

Varkens- en pluimveerechten vóór 2015 afschaffen of niet?

Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007

A. van den Ham
D.W. de Hoop

Projectcode 30899

Oktober 2007

Rapport 3.07.06

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Varkens- en pluimveerechten voor 2015 afschaffen of niet?; Studie het kader van de Evaluatie Meststoffen 2007

A. van der Ham en D.W. de Hoop

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 3.07.06; ISBN/EAN 978-90-8615-175-2; Prijs € 22 (inclusief 6% btw)

80 p., fig., tab.

In dit onderzoek is nagegaan of het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee of aspecten daarvan al voor het voorziene tijdstraject (uiterlijk 2015) kan worden opgeheven. De hoofdconclusie is dat dit, ook in 2015, risico's met zich meebrengt met betrekking tot het overschrijden van het door de EU voor Nederland vastgestelde stikstof- en fosfaat-productieplafond als niet sterker wordt ingezet op het op individueel ondernemersniveau stimuleren van het verminderen van de stikstof- en fosfaatexcretie per dier en verhoging van de aanvoer van mest op bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven.

This research project looks at whether the system of production rights for pigs and poultry - or aspects of these - could be abolished before the planned deadline (2015 at the latest). The main conclusion is that even in 2015, this will entail risks relating to the EU ceiling for nitrogen and phosphate production set for the Netherlands being exceeded if no extra efforts are made at the level of individual entrepreneurs to stimulate the reduction of the excretion of nitrogen and phosphates per animal and an increase in the supply of manure to arable farms, for instance.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	17
1. Inleiding	25
1.1. Aanleiding	25
1.2. Beleidsmatige en politieke context en doelstellingen van het onderzoek	25
1.3. Theorie van beleidsmedewerkers	26
1.4. Leeswijzer	28
2. Methode en aanpak van onderzoek	29
3. Historie van varkens- en pluimveerechten	30
4. Benutting van varkens- en pluimveerechten en dieren aantallen	32
4.1. Ontwikkeling in de geregistreerde varkens- en pluimveerechten	32
4.2. Benutting van de varkens- en pluimveerechten	35
4.3. Verschuivingen van dieren aantallen tussen regio's	36
4.4. Ontwikkeling van het percentage fokzeugen van het totaal aantal varkens	38
4.5. Verloop van dieren aantallen zonder productierechten	40
5. Ontwikkelingen mestproductie en mestafvoerprijzen	41
5.1. Totale mineralenproductie in mest en onderscheiden naar diersoorten	41
5.2. Ontwikkeling in de excretie van stikstof en fosfaat bij de varkens- en Pluimveehouderij	44
5.3. Druk op de mestmarkt	46
6. Ontwikkeling tot 2015 bij handhaving dierenrechten	48
6.1. Achtergrond	48
6.2. Relevante factoren voor de ontwikkeling van de varkens- en pluimveestapel	48
6.3. Schatting aantallen varkens- en pluimvee	50
6.4. Discussie ten aanzien van de geschatte aantallen varkens en pluimvee	53
6.5. Schatting van alle dieren aantallen in de veehouderij tot 2015	54

	Blz.
7. Jaarlijks kapitaalbeslag bij de koop van varkens- en pluimveerechten	56
7.1 Belangrijke neveneffecten van het stelsel van varkens- en pluimvee- Rechten	56
8. Mogelijke alternatieve instrumenten	59
8.1 Kan de milieuvergunning de taak van varkens- en pluimveerechten Overnemen	59
8.2 Fasen bij het milieubeleid	59
8.3 Conclusie	61
9. Effecten van aanpassingen in of opheffen van het stelsel	62
9.1 Regionale plafonds en het onderscheid tussen diersoorten	62
9.2 Doorkijk van het opheffen van de varkens- en pluimveerechten in 2015	66
10. Aanbevelingen	72
Literatuur	73
Bijlagen	
1. Prijzen van varkens- en pluimveerechten en het kapitaalbeslag hiervan	77
2. Aantallen melkkoeien in 2012 en 2015	80

Woord vooraf

In dit onderzoek is nagegaan of het stelsel van productierechten voor de varkens- en pluimveehouderij of delen daarvan, al voor 2015 kan worden opgeheven. Naast afwegingen of het stelsel als geheel al voor 2015 kan worden opgeheven, is gekeken naar het opheffen van het onderscheid tussen regio's en naar het opheffen van het onderscheid tussen diersoorten (varkens en pluimvee). Het onderzoek komt voort uit de toezegging van de minister van LNV om in 2007 de mogelijkheden van opheffing ex ante te evalueren.

Het onderzoek is een van de onderdelen van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (EMW 2007). De Evaluatie Meststoffenwet 2007 werd intensief begeleid door de ambtelijke projectgroep waarin, vanuit de opdrachtgevers, de volgende personen zitting hadden: drs. M. van Rietschoten, ministerie van LNV, drs. R. van Tol, ministerie van VROM, dr. P. Boers, Rijkswaterstaat, ministerie van V&W.

Verder werd intensief samengewerkt met de Dienst Regelingen en met het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP). Het MNP heeft uit de resultaten van de deelprojecten de synthese verzorgd. We willen iedereen bedanken voor de goede en plezierige samenwerking.



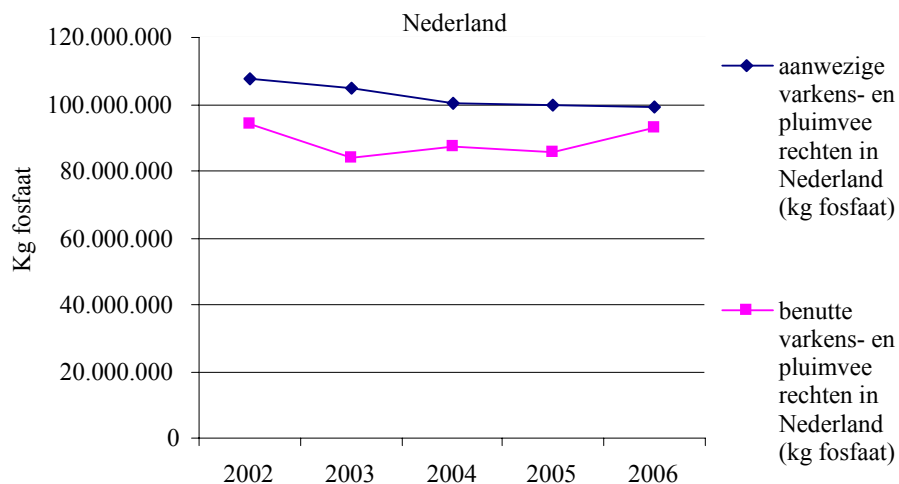
Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

