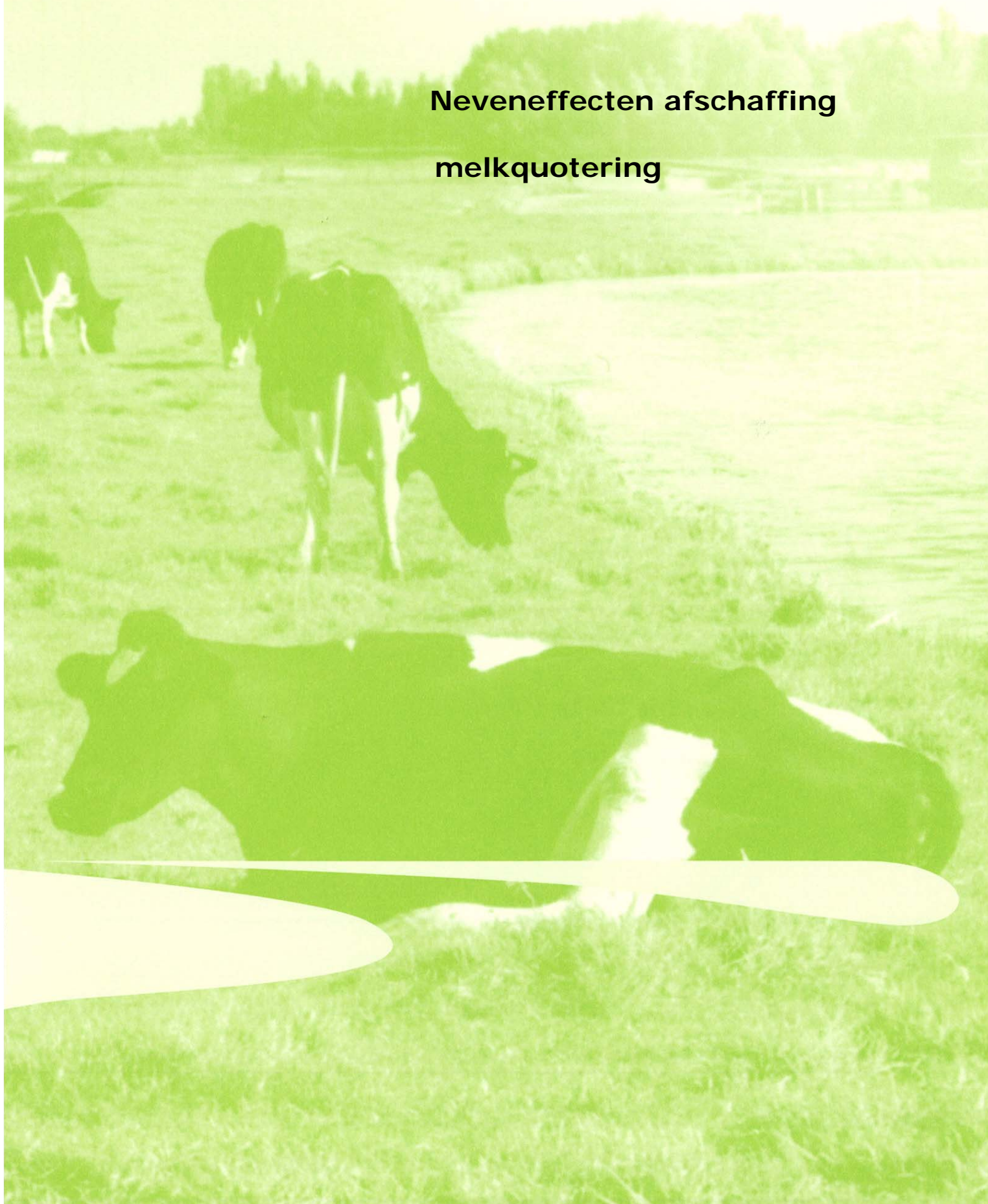


clm



Neveneffecten afschaffing

melkquotering



Notitie

Neveneffecten afschaffing melkquotering

Erik van Well en Carin Rougoor

Maart 2008

Inhoud

1 Inleiding	1
2 Relevante vraagstukken in de melkveehouderij	3
2.1 Wat bepaalt de mate van uitbreiding in de melkveehouderij?	3
2.1.1 Individueel bedrijfsniveau	3
2.1.2 Sectoraal niveau	4
2.2 Hoe wordt uitgebreid voor en na 2015?	4
2.3 Wat zijn gevolgen voor dierenwelzijn?	6
2.4 Wat zijn overige gevolgen?	7
2.5 Vragen en onzekerheden die bij veehouders leven	8
2.6 Visie vanuit het CLM	9
3 Conclusies en aanbevelingen voor het beleid	11
3.1 Conclusies	11
3.2 Aanbevelingen	11

1

Inleiding

De melkquotering wordt in 2008 en de jaren daarna waarschijnlijk stapsgewijs verruimd om in 2015 te worden afgeschaft. Hierdoor –en door de grote vraag naar zuivel op de wereldmarkt– zullen veel melkveebedrijven gaan uitbreiden. Uit onderzoek van het LEI (2006) blijkt dat de melkproductie in Nederland door afschaffing van de melkquotering met meer dan 20% zou kunnen toenemen.

