorkomen dat de melkveestapel groeit, zonder dat daar grond tegenover staat.

Uit het overleg met betrokken partijen en uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer komen drie systematieken voor het invullen van de algemene maatregel van bestuur naar voren:

1. Grondgebondenheid gekoppeld aan een norm voor het fosfaatoverschot per hectare. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn normen van 100, 80 en 50 kilogram fosfaat per hectare genoemd. De kern van deze systematiek is dat de uitbreiding van de fosfaatproductie op een deel van de bedrijven geheel grondgebonden moet zijn.
2. Grondgebondenheid bepaald op een standaardnorm van maximaal drie graasdiereenheden per hectare. De kern van deze systematiek is dat ook bedrijven die niet uitbreiden aan deze norm moeten voldoen.
3. Grondgebondenheid gekoppeld aan de grond die al bij een bedrijf in gebruik is. De kern van deze systematiek is dat de uitbreiding van fosfaatproductie op alle bedrijven gedeeltelijk grondgebonden moet zijn.

Systematiek 1 en 3 hebben betrekking op de uitbreiding van melkveebedrijven. Systematiek 2 heeft ook betrekking op bedrijven die niet uitbreiden.

Aan het Landbouw Economisch Instituut (LEI) is gevraagd de consequenties van de systematieken voor grondgebondenheid te verkennen.

### **Uitkomsten LEI-verkenning**

Bijgevoegd vindt u het rapport 'Scenario's voor grondgebondenheid, een verkenning van de varianten binnen het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij'. Het LEI heeft beschreven welke aanvullende maatregelen melkveebedrijven moeten nemen om het grondgebonden karakter van de melkveehouderij te borgen bij de realisatie van de voorspelde groei van de melkproductie tot 2020. Voor de drie hierboven beschreven systematieken zijn de gevolgen verkend voor de grondmarkt, het bedrijfseconomisch perspectief, de grondgebondenheid van de melkveehouderij en de gevolgen voor de melkveehouderijsector. Voor systematiek 1 en 3 heeft het LEI verschillende varianten (verschillende normen of percentages) bekeken.

Het LEI heeft de verkenning gebaseerd op de eerder uitgevoerde ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 6). Uitgangspunt bij de LEI-verkenning is dat de melkveesector maximaal inzet op het voerspoor en gebruik maakt van de mogelijkheden voor bedrijfsspecifieke excretie voor de verantwoording ten aanzien van de mestwetgeving.

Uit de verkenning blijkt onder andere dat:

- de systematieken een verschillend effect hebben op het aantal melkveebedrijven die aanvullende maatregelen moeten nemen. In de berekende varianten gaat het om 0,5% tot 17% van het totaal aantal melkveebedrijven. Daarbij is ervan uit gegaan dat in de periode tot 2020 15% van de huidige bedrijven zullen uitbreiden en dat melkveebedrijven maximaal inzetten op het voerspoor;
- het effect op de grondprijs het sterkst is in de Zuidoostelijke provincies;
- het effect op intensieve bedrijven het grootst is en dat met name deze bedrijven vanuit bedrijfseconomische overwegingen voor de keuze komen te staan de uitbreiding van het aantal dieren te beperken;
- het effect op de totale grondgebondenheid van de melkveesector beperkt is omdat het grootste deel van de bedrijven óf niet uitbreidt óf door voermaatregelen de toename van fosfaatproductie kan beperken. Toch is bij alle systematieken sprake van een lichte versterking van de grondgebondenheid;
- het effect op de uitbreiding van de melkveestapel om dezelfde reden beperkt is. Dat geldt niet voor systematiek 2. Die leidt tot een daling van het aantal melkkoeien in 2020 met 5% ten opzichte van 2015;
- het inkomen op sectorniveau daalt naar verwachting tussen € 1 mln en € 6 mln in de systematieken 1 en 3 met € 14 mln tot € 35 mln in systematiek 2.

De verkenning van het LEI gaat er vanuit dat melkveebedrijven de mogelijkheden in het voerspoor maximaal benutten. Uit cijfers van het CBS blijkt echter dat de effectiviteit van het voerspoor in 2013 minder groot was dan in 2012. Systematiek 1 ziet op het vergroten van de grondgebondenheid bij de meest intensieve bedrijven. Op basis van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland over het jaar 2013 blijkt dat niet meer dan 11% van de melkveehouders een bedrijfsoverschot hoger dan 50 kilogram fosfaat per hectare had. Systematiek 2 grijpt het sterkst in in de bedrijfsvoering van melkveehouders. In de derde systematiek dragen, ten opzichte van het wetsvoorstel, alle melkveehouders die uitbreiden bij aan de versterking van de grondgebondenheid van de melkveehouderij.

### **Vervolg**

Op basis van de uitkomsten van de LEI-verkenning zal ik op korte termijn met betrokken partijen overleggen over de nadere uitwerking en concrete invulling van de algemene maatregel van bestuur.

De algemene maatregel van bestuur moet ook worden gezien in het kader van de aangekondigde actiegerichte aanpak waarin vergaande afspraken worden gemaakt over concrete stappen die de verschillende maatschappelijke partijen, overheid en bedrijfsleven in de zuivelketen gaan nemen om te zorgen dat het grondgebonden karakter van de Nederlandse melkveehouderij wordt behouden en versterkt en om er voor zorg te dragen dat de doelstelling uit het Convenant Weidegang gerealiseerd wordt en het ambitieniveau ervan wordt verhoogd.

Daarbij zal ik, zoals ook toegezegd aan de Tweede Kamer, de consequenties in beeld brengen van het verder verhogen van het percentage weidegang, mede in relatie tot de uitbreiding in de melkveehouderij. Tevens zullen wij in dit kader een kabinetsreactie op de verkenning van het adviesbureau CLM naar de aspecten die kunnen worden verbonden met het begrip grondgebondenheid in de melkveehouderij (Kamerstuk 33 979, nr. 19).

### **Regionale kringlopen**

In het hiervoor aangegeven kader wil ik ook met sectorpartijen in de zuivelketen overleggen welke maatregelen zij kunnen nemen om effectief te sturen op managementmaatregelen om de fosfaatproductie op melkveebedrijven te beperken. Een goed voorbeeld daarvan zou het initiatief om via privaat instrumentarium het gebruik van de kringloopwijzer verplicht te stellen voor melkveebedrijven met een fosfaatoverschot kunnen zijn. Via het private instrumentarium moet een juist gebruik van de kringloopwijzer worden geborgd. De Meststoffenwet voorziet, onder voorwaarden, in een vrijstelling van de verwerkingsplicht bij regionale afzet. Ik hecht eraan te benadrukken dat die vrijstelling ook geldt in het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij.

### **Knelgevallen**

Ik streef er bij de invulling van de algemene maatregel van bestuur naar zo veel als mogelijk te voorkomen dat, als gevolg van de nadere voorwaarden, knelgevallen ontstaan. Maar zoals aangekondigd zal ik in de algemene maatregel van bestuur een voorziening treffen als knelgevallen niet kunnen worden voorkomen. Ik denk daarbij aan ondernemers die kunnen aantonen dat zij financiële verplichtingen zijn aangegaan om de uitbreiding van hun fosfaatproductie in zijn geheel te compenseren met mestverwerking, vóór zij – op basis van de aanvaarding van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – konden weten dat deze mogelijkheid zou worden beperkt.

Ik verwacht de algemene maatregel van bestuur, die de juridische uitwerking bevat, in drie tot vier maanden bij beide Kamers te kunnen voorhangen.

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