Vanuit verzamelde informatie, een expert-meeting en bilaterale gesprekken met deskundigen wordt een beeld gegeven van het verleden van het stelsel van varkens- en pluimveerechten en wordt nagegaan of, gezien de fasering, andere instrumenten effectiever of efficiënter kunnen zijn of een goede aanvulling kunnen zijn op het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Hoofdvragen zijn of het stelsel van varkens- en pluimveerechten voor 2015 kan worden opgeheven, welke factoren hierop van invloed zijn en of regionale plafonds (schotten tussen regio's) en/of het onderscheid tussen diersoorten (schotten tussen varkens en pluimvee) kan worden opgeheven.

Benutting en prijs van varkens- en pluimveerechten verschilt per regio

De benutting van varkens- en pluimveerechten is in 'oost' blijven steken op 85%, in 'zuid' en 'overig Nederland' gestegen naar 93 à 94%, mogelijk is dit ongeveer het maximum. De prijs van varkens- en pluimveerechten is in 'zuid' nog steeds het hoogst, maar er is geen verschil meer tussen 'oost' en 'overig Nederland'. Dit is een signaal dat er meer spreiding van varkens en pluimvee over Nederland plaatsvindt wat ook uit de gegevens blijkt. De dieraantallen zijn de laatste jaren vooral in overig Nederland (noord en west) relatief gestegen en in het concentratiegebied 'oost' gedaald. Het betekent echter ook dat de vraag naar varkens- en pluimveerechten in 'zuid' nog steeds het hoogst is.

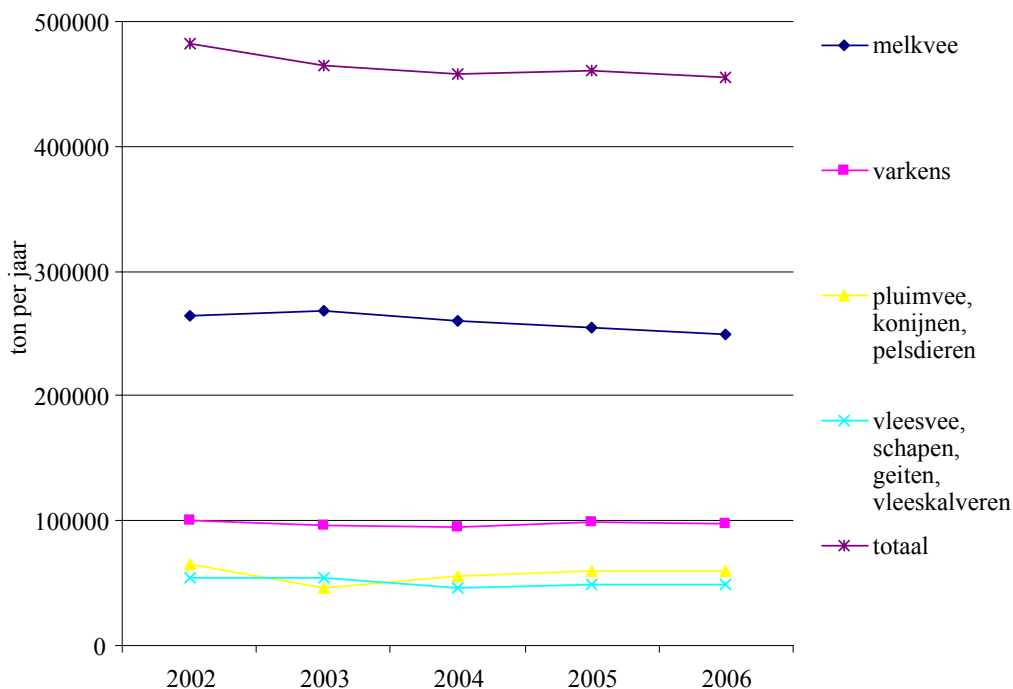


Figuur 1. Totale en benutte varkens- en pluimveerechten in Nederland in kg fosfaat
Bron: Dienst Regelingen.

Uit figuur 1 blijkt dat de benutting van varkens- en pluimveerechten vooral in 2006 sterk is gestegen en er nu weinig ruimte meer is tussen beschikbare en benutte rechten.

Stikstof- en fosfaatproductie op 95% van EU plafond; excretie per dier vermindert niet

De stikstof- en fosfaatproductie in dierlijke mest (ongeveer 483.000 ton stikstof en 172.000 ton fosfaat in 2002) ligt na 2002 (referentiejaar) steeds op ongeveer 95% van het door de Europese Unie voor Nederland vastgestelde plafond voor de mineralenproductie in mest (figuur 2).

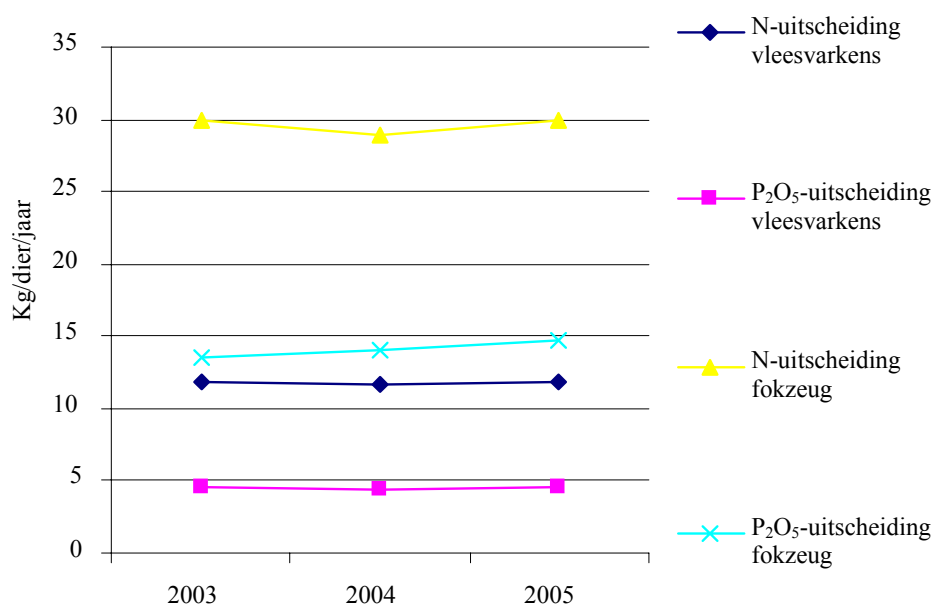


Figuur 2 Stikstofproductie in mest in Nederland voor de jaren 2002 t/m 2006 (ton stikstof/ jaar)