Dit heeft gevolgen voor de milieubelasting van de melkveehouderijsector en voor het economisch belang van de sector. De exacte gevolgen van het verruimen en afschaffen van de melkquota zijn nog niet duidelijk. Daarom zijn enkele onderzoeken uitgezet naar o.a. effecten op het milieu (met name nitraat, fosfaat en ammoniak) en effecten op beleidsinstrumenten (bijv. mestbeleid).

Naast effecten op milieu- en beleidsinstrumenten kunnen de ontwikkelingen in de melkveehouderij ook gevolgen hebben voor bijvoorbeeld dierenwelzijn en op de kwaliteit van het landschap. Misschien treden er nog andere effecten op, die we nu niet (kunnen) voorzien, want de afgelopen 25 jaar heeft de melkveehouderij zich immers ontwikkeld binnen de kaders van de melkquotering.

In dit project inventariseren we te verwachten neveneffecten (naast milieueffecten en economische effecten) van verruiming en afschaffing van de melkquotering. Als belangrijkste informatiebron voor deze notitie gebruiken we uitkomsten van een discussiebijeenkomst met een groep melkveehouders. Een deel van het heeft de melkveehouderij voor de quotering nog gekend. Daarnaast hebben we een discussie over dit onderwerp bijgewoond van melkveehouders die deelnemen aan het project Koeien & Kansen.

In de notitie wordt een 'verzameling van meningen' beschreven, waarvoor geldt dat niet alle opmerkingen door alle melkveehouders die we hebben gesproken worden onderschreven. In de hoofdtekst geven we eerst alleen de informatie weer zoals deze in de discussiebijeenkomsten naar voren is gekomen. Nuanceringen van onze kant en aanvullende informatie geven we weer in aparte kaders en in de paragrafen 'Visie vanuit het CLM' en 'Conclusies en aanbevelingen voor het beleid'.

2 Relevante vraagstukken in de melkveehouderij _____

In de discussiebijeenkomst zijn verschillende onderwerpen besproken die we in deze notitie beschrijven. Veel van deze onderwerpen hebben een directe relatie met de toekomst van de melkveehouderij. De geleidelijke afschaffing van het melkquotum is maar één van de onderdelen die daarin een rol speelt. Uitbreiding en schaalvergroting hangen nauw samen met het einde van de quotering, maar ook maatschappelijke vraagstukken die hierbij komen kijken en vragen rondom dierenwelzijn en beweiding komen naar voren. We hebben deze notitie ingedeeld aan de hand van een aantal vragen voor de toekomst van de melkveehouderij.

We bezien de vraagstukken steeds eerst in algemene zin en daarna de samenhang met de afschaffing van het quotum.

2.1 Wat bepaalt de mate van uitbreiding in de melkveehouderij?

2.1.1 Individueel bedrijfsniveau

Bewustwording is een belangrijk onderwerp dat de laatste tijd in de melkveehouderij speelt en in de komende jaren nog meer gaat spelen. Met de mogelijkheid om de bedrijfsomvang (fors) uit te breiden (zonder de beperking van een duur quotum) moet elke melkveehouder zich afvragen wat hij met zijn bedrijf wil. Wat is de optimale schaalgrootte voor iedere melkveehouder? Uitbreiding zal in sommige gevallen moeten samengaan met het aannemen van personeel. Dat is voor veel melkveehouders een grote stap. Juist door de afschaffing van de quotering zullen melkveehouders hier bewuster over na (moeten) denken.

Schaalsprongen zijn bijna vanzelfsprekend bij een uitbreidende veehouderij zonder quotum. We hebben daarvan het voorbeeld van de varkenshouderij. Dat voorbeeld is goed door te vertalen naar de melkveehouderij. Er zal bij het bouwen van stallen sterk uitgebreid worden in aantal dieren om de investeringen in de bouw terug te verdienen.

Inpasbaarheid is een knelpunt dat bij schaalessprongen, maar ook bij andere uitbreidingen om de hoek komt kijken. Knelpunten op gebied van ruimtelijke ordening zijn bouwblok en verkaveling. Het bouwblok biedt niet altijd voldoende ruimte voor uitbreiding van stallen en de verkaveling is in een aantal gebieden een probleem. Uitbreiding van de huiskavel is vaak moeilijk.

