**Melkveewet ( Wet verantwoorde groei melkveehouderij)**

**Inleiding**

Per 1 april 2015 vervalt het EU-stelsel van melkquota. Deze quotering heeft (had) tot doel de productie van melk te reguleren. Het is (was) een marktordeningsinstrument, waarmee gestuurd werd op kilogrammen melk en dus niet op aantallen of stuks melkvee. Met het afschaffen van dit marktinstrument ligt de weg open voor een verdere groei van de melkveehouderij, afhankelijk van de economische vooruitzichten. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR hebben berekend dat, gezien de economische perspectieven wereldwijd, voor de Nederlandse melkveesector tot 2020 een groei van 20% van de melkproductie te verwachten valt. Deze uitbreiding zal voor een deel gerealiseerd worden door toename van de productiviteit per koe, maar vooral door uitbreiding van het aantal melk- en kalfkoeien. Veel rundveehouders hebben dit jaar al geanticipeerd op het afschaffen van de melkquota door hun veestapel nu al uit te breiden, ook al moest daarvoor nog melkquota worden aangekocht. De verwachting in zowel de sector als bij landbouweconomen en kredietinstellingen is dat de opbrengstprijs voor melk zal dalen. Veehouders zoeken hiervoor al op voorhand compensatie in de vorm van schaalvergroting. Daarnaast is er een stevige discussie op gang gekomen over de maatschappelijke positie van de melkveehouderij en dan vooral over de grondgebondenheid en de weidegang, vooral nadat Staatssecretaris Sharon Dijksma het wetsvoorstel “Wet verantwoorde groei melkveehouderij” heeft aangeboden aan de Tweede Kamer. De discussie tussen politici, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven spitst zich vooral toe op twee punten, te weten de grondgebondenheid en de weidegang. Kort gezegd:

1. Mag een melkveehouder zijn veestapel uitbreiden zonder dat hij daarvoor extra grond verwerft, wat tot gevolg heeft dat hij een (groter) deel van de geproduceerde mest buiten zijn eigen bedrijf moet afzetten of laten verwerken?
2. Mogen koeien dag en nacht op stal verblijven?

De ja-antwoorders wijzen op de technische vooruitgang wat betreft de samenstelling van het veevoer, waardoor de mineralen beter benut worden en per koe minder mest geproduceerd wordt. Bovendien zijn en worden goede initiatieven ontwikkeld voor mestverwerking of afzet van hoogwaardige mineralenproducten in het buitenland. Ook stellen zij dat de moderne stallen ruim en licht zijn en een prima omgeving vormen voor melkvee, zelfs beter dan buiten waar weersinvloeden en de conditie van het grasland negatieve gevolgen kunnen hebben op het welzijn en de productiviteit van de koeien.

De nee-antwoorders refereren eigenlijk uitsluitend aan de ontwikkelingen in de varkens- en de pluimveehouderij, waar schaalvergroting geleid heeft tot aanzienlijk méér dieren per m2 en een scherpe daling van de afzetmogelijkheden van de mest op eigen grond. Zij zien dit als maatschappelijke, en uit oogpunt van milieu en dierwelzijn ongewenste ontwikkelingen.

**Overwegingen van het kabinet**

Groei van de rundveestapel en daarmee gepaard gaande uitbreiding van de mestproductie komt op gespannen voet te staan met de EU-Nitraatrichtlijn. Deze Richtlijn stamt uit 1991 en heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te voorkómen. De afzonderlijke lidstaten moeten met vierjaarlijkse actieprogramma’s aantonen op welke wijze zij de doelstellingen van de Richtlijn realiseren. Nederland heeft daarvoor een aantal maatregelen vastgelegd in de Meststoffenwet, zoals: een stelsel van gebruiksnormen en – voorschriften, uitrijbepalingen, opslagcapaciteit, stelsel van varkens- en pluimveerechten en administratieve verplichtingen. Als deze maatregelen niet voldoende zijn dan is een lidstaat verplicht aanvullende of verscherpte maatregelen te nemen. Om die reden heeft Nederland al een aantal keren de gebruiksnormen aangepast, wat er in de praktijk toe leidt dat de plaatsingsruimte voor dierlijke mest afneemt. Ook is per 1 januari 2014 een stelsel van verplichte mestverwerking ingevoerd, inhoudende dat iedere veehouder met een bedrijfsoverschot een bepaald percentage van dit overschot dient te verwerken. De minister kan dit percentage ieder jaar vaststellen, afhankelijk van de feitelijke mestproductie en plaatsingsruimte in Nederland. Tevens heeft de Minister al begin 2013 aangekondigd dat, mocht mestverwerking onvoldoende van de grond komen, hij/zij ter sturing van de productie, het instrument dierrechten ook in de melkveehouderij zal inzetten.