Bron: CBS-landbouwtelling, diverse jaren, bewerking LEI met model MAM.

De verlaging van de stikstof- en fosfaatproductie is vrijwel geheel bereikt door vermindering van dieraantallen en vrijwel niet door vermindering van de excretie per dier (figuur 3). Een van de derogatievoorwaarden is dat de mineralenproductie in mest in Nederland niet boven dit plafond uitkomt. Zowel onder Minas als bij het Gebruiksnormenstelsel was er weinig sturing op excretieverlaging in de varkens- en pluimveehouderij. Technisch gezien zijn er echter aanzienlijke mogelijkheden. Indien deze mogelijkheden benut zouden worden, zou de stikstofproductie in mest kunnen dalen van 95 naar 90% van die van 2002. Omdat er dan meer plaatsingsruimte voor mest ontstaat op het eigen bedrijf en de gehalten lager zijn, is er meer plaatsingsruimte op akkerbouwbedrijven waardoor de druk op de mestmarkt afneemt. Bovendien geeft de vermindering van de stikstofproductie van 95 naar 90% extra ruimte en dus vermindering van risico van overschrijding van het

stikstofplafond als dieraantallen in de toekomst zouden toenemen, bijvoorbeeld door het opheffen van de melkquotering. Of als de derogatie in de toekomst lager wordt dan 250 kg stikstof per hectare.



Figuur 3 Uitscheiding per dier per jaar voor stikstof en fosfaat voor vleesvarkens en fokzeugen
Bron: CBS.

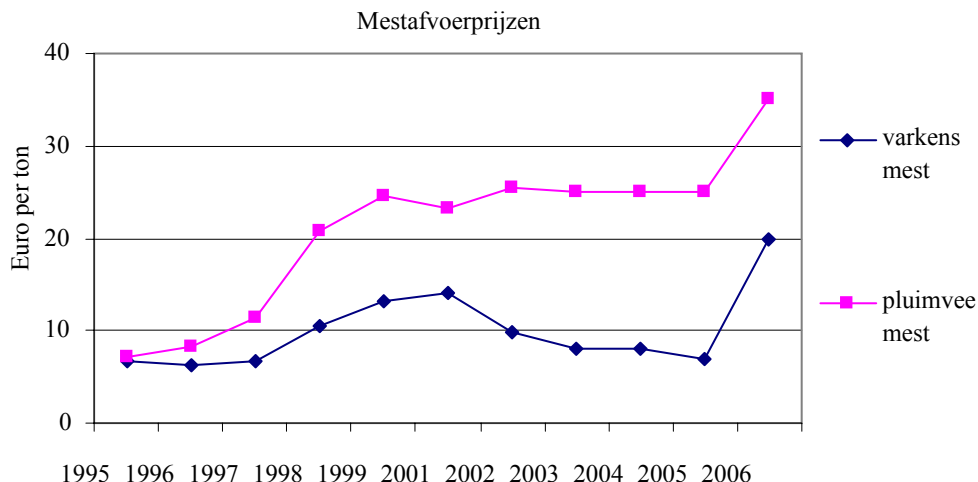
Stelsel van varkens- en pluimveerechten vooral sterk sturend op varkens aantallen

Het stelsel van varkens- en pluimveerechten is vooral voor de aantallen varkens sterk sturend; voor aantallen pluimvee zijn de economische vooruitzichten, internationale concurrentiepositie en de invloed van bedrijfsaanpassingen in verband met wet- en regelgeving sturend. De omvang van de melkveesector wordt gestuurd door de melkquotering, voor veel andere -kleinere- sectoren bestaan geen productiebeperkingen. Aantallen wisselen daardoor meer of minder sterk, het aandeel in de mestproductie is beperkt en economische vooruitzichten en aanscherping van milieunormen zullen meestal sterk genoeg zijn om de uitbreiding binnen de perken te houden. Vooruitzichten kunnen sterk veranderen; de veranderde verwachtingen ten aanzien van het tempo en het effect van de WTO-onderhandelingen zijn hiervan een voorbeeld.

Druk op de mestmarkt tweede argument om mineralenproductie in mest te beperken

Door het toegenomen mestaanbod (er werd in 2006 3 miljoen ton ofwel bijna 25% meer mest getransporteerd dan in 2005) steeg de mestafvoerprijs aanzienlijk wat extra mestafzetkosten tot gevolg had. De varkenshouders moesten namelijk voor de 8 miljoen ton varkensmest die in 2006 in totaal werd getransporteerd 10 euro per ton meer betalen (figuur 4). Dat betekent 80 miljoen extra mestafzetkosten. Voor de pluimveehouderij is dit 12 euro

extra per ton. De 1,2 miljoen ton pluimveemest die werd getransporteerd kostte daardoor in 2006 bijna 15 miljoen ton extra. Van rundveemest werd ruim 2 miljoen ton extra getransporteerd tegen een geschatte prijs van ongeveer 10 euro ofwel ruim 20 miljoen euro. In totaal betekent deze extra druk op de mestmarkt dus bijna 120 miljoen euro aan extra mestafzetkosten.



Figuur 4 Afvoerprijzen voor mest van varkens en pluimvee voor de jaren 1995 t/m 2006. Dit is exclusief de kosten van de inmiddels afgeschafte mestafzetovereenkomsten (MAO's)

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI en Interviews sfeerbeeld mestmarkt 2006.