Organisatievermogen is een belangrijke voorwaarde om de bovengenoemde ontwikkelingen van schaalessprongen met een andere bedrijfsstructuur en het werken met personeel te kunnen managen. Organisatievermogen is een belangrijker beperking bij het uitbreiden dan de beschikbaarheid van een hoeveelheid quotum. Om die reden is het niet te verwachten dat na het afschaffen van het quotum in 2015 er plotseling een trendbreuk zal optreden waarbij het aantal heel grote bedrijven sterk zal groeien. Er zal in het algemeen schaalvergroting optreden, maar een heel grote bedrijf van 300 koeien en meer is maar voor enkele melkveehouders weggelegd.

2.1.2 Sectoraal niveau

Infrastructuur is een randvoorwaarde voor met name de heel grote gespecialiseerde melkveebedrijven. Kennis, dierenarts en andere services moeten op korte afstand beschikbaar en van goede kwaliteit zijn omdat deze voor grootschalige bedrijven een nog belangrijker rol spelen. Deze infrastructuur is mogelijk niet in het hele land beschikbaar, zeker omdat het totale aantal bedrijven in de sector zal afnemen. Daar waar de juiste infrastructuur niet beschikbaar is, zal zeker nog wel ruimte zijn voor bedrijven met een andere structuur. Met name kleinere bedrijven die ook groene en blauwe diensten in hun pakket hebben zijn minder afhankelijk van de genoemde kennis, dierenarts en services. Voor deze bedrijven geldt dat de (minder gespecialiseerde) dierenarts blijft dankzij de kleine huisdieren in de stad en dat de loonwerker blijft dankzij de zandtransporten, eveneens in de stad.

Het aantal bedrijven zal de komende jaren verder afnemen. Of een bedrijf bestaansrecht heeft in de toekomst hangt af van de opleiding van de melkveehouder, het hebben van een opvolger en van economische aspecten. Duidelijk is dat de bedrijven die over blijven niet allemaal één richting op zullen ontwikkelen, maar dat er kleine verbrede bedrijven zullen zijn, grote(re) gezinsbedrijven en hele grote gespecialiseerde bedrijven.

Arbeid, grond en kapitaal zijn doorgaans de beperkende productiefactoren. Met het afschaffen van het quotum is er jaarlijks meer geld beschikbaar voor investeringen. Nu worden er jaarlijks vele miljoenen geïnvesteerd in quotum, straks is dat beschikbaar voor andere zaken, gesteld dat de melkprijzen gelijk blijven. Het meest beperkend lijken daarmee grond (milieugebruiksruimte) en arbeid.

Afschaffing van het melkquotum lijkt volgens de melkveehouders al met al maar beperkt invloed te hebben op de mate van uitbreiding van individuele melkveebedrijven. Enige genoemde belangrijke effect dat wel invloed kan hebben is de grotere beschikbaarheid van kapitaal dat niet meer in quotum geïnvesteerd hoeft te worden. Die ontwikkeling is al gaande (zie kader).

Enkele cijfers

De afgelopen jaren is zowel de hoeveelheid verhandeld quotum als de prijs ervan gedaald. Daarmee zijn ook de investeringen in quotum de afgelopen jaren sterk gedaald. Op basis van quotumhandelscijfers van het Productschap Zuivel en quotumprijscijfers van de NVM komen we op de volgende investeringen. Quotumhandel bij bedrijfsovername en het verleen van melk zijn hierin niet meegenomen:

<i>Jaar</i>	<i>quotumhandel</i>	<i>quotumprijs/%vet</i>		<i>investeringen</i>
<i>2004:</i>	<i>652 miljoen kg melk</i>	<i>€ 0,42</i>	<i>* 4,2</i>	<i>1150 miljoen euro</i>
<i>2005:</i>	<i>359 miljoen kg</i>	<i>€ 0,495</i>	<i>* 4,2</i>	<i>746 miljoen euro</i>
<i>2006:</i>	<i>387 miljoen kg</i>	<i>€ 0,41</i>	<i>* 4,2</i>	<i>667 miljoen euro</i>
<i>2007:</i>	<i>296 miljoen kg</i>	<i>€ 0,25</i>	<i>* 4,2</i>	<i>311 miljoen euro</i>

2.2 Hoe wordt uitgebreid voor en na 2015?

De eerste jaren tot de afschaffing zal het melkquotum geleidelijk worden uitgebreid. Dit om een zogenaamde 'zachte landing' te bewerkstelligen. In 2015 wordt het quotum waarschijnlijk volledig afgeschaft. De wijze van uitbreiden kan daarom verschillen tussen de periode voor 2015 en de periode daarna.