Nu in het vijfde actieprogramma van de Nitraatrichtlijn (2014-2017) de gebruiksnormen wederom zijn aangescherpt, nog onduidelijk is of mestverwerking voldoende van de grond komt én per 1 april de melkquota vervallen, vindt het kabinet het noodzakelijk nu al aanvullende eisen te stellen om te kunnen voldoen aan de Nitraatrichtlijn.

Het kabinet kiest op dit moment nog niet voor het invoeren van een stelsel van dierrechten in de melkveehouderij. Reden daarvoor is dat het kabinet er voorlopig van uit gaat, dat de sector in staat zal zijn de efficiëntie per dier te verhogen en het voerspoor te verbeteren waardoor de uitbreiding van de productie niet zal leiden tot een toename van de fosfaatproductie. Maar zij vindt het wel wenselijk om ook vanuit de overheid te kunnen sturen op een verantwoorde groei van de melkveehouderij. Eind december heeft de regering aangegeven te kiezen voor een combinatie van de al verplichte mestverwerking, handhaving van de dierrechten voor de varkens- en de pluimveehouderij en invoering van een wetsvoorstel waarin geregeld wordt dat uitbreiding in de melkveehouderij wordt toegestaan op voorwaarde dat voldoende grond onder het bedrijf ligt om de extra fosfaatproductie te kunnen plaatsen danwel die extra productie te kunnen verwerken. Aangezien zowel een politieke meerderheid als tal van maatschappelijke organisaties grote waarde hechten aan het grondgebonden karakter van de melkveehouderij, is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de minister door middel van een AMvB grenzen kan stellen aan het percentage te verwerken mest wat door de uitbreiding wordt geproduceerd. Deze AMvB moet een basis bieden om grondgebondenheid in de melkveehouderij te versterken.

**Vorm en inhoud van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel wordt ondergebracht in de Meststoffenwet, waarbij het bestaande begrip melkvee nader wordt gedefinieerd. Onder melkvee wordt in dit wetsvoorstel verstaan die dieren die gehouden worden voor de productie van melk, te weten melk- en kalfkoeien, evenals die dieren die dienen ter vervanging van melk- en kalfkoeien. Ieder bedrijf dat melkvee houdt, zoals omschreven in de Meststoffenwet valt dus onder de werking van het nieuwe stelsel, ook de gemengde bedrijven, zij het dat het nieuwe wetsvoorstel uitsluitend geldt voor de mestproductie door het melkvee. Immers voor de andere op het bedrijf aanwezige diersoorten gelden de al bestaande verplichtingen in het kader van de gebruiksnormen, de verplichte mestverwerking en het stelsel van dierrechten.

Bedrijven met een fosfaatproductie uit melkvee < 250 kg per kalenderjaar worden uitgezonderd van de verplichtingen die volgen uit het wetsvoorstel.

Er worden twee nieuwe begrippen ingevoerd:

* Melkveefosfaatreferentie
* Melkveefosfaatoverschot.

De melkveefosfaatreferentie is een maat om een eventueel toekomstig melkveefosfaatoverschot te kunnen berekenen. De melkveefosfaatreferentie wordt berekend door de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in het kalenderjaar 2013 te verminderen met de fosfaatruimte van dat bedrijf in 2013. Een negatief resultaat wordt altijd op nul gesteld. Dit houdt in dat de productie en de plaatsingsruimte in 2013 als vertrekpunt worden genomen. De melkveefosfaatreferentie wordt uitgedrukt in kilogrammen fosfaat.

Het melkveefosfaatoverschot is de productie van dierlijke meststoffen vanaf 2015 door melkvee op een bedrijf in kilogrammen fosfaat minus de fosfaatruimte en minus de melkveefosfaatreferentie van dat bedrijf.

De kern van het wetsvoorstel wordt vastgelegd in artikel 21 en 21a van de Meststoffenwet en gaat uit van een productieverbod met uitzonderingen daarop, welke zijn:

1. Landbouwer die op zijn bedrijf in een kalenderjaar > 250 kg fosfaat produceert;
2. Landbouwer die op zijn bedrijf in een kalenderjaar geen bedrijfsoverschot produceert. Bij de vaststelling van het bedrijfsoverschot worden ook de eventuele kilogrammen fosfaat van andere landbouwhuisdieren, zoals varkens en kippen, meegerekend;
3. Landbouwer die op zijn bedrijf in een kalenderjaar geen melkveefosfaatoverschot produceert;
4. Landbouwer die bij uitbreiding kan aantonen dat hij het melkveefosfaatoverschot heeft laten verwerken volgens de regels die worden vastgelegd in een AMvB.