Druk op mestmarkt neemt na 2009 nog toe

De verwachting is dat bij handhaven van het stelsel van varkens- en pluimveerechten en de melkquotering tot 2015 de mestproductie niet boven het door de EU voor Nederland vastgestelde plafond (referentiejaar 2002) stijgt. In 2006 was, bij een lagere totale mestproductie dan die van 2002, de druk op de mestmarkt zeer hoog. Door aanscherping van de fosfaatnormen, vooral vanaf 2009, kan deze druk nog verder toenemen als er geen andere instrumenten worden ingezet. Het risico van hogere mestoverschotten en dus een hogere druk op de mestmarkt zal nog verder toenemen als Nederland in 2009 de huidige derogatie niet of in beperktere mate krijgt.

Ontschotting tussen regio's leidt tot meer mest in 'zuid'

Uit de analyse blijkt dat bij ontschotting van varkens- en pluimveerechten tussen regio's de mestproductie en daarmee de mestoverschotten in regio 'zuid', naar verwachting, zal toenemen. De drijvende kracht is vooral de grotere vraag naar varkens- en pluimveerechten in regio 'zuid'. De economische voordelen van deze ontschotting zijn beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Milieuvordelen als bijvoorbeeld het bouwen van emissiearme stallen bij nieuwbouw kan ook worden gerealiseerd als ondernemende varkens- en pluimveehouders varkens- en pluimveerechten kopen in een andere regio en daar een nieuwe bedrijfslocatie starten, een trend die al begonnen lijkt.

Ontschotting tussen varkens- en pluimveerechten leidt tot meer zeugen

Een mogelijke ontschotting tussen varkens- en pluimveerechten zal naar verwachting leiden tot een toename van de zeugenstapel. Dat leidt tot een hogere stikstofproductie in mest, een groter mestvolume en mogelijk toename van het mestoverschot doordat zeugenmest tegen aanzienlijk hogere kosten is te verwerken dan verbranding van pluimveemest. Bovendien kan de omvang van de pluimveesector met een derde afnemen.

Opheffen van dierrechtenstelsel leidt tot meer dieren en dus meer mest

Het geheel opheffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten heeft vooral gevolgen voor de groei van het aantal varkens (10-35%). Daarbij dient te worden bedacht dat vermoedelijk tegen 2015 ook de melkquotering wordt beëindigd waardoor voor Nederland een melkproductie-stijging wordt voorzien met maximaal 21%. Onzekerheden zijn de ontwikkeling van de onderlinge economische krachtsverhoudingen tussen sectoren, mede in het licht van de ontwikkeling van de internationale concurrentiepositie, de invloed van wet- en regelgeving op bedrijfsaanpassingen en het tempo van de liberalisering (WTO), de innovatieve kracht van vooral de varkenssector om stijgende mestafvoerprijzen het hoofd te bieden en de mate waarin het telen van gewassen voor de productie van bio-energie opgang maakt. De gevolgen van het scenario met ongeveer 30% uitbreiding van de varkenshouderij, gecombineerd met de voorziene gevolgen van de afschaffing van de melkquotering en uitgaan van de innovatieve kracht van de sector om aan stijgende mestafvoerprijzen het hoofd te bieden, leidt tot overschrijding van het stikstof- en fosfaatplafond dat de EU voor Nederland heeft vastgesteld (tabel 1).

Tabel 1 Stikstof- en fosfaatproductie in mest in 2002 en 2006 en bij drie scenario's voor 2015 (x 1.000 ton)

Diersoort	Werkelijk				Geschat voor drie scenario's					
	2002		2006		2015-1 c)		2015-2 d)		2015-2Excr e)	
	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅
Melkvee	264	81,6	250	77,8	236	73,4	273	84,8	261	81,1
Vleesvee a)	54	17,1	49	17,0	45	15,3	45	15,3	43	14,6
Vleesvarkens	65	25,2	65	24,6	71	27,1	85	32,0	73	27,4
Fokzeugen	34	15,7	33	15,9	37	17,8	45	21,6	39	18,8
Pluimvee b)	65	31,9	59	28,1	57	27,3	57	27,3	50	23,9
Totaal	482	171,5	456	163,4	446	160,9	505	181,0	466	165,8

a) Rundvleesvee, vleeskalveren, schapen en geiten; b) Inclusief ouderdieren (leg en slacht), konijnen, eenden, pelsdieren en kalkoenen; c) Melkvee met quotumverruiming van 1,5% (2005-2012) met wel een lagere jongveebezetting dan in 2006. Uitbreiding vleesvarkens met 10% en fokzeugen met 12%. Pluimvee vermindert met 3% en de vleesveesectoren verminderen met 10%; d) Melkvee na afschaffing melkquotering (aantallen dus niet meteen in 2015 bereikt maar deels in de jaren daarna) waardoor 19,5% extra melkquotum ten opzichte van 2012 met wel een lager jongveebezetting dan in 2006. Uitbreiding vleesvarkens met 30% en fokzeugen met 36%. Pluimvee en overige sectoren blijven ten opzichte van 2015-1 gelijk; e) Als 2015-2 maar met aandacht voor vermindering van de excretie per dier.

De gevolgen van het maximale scenario (ongeveer 30% uitbreiding van de varkenshouderij en maximaal 21% meer melk) voor de mineralenproductie in mest (referentiejaar 2002) kunnen worden opgevangen als de mogelijkheden van de excretievermindering per dier worden benut, de daardoor optredende extra plaatsingsruimte van mest kan worden benut en de afzet van mest naar de akkerbouw extra kan worden gestimuleerd.

Aankoop dierrechten wel aanzienlijke kostenpost

Het stelsel van varkens- en pluimveerechten stuurt op dieraantallen. Zonder dierrechten zullen de mestoverschotten hoger zijn en daarmee de kosten voor mestafzet en verwerking. Een economisch nadeel van de verhandelbaarheid van varkens- en pluimveerechten is dat schaalvergroting alleen mogelijk is door aankoop van varkens- en pluimveerechten en daarmee een aanzienlijke kostenpost is voor deze 'blijvende' en groeiende bedrijven.