Uitbreiding op de korte termijn: Meer vee aanhouden is een manier om de totale melkproductie te kunnen opschroeven. Dat zal niet leiden tot overbezetting omdat daarvoor al eisen worden gesteld via de markt (o.a. Qarant, zie kader), zo stellen de melkveehouders in de discussiebijeenkomsten. Melkveehouders zullen daar op een creatieve manier mee omgaan; met name het aanhouden van minder jongvee is daarbij aantrekkelijk om ruimte te maken voor melkkoeien in de stal. Er zijn verschillende manieren om minder jongvee aan te houden:

- Jongvee uitbesteden is een optie binnen Nederland: er zijn bedrijven die stoppen met melkvee en de stallen gebruiken voor uitsluitend jongveeopfok. Een alternatief is om met enkele melkveehouders met een zelfde gezondheidsstatus een jongveeopfok in bijvoorbeeld Frankrijk te beginnen. Daar zijn de grondprijzen laag. Andere melkveehouders geven aan dit geen goed idee te vinden, gezien het benodigde transport en de risico's die dit met zich meebrengt ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid (risico van verspreiding van besmettelijke dierziekten).
- Gesekst sperma gebruiken is een andere optie, ook dat zorgt ervoor dat er minder jongvee op het bedrijf rondloopt. Het effect hiervan is beperkter dan het effect van jongvee uitbesteden omdat ook nu de stierkalfjes vaak al snel van het bedrijf weggaan.

Andere manieren voor meer melkproductie zijn er ook. De melkproductie per koe kan in veel gevallen nog omhoog. Door een betere ventilatie en/of het nemen van welzijnsmaatregelen in de stal kan de melkproductie verhogen. De situatie zal niet echt wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie, zo geven de melkveehouders aan. Ook onder het quoteringstelsel was er sprake van uitbreiding; het totale landelijke quotum bleef immers gelijk, terwijl het aantal bedrijven continu afnam. Het quotum per bedrijf bleef dus stijgen.

Uitbreiding op de lange termijn: Voor de periode na 2015 zal op sectorniveau de kleinschalige groei gewoon doorzetten. De deelnemers aan de discussiebijeenkomst verwachten geen trendbreuk in de omslag naar grootschaliger bedrijven vanaf 2015, hoewel er bedrijven zullen blijven die een schaalessprong maken. Dat heeft enerzijds te maken met het eerder genoemde punt dat uitbreiding niet alleen beperkt wordt door het melkquotum, en anderzijds met het feit dat de quotumprijzen de komende jaren tot 2015 langzaam zullen dalen. Ook in 2014 zal een uitbreiding daarom slechts beperkte investeringen in quotum met zich mee hoeven brengen.

Werking Qarant

Voorheen was er in de zuivelsector één systeem van borging van de kwaliteit van boerderijmelk. In dat systeem, KKM, waren de thema's diergeneesmiddelen, diergezondheid en welzijn, voer en water, melkwinning, -bewaring en -inrichting, reiniging en desinfectie opgenomen. Na afschaffing van KKM kwam elke melkverwerker met een eigen systeem. De productie van de boerderijmelk, geleverd aan Friesland Foods (waar een groot deel van de Nederlandse melkveehouderij aan levert) wordt bewaakt met het kwaliteitszorgsysteem Qarant. Belangrijke uitgangspunten van Qarant zijn de veiligheid en de kwaliteit van het product en de zorg voor diergezondheid en dierenwelzijn.

Kwaliteitsborging binnen Qarant

Tweejaarlijks wordt een normale periodieke beoordeling uitgevoerd. Daarbij moet minimaal 90 punten worden gescoord van de maximaal 100 te verdelen punten. Is het aantal punten 85-90 dan wordt het volgend jaar een versnelde periodieke beoordeling uitgevoerd op kosten van de veehouder. Is het aantal punten onder de 85, dan worden verbeterpunten en een herbeoordeling binnen twaalf weken voorgeschreven op kosten van de veehouder. Daarnaast wordt in het volgend jaar een versnelde periodieke beoordeling uitgevoerd op kosten van de veehouder. Deze laatste maatregelen gelden ook in geval er een 'hard punt' wordt geconstateerd. In alle gevallen waarin het aantal punten minder dan 90 is wordt geen bonus uitgekeerd.

Harde punten zijn: het gebruik of de aanwezigheid van verboden middelen, het niet aanwezig zijn van een geldige getekende diervoederovereenkomst, het niet GMP+ erkend zijn van leveranciers van veevoer, een niet aanwezige of onvoldoende bijgehouden diergeneesmiddelenregistratie en het niet jaarlijks onderzoeken van de waterkwaliteit van een eigen dieptebron.

In het maximaal te halen aantal van 100 punten zijn 9 punten te behalen op het gebied diergezondheid en welzijn, waarvan 2 voor huisvesting (waaronder de eis dat er geen sprake is van structurele overbezetting), voeding en water.