De melkveefosfaatreferentie wordt verleend aan een landbouwer, is bedrijfsgebonden en niet verhandelbaar. Ná 2013 opgerichte bedrijven hebben een referentie van nul en moeten hun gehele melkveefosfaatoverschot laten verwerken.

De melkveefosfaatreferentie kan wel overgedragen worden aan een persoon waar bloed- of aanverwantschap in de eerste graad mee bestaat (dus vader-zoon of vader-schoonzoon) of bij erfopvolging. In alle andere gevallen van overdracht of beëindiging vervalt de melkveefosfaatreferentie.

**Gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven**

Het aantal melkveebedrijven dat vanaf 2015 te maken krijgt met de verplichtingen uit het wetsvoorstel is afhankelijk van een aantal factoren, te weten de plaatsingsruimte op het eigen bedrijf in relatie tot een eventueel te ontstaan melkveefosfaatoverschot. Om de kans op een dergelijk dreigend overschot te verkleinen zullen veehouders, die willen uitbreiden, zoeken naar óf meer grond, óf mestverwerking óf efficiëntere mineralenbenutting. De zoektocht naar grond kan leiden tot een hogere grondprijs en uiteindelijk ook naar een afname van plaatsingsruimte voor mest uit andere sectoren. Dit verdringingseffect kan weer negatieve gevolgen hebben voor de mestafzetkosten. Ook de kosten voor mestverwerking zullen stijgen. Immers toename van de melkveestapel zal ongetwijfeld leiden tot een toename van de mestproductie en een groeiende vraag naar verwerking. Het is nog maar de vraag óf en zo ja wanneer er voldoende goedgekeurde technieken voorhanden zijn om aan deze vraag te kunnen voldoen. Daar komt nog bij dat de technieken door de overheid moeten worden goedgekeurd. De ervaringen van de afgelopen 10-20 jaar op dat gebied zijn niet erg hoopgevend. Ongetwijfeld zullen veehouders ook op zoek gaan naar een betere mineralenbenutting uit het voer. Ook dit zal leiden tot kostprijsverhoging. Dit wetsvoorstel kan positieve gevolgen hebben voor ondernemers, die grond kunnen verhuren aan melkveehouders of andere landbouwers en voor mestverwerkers, die een sterkere positie kunnen krijgen op de mestmarkt.

Los daarvan is vooral de rol van de overheid van belang. Zodra de gebruiksnormen weer worden aangescherpt, zal de plaatsingsruimte afnemen met als gevolg toename van een overschot en hogere afzetkosten. Aanscherping van de normen kan absoluut niet worden uitgesloten.

**Behandeling van het wetsvoorstel en afronding**

Het wetsvoorstel is behandeld in de Tweede Kamer, waarbij het debat vooral ging over de grondgebondenheid en de (eventueel verplichte) weidegang. In het oorspronkelijke wetsvoorstel kan de extra geproduceerde mest als gevolg van uitbreiding van de veestapel volledig worden verwerkt. Een Kamermeerderheid, maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties hebben er op aangedrongen in de wet een voorziening te treffen waarmee de grondgebondenheid van de melkveehouderij wordt versterkt. Naar aanleiding daarvan heeft de staatssecretaris in het wetsvoorstel een AMvB opgenomen die haar de mogelijkheid geeft bij uitbreiding van een bedrijf het percentage van de mest dat verwerkt wordt, te begrenzen. Dit heeft automatisch tot gevolg dat voor het overblijvende deel grond verworven moet worden.

Ook is aan het wetsvoorstel een artikel toegevoegd, waarin een landbouwer de mogelijkheid heeft een herberekening van zijn melkveefosfaatreferentie aan te vragen indien hij als gevolg van een bedrijfsoverdracht tussen 1 januari 2013 en 1 november 2014 een te lage melkveefosfaatreferentie toegewezen heeft gekregen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn tientallen amendementen en moties ingediend, waaruit blijkt dat een meerderheid van de Kamer méér voorzieningen in de wet wil waarin een grotere grondgebondenheid wordt gewaarborgd. De staatssecretaris voelt daar nog niet veel voor en roept de Kamer op nu snel dit wetsvoorstel inclusief de door haar aangebrachte wijzigingen aan te nemen. Zij wijst erop dat in geval van verder uitstel de door de EU aan Nederland verleende derogatie in gevaar dreigt te komen. Het wetsvoorstel moet ook nog naar de Eerste Kamer. Het wordt dus dringen om de wet alsnog per 1 januari 2015 te kunnen laten ingaan.

Otterlo, 20 november 2015

Betsy Rap