Alternatieven zijn er op korte termijn niet, aanvullende mogelijkheden wel

Uit het zoekproces naar mogelijk effectievere en efficiëntere alternatieven voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten is gebleken dat deze op korte termijn niet beschikbaar zijn. Milieuvergunningen zijn strikt maar alleen op dieraantallen, niet met betrekking tot de mestproductie. Een milieuvergunning is daarom niet sterk genoeg om extra druk op de mestproductie- en afzet te voorkomen. Wel is gebleken dat er mogelijkheden zijn om aanvullende maatregelen te nemen om de huidige, en in de toekomst te verwachten, toenemende druk op de mestmarkt te verminderen. Er zijn mogelijkheden tot excretieverlaging per dier. Het vraagt verdere studie om na te gaan welke instrumenten daarbij effectief en efficiënt kunnen worden ingezet. Ook zijn er mogelijkheden om de huidige, lang niet maximaal mogelijke mestacceptatie, op bijvoorbeeld akkerbouwbedrijven te stimuleren. Een mogelijke oplossingsrichting is een andere fosfaatnormering waarbij de hoogte van de totale gebruiksnorm voor fosfaat afhankelijk wordt gesteld van het gebruik van dierlijke mest.

Opheffen van stelsel van dierrechten voor 2015 niet mogelijk

Opheffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten blijkt uit overwegingen van mineralenproductie in mest en druk op de mestmarkt niet mogelijk. Door aanscherping van de fosfaatnormen, vooral vanaf 2009 en het risico dat de derogatie niet op het huidige niveau blijft, zal zonder aanvullende instrumenten, een gedwongen vermindering van het aantal beschikbare varkens- en pluimveerechten nodig zijn. Een gedwongen vermindering gaat gepaard met hoge kosten. Het verdient daarom aanbeveling te onderzoeken of de genoemde aanvullende instrumenten effectief en efficiënt kunnen worden ingezet.

Bereiken eindnormen leidt niet automatisch tot evenwicht op de mestmarkt

De gedachte van beleidsmedewerkers dat in 2015, bij het bereiken van de eindnormen voor het gebruik van kunstmest en dierlijke mest, het Gebruiksnormenstelsel op zich sterk genoeg zal zijn om ten allen tijde, zonder productiebeperkingen, het evenwicht op de mestmarkt in stand te houden, heeft te weinig oog voor mogelijk toekomstige verbeteringen van de concurrentiekracht en de innovatieve kracht die sectoren kunnen ontwikkelen. Een sterke verbetering van de concurrentiekracht van een sector kan de sturingskracht van ge-

bruiksnormen te boven gaan waardoor toch meer mest geproduceerd wordt dan uit een oogpunt van de eindgebruiksnormen wenselijk is.

Excretievermindering per dier niet alleen interessant maar ook nodig

De gedachte van beleidsmedewerkers dat inzetten op vermindering van de excretie per dier minder interessant is omdat dit niet stuurt op dieraantallen is in zoverre juist dat sturen op dieraantallen *nu* meer zekerheid biedt. Deze theorie geeft echter niet alleen onvoldoende aandacht aan de grote mogelijkheden die excretievermindering per dier biedt voor het realiseren van het door de EU voor Nederland vastgestelde plafond voor de productie van mineralen in mest en het verminderen van de druk op de mestmarkt. Ze is ook nodig om op termijn de gevolgen van het opheffen van stelsels van productierechten (melkquotering, varkens- en pluimveerechten) mogelijk te maken.

Aanbevelingen

1. Het onderscheid tussen regio's te laten voortbestaan vanwege de grote vraag naar varkens- en pluimveerechten in 'zuid' en de flexibele instelling van ondernemers.
2. Het onderscheid tussen diersoorten (varkens-pluimvee) te laten bestaan vanwege de te verwachten reductie van de pluimveesector.
3. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten (nationaal productieplafond) nu nog niet op te heffen omdat de risico's voor vooral de overschrijding van het door de EU ingestelde productieplafond voor stikstof en fosfaat in dierlijke mest nog te groot zijn zolang de excretie per dier niet wezenlijk vermindert.
4. Om het mogelijk te maken het stelsel van varkens- en pluimveerechten in 2015 wel op te heffen zonder aanzienlijk risico dat het stikstof- en fosfaatproductieplafond voor dierlijke mest wordt overschreden, wordt aanbevolen meer aandacht te schenken aan de vermindering van de excretie per dier.
5. In 2009 zou kunnen worden geëvalueerd of excretievermindering per dier in de praktijk zodanige mogelijkheden biedt dat tot opheffing van het stelsel van varkens- en pluimveerechten kan worden overgegaan.
6. Voor het vrijwillig verminderen van de excretie per dier, wordt aanbevolen stimulanzen te ontwikkelen die vooral aangrijpen op de ambities, drijfveren en voordelen voor individuele veehouders. Daarvoor wordt aanbevolen in te zetten op praktijkpilots door sector en overheid. Vermindering van de excretie leidt tot het behoud van meer plaatsingsruimte van dierlijke mest waardoor de druk op de mestmarkt vermindert, ook in het geval de derogatie niet op het huidige niveau gehandhaafd blijft. Inzetten op de vermindering van de excretie per dier past ook bij de vaak efficiëntere derde fase van mest- en milieubeleid (integratiefase)
7. Om de druk op de mestmarkt verder te verminderen, wordt aanbevolen het gebruik van dierlijke mest in de akkerbouw verder te stimuleren door het comparatieve voordeel van kunstmest ten opzichte van dierlijke mest weg te nemen. Een mogelijkheid is om de hoogte van de totale fosfaatsnormering voor kunstmest en dierlijke mest afhankelijk te maken van de hoogte van de dierlijke mestgift. Dit kan bijvoorbeeld door de hoogte van de norm te zien als functie van een constante plus b * hoogte van dierlijke mestgift met een maximum voor het totaal, en wel als volgt:

- a. bouwland $45 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per hectare}$ met een maximum van 90 kg fosfaat (de huidige norm);
- b. grasland $55 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per hectare}$ met en maximum van 110 kg fosfaat (de huidige norm).