2.3 Wat zijn gevolgen voor dierenwelzijn?

Aanpassingen binnen bestaande bedrijfsvoering zullen naar verwachting weinig effect hebben op het dierenwelzijn. Zoals al genoemd is het verhogen van de melkproductie per koe in bepaalde gevallen juist mogelijk door het welzijn van de dieren te vergroten. Wat meespeelt in de vraag of veehouders toch niet de productie per koe verhogen ten koste van het dier, is dat een goede melkveehouder toewerkt naar een hoog saldo per kilo melk. Daarin zit een optimum; zowel in voergift als in diergezondheid. Met een laag vervangingspercentage kan een melkveehouder veel verdienen. Dat betekent dat hij belang heeft bij een goede gezondheid van zijn veestapel, niet bij uitbuiting ervan, zo geven de melkveehouders aan. Wel merkt een melkveehouder op dat hij verwacht dat de koeien van een soberder rantsoen zullen moeten rondkomen en dat de aandacht per dier mogelijk zal afnemen. Een andere melkveehouder vult aan dat de derogatie van de EU-Nitraatrichtlijn negatieve effecten op het dierenwelzijn kan hebben. Doordat de derogatie vereist dat minimaal 70% van het bedrijfsoppervlak uit grasland bestaat, zal het aandeel maïs in het rantsoen op veel bedrijven beperkt blijven. Het rantsoen bevat daardoor mogelijk te weinig energie voor hoogproductieve dieren.

Aanpassingen als gevolg van uitbreiding of nieuwbouw hebben vrijwel altijd een positief effect op dierenwelzijn. Alle aanwezige melkveehouders in de workshop waren het daar mee eens. Bij de ontwikkeling van nieuwe stalsystemen kan wel eens wat mis gaan, maar uiteindelijk zullen nieuwe stalsystemen en managementsystemen beter zijn dan de huidige systemen, mogelijk ook voor ammoniak en methaan.

Grote schommelingen in de melkprijs en oplopende rentes kunnen perioden geven waarin 'overleven' voorop staat. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de daarbij komende risico's voor dierenwelzijn. De één denkt dat in die perioden dierenwelzijn onder druk zal komen te staan, de ander maakt daarbij de nuancering dat je in een slecht jaar niet de koematrassen uit de stal haalt; die investeringen zijn al gedaan.

2.4 Wat zijn overige gevolgen?

De melkveehouders verwachten niet dat door afschaffing van de quotering het risico toeneemt dat melkveehouders verboden middelen, zoals BST, gaan gebruiken. Als een melkveehouder door de zuivelindustrie wordt betrap op het gebruik van BST is hij lid af en kan hij zijn melk niet meer leveren. Volgens de melkveehouders is het onmogelijk zulke middelen aan te schaffen zonder betrap te worden. In Qarant is het niet gebruiken van verboden middelen als 'hard punt' opgenomen: een basisvoorwaarde waaraan moet worden voldaan om te mogen leveren.

Door groei van de melkveehouderij zal de vraag naar ruwvoer en naar melkvee toenemen, waardoor de ruwvoerprijs en de prijs van vaarzen stijgt.

Het ammoniakprobleem komt nadrukkelijk naar voren als de melkveehouderij uitbreidt. Het ammoniakbeleid heeft een bindende EU-doelstelling voor de emissie in 2010. Een verdergaande EU-doelstelling voor 2020 zal in 2008 worden vastgesteld. Nu al heeft de melkveehouderij moeite om de ammoniakdoelen te halen en als de melkveehouderij verder groeit, zullen deze doelstellingen niet worden gerealiseerd. Theoretisch lijkt het mogelijk de ammoniakemissie in Nederland door maximale inzet van alle technieken flink te reduceren. Dit zal de productiekosten in de melkveehouderij echter sterk verhogen. Daarnaast zijn er momenteel weinig stimulanzen voor individuele melkveehouders om deze maatregelen te nemen. Vanuit het oogpunt van dierenwelzijn is het aantrekkelijk ruime stallen te bouwen. Maar meer oppervlakte per dier werkt een hogere ammoniakemissie in de hand.

Druk op de mestmarkt. Op dit moment is de mestplaatsingsruimte beperkend voor de groei van de veehouderij, waardoor bij groei in de melkveehouderij concurrentie tussen sectoren ontstaat. En op zijn minst ontstaat er een nog grotere druk op de mestmarkt (zie kader). Het saldo per kilogram stikstof en fosfaat is in de melkveehouderij veel hoger dan in de varkenshouderij. Mogelijk verdringt de melkveehouderij daardoor deels de varkenshouderij. Overigens wordt ook genoemd dat het overschot op de mestmarkt op termijn zal worden opgelost. In mest zitten waardevolle nutriënten als energie, fosfaat en kali. Aan die nutriënten dreigt op termijn een tekort.

Het klimaatprobleem is ook een punt van aandacht. De melkveehouderij is in de landbouw de grootste producent van broeikasgassen. Een uitbreiding van de melkveestapel kan leiden tot een toename van broeikasgassen. Als de melkveehouderij de varkenshouderij uit de mestmarkt drukt, en de melkveehouderij dus verder uitbreidt, zal de broeikasgasemissie van de landbouwsector als geheel toenemen, omdat met name de rundveehouderij verantwoordelijk is voor de methaanemissie.

Mestruimte in Nederland

Om een beeld te krijgen van de gevolgen voor de mestplaatsingsruimte in Nederland van uitbreiding van de melkveehouderij, hebben we enkele berekeningen uitgevoerd. Hiervoor hebben we de volgende aannames gedaan:

- *de komende jaren (tot 2015) wordt ieder jaar een quotumverruiming van 2% doorgevoerd;*
- *de melkproductie per koe per jaar neemt ieder jaar met 107 kg toe. Dit is gelijk aan de gemiddelde productiestijging in de afgelopen 10 jaar;*
- *deze quotumverruiming wordt volledig volgemolken (een totale uitbreiding van de melkproductie met 15%). Hierdoor zal het aantal melkkoeien in 2015 met 4,7% zijn toegenomen;*
- *de omvang van de varkens- en pluimveehouderij blijft gelijk.*

Door de toename van de productie per koe en het aantal melkkoeien neemt de totale N-mestproductie toe met 10,3%. De N-mestproductie uit de melkveehouderij neemt hierdoor toe van 262 mln kg N op dit moment naar 289 mln kg N in 2015. De totale N-mestproductie komt hiermee op 404 mln kg. Dit is meer dan de landelijke plaatsingsruimte. Die bedraagt in 2008 391 mln kg N. Als de derogatie wordt verlaagd naar 230 kg N/ha wordt de plaatsingsruimte 374 mln kg N. Zonder derogatie is de plaatsingsruimte 322 mln kg N.

Ook voor fosfaat geldt dat de plaatsingsruimte in bovengenoemde situatie kleiner is dan de productie: respectievelijk 146 mln kg fosfaat plaatsingsruimte in 2015 tegenover een productie van 176 mln kg. Dit is een overproductie van 20%.

Beweiding is een thema dat samenhangt met schaalvergroting. Grotere bedrijven lopen eerder tegen grenzen aan (omvang huiskavel, automatisch melksysteem) van mogelijkheden voor beweiding. Die ontwikkeling doet zich min of meer onafhankelijk van de uitbreiding van het quotum voor. Eén boer geeft aan dat hij verwacht dat er een 'automatiseringssprong' wordt gemaakt, en dat de automatische melkssystemen zo zullen worden aangepast dat beweiding goed mogelijk blijft. Anderen geven juist aan dat beweiding onder druk zal komen te staan omdat de nieuwe stallenbouw gericht is op opstallen.

Er kan een indirect effect optreden indien er meer grote bedrijven komen door de quotumafschaffing, maar zoals eerder aangegeven is quotum hierin niet het belangrijkste punt. In de discussiebijeenkomst is tegelijkertijd genoemd dat de 'omgeving' meer dan eens meekijkt over de schouder van de boer. Of het nu gaat over weidegang, onthoornen of dierenwelzijn, deze thema's waren drie jaar geleden voor het grote publiek geen issue. Dat is nu anders. Dat is een groot aandachtspunt. De melkveehouders hebben twijfels of het concept van weidemelk in het buitenland valt te verkopen, maar de omgeving is een belangrijke randvoorwaarde in productie. De koe zal dus in de wei moeten blijven.

Melkveehouders verwachten dat door de doorgaande schaalvergroting en de investeringen in nieuwe stallen en automatisering bedrijfsopvolging steeds problematischer wordt. De bedrijven zijn te kapitaalintensief.

2.5 Vragen en onzekerheden die bij veehouders leven

Naast bovengenoemde punten zijn tijdens de discussiebijeenkomst de volgende onderwerpen kort aangestipt:

- Mogelijk ontstaat polarisatie tussen sectoren en binnen sectoren. Er wordt nu al verdringing in de akkerbouw gesignaleerd. Welke sectoren hebben in de toekomst het meeste bestaansrecht en/of de beste bestaansmogelijkheden?
- Kan de sector de afschaffing van het quotum aan en de bijkomende ontwikkelingen in de markt aan? Wordt de melkprijs niet te laag om te overleven?
- De sector moet leren met prijsschommelingen om te gaan.
- Beweiding kan bij grote koppels, maar dan is meer ruilverkaveling nodig / de ruimtelijke ordening is niet meegegroeid met de schaalvergroting.
- Voor maatschappelijk draagvlak moet (minimaal) 50% van de koeien buiten blijven. Hoe zorgen we dat die koeien ook daadwerkelijk buiten blijven?