Summary

Abolish pig and poultry production rights before 2015: yes or no; A study within the framework of the Evaluation Fertiliser Act 2007

On the basis of collated data, an expert meeting and bilateral discussions with experts, a picture is presented of the history of the system of pig rights and poultry rights, and we look at whether - in view of the phasing - other instruments could be more effective or efficient, or a useful addition to the system of pig rights and poultry rights. The main questions are whether the system of pig rights and poultry rights can be abolished before 2015, which factors influence this, and whether regional ceilings (barriers between regions) and/or the distinction between animal species (between pigs and poultry) can be abolished.

Utilisation and price of pig and poultry rights differs by region

The utilisation of pig and poultry rights has levelled out at 85% in the eastern region and risen to 93 to 94% in the south and the rest of the Netherlands. This may be roughly the maximum. The price of pigs is still highest in the south, but there is no longer any difference between the east and the rest of the Netherlands. This is a signal that there is a greater distribution of pigs and poultry over the Netherlands, which is also apparent from the data. The numbers of animals have risen in relative terms over the last few years, particularly in other parts of the Netherlands (the north and west), while they have declined in the concentrated area in the east. However, this also means that the demand for pig and poultry rights in the south is still the highest.

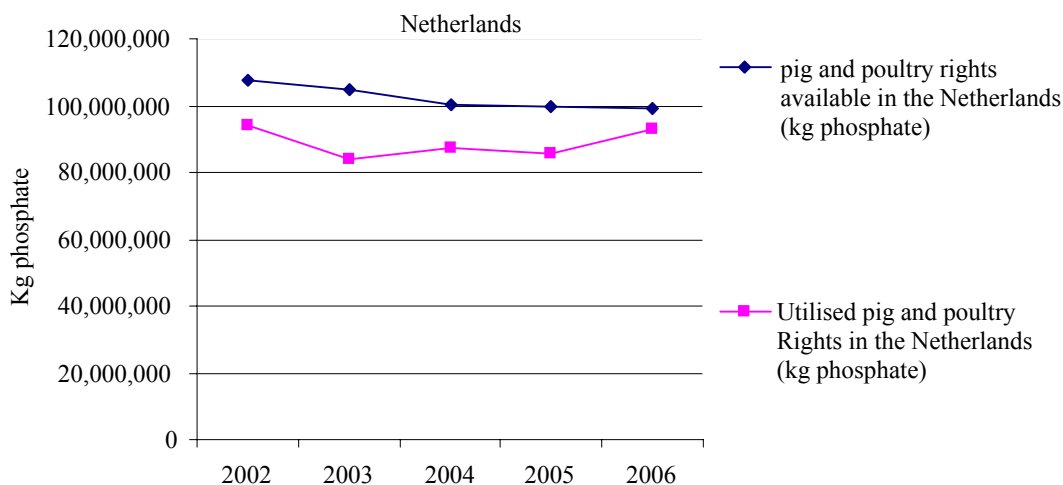


Figure 1 Total and utilised pig and poultry rights in the Netherlands in kg phosphates
Source: Dienst Regelingen (Schemes Service, DR).

Figure 1 shows that the utilisation of pig and poultry rights increased particularly strongly in 2006 and that there is currently little difference between available and utilised rights.

Nitrogen and phosphate production at 95% of the EU ceiling; excretions per animal not reduced

After 2002 (the reference year), the nitrogen and phosphate production in animal manure (approximately 483,000 tonnes of nitrogen and 172,000 tonnes of phosphate in 2002) has remained at approximately 95% of the ceiling set by the European Union for the Netherlands for mineral production in manure (figure 2).

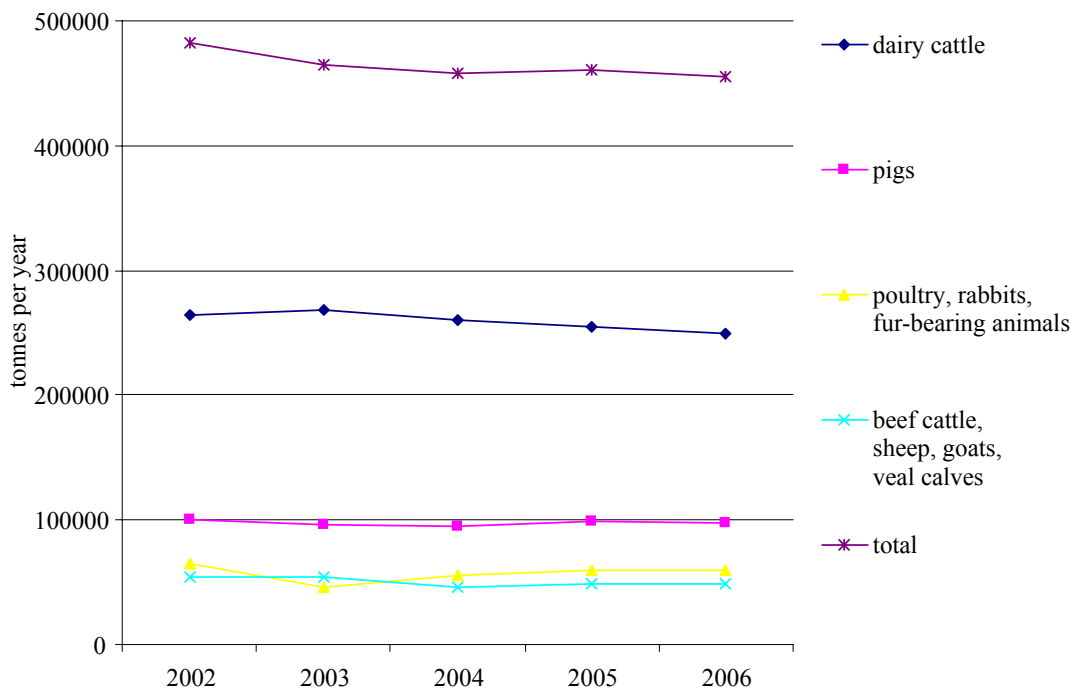


Figure 2 Nitrogen production in manure in the Netherlands for the years 2002 to 2006 inclusive (tonnes of nitrogen per year)

Source: Statistics Netherlands agricultural census, various years, processed by LEI using MAM model.