2.6 Visie vanuit het CLM

Het lijkt realistisch te veronderstellen dat de situatie op individuele melkveebedrijven niet sterk zal veranderen door afschaffing van de quotering, gezien het feit dat de laatste decennia het aantal bedrijven is gedaald, het totale quotum gelijk is gebleven en de productie per bedrijf dus de afgelopen jaren ook steeds is gestegen. De autonome ontwikkeling (geleidelijke schaalvergroting, verdergaande automatisering en minder beweiding) zal doorgaan en waarschijnlijk iets worden versneld. Daar waar uitbreiding gepaard gaat met investeringen in nieuwe stallen, zal de dierenwelzijnsituatie verbeteren. Waarschijnlijk investeren melkveehouders echter gemakkelijker als sprake is van een stabiel rendement (zoals het geval bij zuivelquotering) dan in de situatie waarin het rendement sterk kan fluctueren (zoals het geval bij vrije markt). Een vergelijking met de ontwikkelingen in de geitenhouderij, waar geen quotering geldt, kan hiervoor illustratief zijn (zie kader).

Melkgeitenhouderij

In Nederland worden sinds het begin van de jaren '80 geiten professioneel gehouden voor de melkproductie. Voor geitenmelk was er nooit een quotering. Wel is binnen de sector geprobeerd om de groei van de individuele bedrijven te beperken. Zo heeft de grootste melkverwerker (coöperatie Amalthea) jarenlang een maximum gesteld aan de bedrijfsomvang. Door de enorme groei van de bedrijven is dit maximum elke paar jaar naar boven bijgesteld.

De prijs van geitenmelk fluctueerde de afgelopen 25 jaar sterk. De fluctuaties in melkprijs verloopt volgens een 'varkenscyclus' met een fasering van circa 6-7 jaar. Door deze enorme fluctuaties, varieert ook de prijs van geiten heel sterk. Juist in perioden met lage prijzen zijn er kritische signalen met betrekking tot het dierenwelzijn van deze sector. Sinds de start van de melkgeitenhouderij is de bedrijfsomvang van de grootste bedrijven globaal elke cyclus verdubbeld.

Geitenhouders zijn sterk gericht op de technische en economische optimalisatie van hun bedrijven. Criteria met betrekking tot dierenwelzijn zijn er nauwelijks. Enkele afnemers in de sector hebben (gezamenlijk) criteria opgesteld waaraan (nieuwe) leveranciers moeten voldoen. Een voorbeeld daarvan is de ingestrooide stal in plaats van een roostervloerstal. Ook bij de afzet van de bokjes hebben sectororganisaties initiatief genomen om dreigende welzijnsproblemen te voorkomen. Als de melkveehouderij zonder quotering zich net zo zou ontwikkelen als de melkgeitenhouderij, dan kan dit betekenen:

- *sterk fluctuerende opbrengstprijzen;*
- *zeer sterk groeiende bedrijven en bedrijven die er economisch onderdoor gaan;*
- *het welzijn van de dieren staat onder druk bij lage prijzen;*
- *de koeien staan permanent op stal en de bedrijven gaan qua structuur, logistiek en uitstraling lijken op de intensieve veehouderij.*

Of dit echt gaat gebeuren is echter moeilijk voorspelbaar; de uitgangssituatie van de melkveehouderij is een geheel andere dan de uitgangssituatie van de melkgeitenhouderij begin jaren '80.

Op die bedrijven waar de melkproductie wordt uitgebreid binnen bestaande stallen zal het dierenwelzijn hooguit gelijk blijven. Melkveehouders geven aan belang te hebben bij een goede gezondheid van de veestapel en een laag vervangingspercentage. Dit is zonder meer waar, maar wordt al jaren lang gezegd, terwijl het vervangingspercentage hoog blijft. Het verlagen van het vervangingspercentage is geen eenvoudige opgave voor een melkveehouder. Het lijkt dan ook niet reëel te veronderstellen dat dit percentage door afschaffing van de quotering wél zal dalen. De zuivelindustrie stelt steeds meer diergezondheid- en dierenwelzijneisen aan melkveehouderijbedrijven. Voor de grote meerderheid van de bedrijven zal dit voldoende zijn om een goede diergezondheid- en dierenwelzijnsituatie te waarborgen. Er zal echter altijd een groep 'achterblijvers' zijn waar diergezondheid en dierenwelzijn minder goed geregeld is, zonder dat dit wordt afgestraft binnen het kwaliteitssysteem van de zuivelindustrie. Binnen het Quarantsysteem is 'bezettingsgraad' bijvoorbeeld geen basiseis. Als overige aspecten in orde zijn, kan een veehouder voldoende punten scoren en toch een overbezetting in de stal hebben. Daar komt bij dat als de totaalscore toch onvoldoende is, een jaar later een extra controle volgt en daarna volgt pas eventueel een sanctie. Op sommige bedrijven kunnen de problemen toenemen als wordt geprobeerd de totale productie te verhogen. Wetgeving kan dan noodzakelijk zijn om deze uitzonderingen op de regel tot een minimum te beperken.