The reduction in the production of nitrogen and phosphate has been almost entirely achieved through a reduction in the numbers of animals and barely at all by a reduction of the excretions per animal (figure 3). One of the derogation conditions is that the mineral production in manure in the Netherlands does not exceed this ceiling. Both under Minas and under the Usage Norm System, there was little regulation in terms of reducing excretions in pig and poultry farming. However, in technical terms there are considerable possibilities. If these possibilities were to be used, the nitrogen produced in manure could be reduced from 95 to 90% of the level in 2002. Since this would create more space for manure on the individual farms and the levels would be lower, more storage space would be

available on arable farms, thus reducing the pressure on the manure market. Moreover, the reduction in nitrogen production from 95 to 90% results in extra space and thus a reduction in the risk of exceeding the nitrogen ceiling if the numbers of animals were to increase in the future, for example through the abolition of milk quotas, or if the derogation falls below 250kg of nitrogen per hectare in the future.

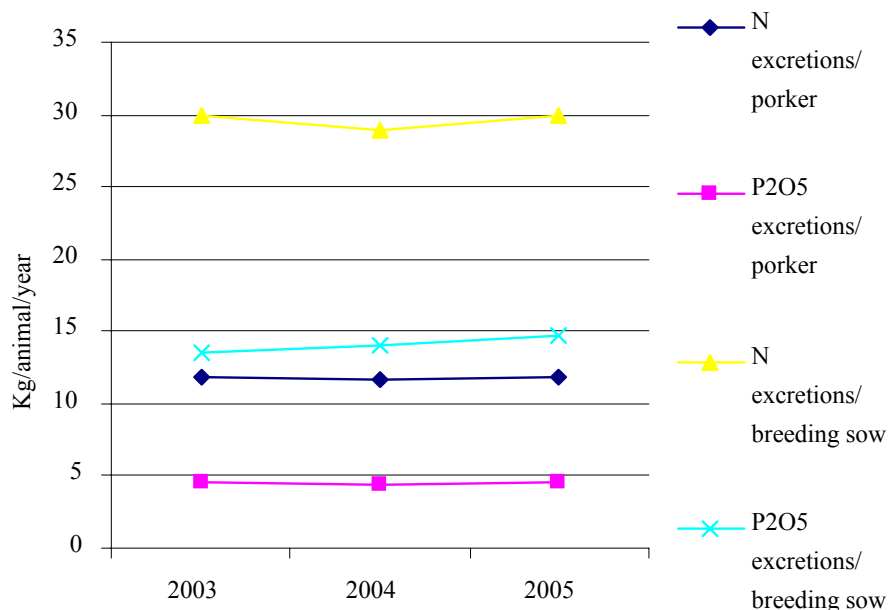


Figure 3 Excretions per animal per year for nitrogen and phosphate for porkers and breeding sows
Source: Statistics Netherlands (CBS).

System of pig and poultry rights has a particularly strong regulating effect on numbers of pigs

The system of pig and poultry rights has a particularly strong influence on the numbers of pigs; for poultry numbers, the economic prospects, international competitiveness and the influence of farm modifications have a regulating effect in connection with legislation and regulations. The size of the dairy sector is regulated through milk quotas, while for many other - smaller - sectors there are no production limitations. Numbers therefore vary to a greater or lesser extent, the share in the manure production is limited, and economic prospects and the tightening of environmental standards will generally be sufficient to keep the expansion within limits. Prospects can change greatly; the changed expectations with regard to the speed and effect of the WTO negotiations are an example of this.

Pressure on the manure market is a second argument for limiting mineral production in manure

The manure disposal price rose considerably due to the increased supply of manure (almost 25% more manure - 3 million tonnes - was transported in 2006 than in 2005), resulting in extra manure disposal costs. The pig farmers had to pay 10 euros per tonne more for the 8

million tonnes of pig manure transported in 2006 (figure 4). This means 80 million in extra manure-disposal costs. For poultry farming, this amounted to 12 euros extra per tonne. The 1.2 million tonnes of poultry manure that were transported therefore cost almost 15 million euros more in 2006. More than two million extra tonnes of cow manure were transported at an estimated price of approximately 10 euros, equating to over 20 million euros. In total, this extra pressure on the manure market therefore means almost 120 million euros in extra manure-disposal costs.

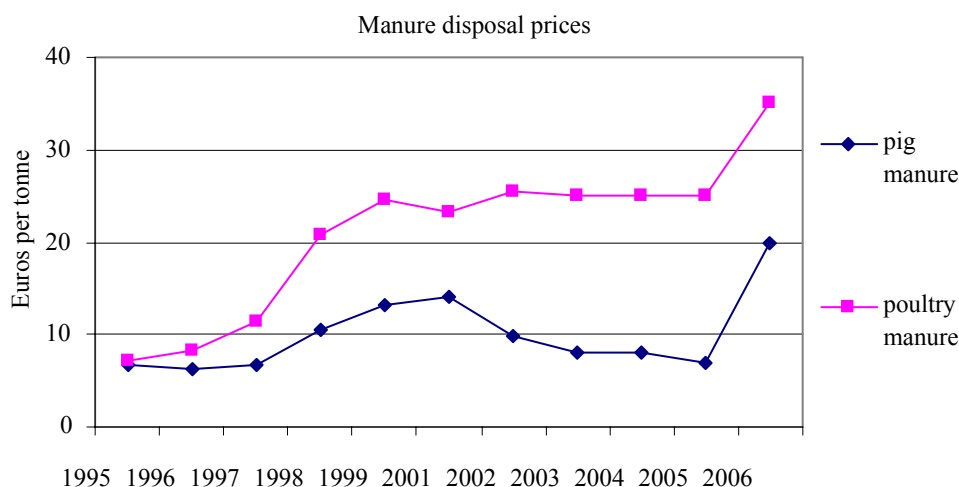


Figure 4 The removal prices for manure from pigs and poultry for the years 1995 to 2006 inclusive. This does not include the costs of the now abolished manure disposal agreements (MAOs).

Source: LEI's Farm Accountancy Data Network and interviews on the atmosphere within the manure market 2006.

Pressure on manure market will increase further after 2009

The expectation is that if the system of pig and poultry rights and the milk quotas are maintained until 2015, manure production will not rise above the ceiling set by the European Union for the Netherlands (reference year: 2002). With a lower total level of manure production than that of 2002, the pressure on the manure market was very high in 2006. Due to the tightening of the phosphate standards, particularly after 2009, this pressure is likely to increase still further if no other instruments are deployed. The risk of greater manure surpluses and therefore greater pressure on the manure market will increase further still if the Netherlands does not get the current derogation in 2009 or only to a more limited extent.