Melkveehouders zien problemen ontstaan op het gebied van ruimtelijke ordening. De verkaveling vormt in bepaalde gebieden een belemmering. Huiskavels zijn te klein voor een efficiënte bedrijfsvoering, zeker bij verdergaande schaalvergroting. De melkveehouders geven aan hier een rol voor de overheid te zien. De overheid kan inderdaad mogelijk een bijdrage leveren, maar heeft daarbij rekening te houden met andere aspecten. Zo is (behoud van) het kleinschalig landschap voor sommige gebieden in Nederland een belangrijk kenmerk.

De melkveehouders geven aan dat de druk op de mestmarkt toe zal nemen. Dit brengt het risico van fraude met zich mee. Het huidige mestbeleid lijkt onvoldoende krachtig om hier bestand tegen te zijn. Ook de druk op het ammoniakbeleid zal een groot probleem gaan vormen.

3 Conclusies en aanbevelingen voor het beleid

3.1 Conclusies

1. De melkveehouders zijn in het algemeen positief over de te verwachten ontwikkelingen in de melkveehouderij. Ze verwachten dat melkveehouders meer bewust zullen gaan nadenken over al dan niet uitbreiden.
2. De uitbreiding tot 2015 is beperkt; dit zullen melkveehouders eenvoudig kunnen opvangen in de bestaande bedrijfsvoering.
3. De melkveehouders verwachten geen negatieve effecten t.a.v. dierenwelzijn. Zaken als overbezetting worden naar hun mening afgekaart door de kwaliteitssystemen van de zuivelindustrie. Bezettingsgraad is echter geen harde eis binnen het kwaliteitssysteem; het is onderdeel van het puntensysteem.
4. Bij nieuwbouw zal juist vaak geïnvesteerd worden in de nieuwste stalsystemen, met meer aandacht voor dierenwelzijn.
5. Er zullen echter uitzonderingen zijn; bij een beperkte groep 'achterblijvers' kunnen (extra) problemen optreden op het gebied van dierenwelzijn.
6. De melkveehouders zien wel een risico t.a.v. het maatschappelijk draagvlak van de sector. Beweiding is hiervoor essentieel. De trend naar meer opstallen zal versneld doorgaan.
7. Een praktisch probleem dat de melkveehouders signaleren is dat kavelruil niet van de grond komt, terwijl dit van belang is bij schaalvergroting en de mogelijkheden om te beweiden.
8. De melkveehouderij zal steeds kapitaalintensiever en grootschaliger worden. Bedrijfsovername zal hierdoor in de toekomst steeds vaker problematisch zijn. Daarnaast zal de logistiek rondom het bedrijf sterk toenemen: veel grote transporten van en naar de melkveebedrijven. Zulke grootschalige bedrijven met veel logistieke bewegingen passen niet op elke locatie en in elk landschap waar nu melkveebedrijven zitten.

3.2 Aanbevelingen

1. De zuivelsector stelt zelf regels t.a.v. dierenwelzijn. Neem een deel van deze eisen over als wetgeving in de nieuwe AMvB:
 - a. Stel verplicht dat er voor ieder dier een ligplaats is (dus geen overbezetting in de stal). Dit vormt een signaal naar de sector dat de overheid dit een belangrijk thema vindt en dat dit een basiseis zou moeten zijn in het kwaliteitssysteem.
 - b. Voor andere regels uit het kwaliteitssysteem kan vermelding in de AMvB dienen als signaal naar de sector dat ook de overheid dit belangrijke thema's vindt.
 - c. De AMvB kan dan als vangnet dienen als de zuivelindustrie alsnog zou besluiten van deze eisen af te zien.

- d. Beloon de inzet van de sector om dit zelf te regelen, door geen extra controle hierop uit te voeren.
2. Om de trend naar opstallen te keren is aanvullend beleid wenselijk. Optie hierbij is in de nieuwe AMvB voor de melkveehouderij strenge aanvullende (welzijns)eisen aan de stal te stellen als melkkoeien geen weidegang krijgen.
3. Geef als ministerie van LNV een signaal af dat beweiding belangrijk is door de verruiming van het melkquotum toe te kennen aan bedrijven met beweiding of aan bedrijven die op een andere manier een hogere duurzaamheid realiseren.
4. Vanuit dierenwelzijn gezien zijn ruime melkveestallen gewenst. Dit staat echter haaks op de beperking van de ammoniakemissie. Het ammoniakbeleid moet zodanig vorm krijgen dat melkveehouders die investeren in een ruime stal vervolgens niet worden afgestraft omdat de ammoniakemissie toeneemt. Hetzelfde geldt voor weidegang; straf melkveehouders niet af via de ammoniakwetgeving als ze kiezen voor beweiding.