Removal of barriers between regions leads to more manure in the southern region

The analysis shows that when pig and poultry right barriers between regions are removed, manure production and thus manure surpluses in the southern region can be expected to increase. The driving force is primarily the greater demand for pig and poultry rights in the southern region. The economic advantages of this removal of barriers are limited in comparison with the current situation. Environmental advantages such as the construction of

low-emission stalls when building new buildings can also be achieved if enterprising pig and poultry farmers buy pig and poultry rights in another region and start up a new farm location there. This is a trend that appears to have already begun.

Removal of barriers between pig and poultry rights results in more sows

A possible removal of barriers between pig and poultry rights is expected to lead to an increase in the sow population. This gives rise to increased nitrogen production in manure, a greater volume of manure and a possible increase in the manure surplus as the costs of processing sow manure are considerably higher than the burning of poultry manure. Moreover, the size of the poultry sector may decline by a third.

Abolition of systems of animal rights will lead to more animals and therefore more manure

The complete abolition of the system of pig and poultry rights mainly has consequences for the growth in the number of pigs (10-35%). In this regard, one must consider that milk quotas will also be abolished by 2015, The Netherlands is then predicted to experience an increase in milk production of up to 21%. Uncertainties are the development of the mutual economic balances of power between sectors, partly in the light of the development of international competitiveness, the influence of legislation and regulations on farm modifications and the speed of liberalisation (WTO), the innovative strength of the pig sector in particular in coping with increasing manure disposal prices and the extent to which the cultivation of crops for the production of bio-energy catches on. The consequences of the scenario with approximately 30% expansion of pig farming, combined with the forecasted consequences of the abolition of the milk quotas and assuming the innovative strength of the sector in coping with increasing manure disposal prices leads to the nitrogen and phosphate ceilings set by the EU for the Netherlands being exceeded (table 1).

Table 1 Nitrogen and phosphate production in manure in 2002 and 2006 and in three scenarios for 2015 (x 1,000 tonnes)

Animal type	actual				estimated for three scenarios					
	2002		2006		2015-1 c)		2015-2 d)		2015-2Excr e)	
	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅
Dairy cattle	264	81.6	250	77.8	236	73.4	273	84.8	261	81.1
Animals for meat a)54	17.1	49	17.0	45	15.3	45	15.3	43	14.6	
Porkers	65	25.2	65	24.6	71	27.1	85	32.0	73	27.4
Breeding sows	34	15.7	33	15.9	37	17.8	45	21.6	39	18.8
Poultry b)	65	31.9	59	28.1	57	27.3	57	27.3	50	23.9
Total	482	171.5	456	163.4	446	160.9	505	181.0	466	165.8

a) Beef cattle, veal calves, sheep and goats; b) Including parent birds (laying and for slaughter), rabbits, ducks, fur-bearing animals and turkeys; c) Dairy cattle with quota expansion of 1.5% (2005 - 2012) with fewer young cattle than in 2006. Expansion of porker population by 10% and of breeding sow population by 12 %. Poultry declines by 3% and the meat-animal sectors decline by 10%; d) Dairy cattle after abolition of milk quotas (numbers therefore not reached straight away in 2015 but partially in subsequent years) resulting in 19.5% extra milk quota compared with 2012 with fewer young cattle than in 2006. Expansion of porker population by 30% and of breeding sow population by 36%. Poultry and other sectors remain the same compared with 2015-1; e) As 2015-2 but with attention devoted to reducing excretions per animal.

The consequences of the maximum scenario (approximately 30% expansion of pig farming and up to 21% more milk) for the mineral production in manure (reference year 2002) can be cushioned if the possibilities for reducing excretions per animal are utilised, the resulting extra storage space for manure can be used, and extra stimulation can be given to the sale of manure to arable farms.

Purchasing of animal production rights does represent a considerable cost item

The system of pig and poultry rights operates on the basis of animal numbers. Without animal production rights, the manure surpluses will be higher, as will the costs for manure disposal and processing. An economic disadvantage of the tradability in pig and poultry rights is that increases in scale are only possible by purchasing pig and poultry rights, which represent a considerable cost item for these “permanent” and growing businesses.

There are no alternatives in the short term, yet there are additional possibilities

The search for potentially more effective and more efficient alternatives for the system of pig and poultry rights has shown that there are no short-term alternatives. Environmental permits are strict, but only in terms of animal numbers, not in terms of manure production. An environmental permit therefore is not strict enough to prevent extra pressure on the manure production and sales. It is however clear that it is possible to take additional measures to reduce the existing and projected increasing pressure on the manure market. There are possibilities for reducing excretion levels per animal. In order to find out which instruments will be effective and efficient in that respect, further research is required. There are also possibilities for encouraging the current manure acceptance, which is still far from reaching its maximum, on arable farms, for instance. One possible solution may be a different phosphate standardisation, with the extent of the total consumer standard for phosphate being made dependent on the use of animal manure.

Abolition of the system of animal rights before 2015 not possible

Abolishing the system of pig and poultry rights is not possible on the grounds of mineral production in manure and pressure on the manure market. As a result of stricter phosphate standards, especially from 2009 onwards, and the risk of derogation not remaining at its current level, the number of available pig and poultry rights will have to be forcibly reduced, without additional instruments. A forced reduction goes hand in hand with high costs. It would therefore be worthwhile finding out whether the aforementioned additional instruments can be used effectively and efficiently.

Achieving final standards will not automatically lead to a balance on the manure market

The vision of policy officers that in 2015 - upon reaching the final standards for the use of artificial fertilisers and animal manure - the Usage Norm System will in itself be strong enough to maintain the balance on the manure market at all times without any production restrictions, fails to consider any future improvements to the competitive strength and the innovative powers which sectors may develop. A major improvement to the competitive strength of a sector could surpass the controlling powers of the user standards, resulting in a higher manure production than is desirable in terms of final user standards.

Excretion reduction per animal not only interesting but also necessary

The view of policy officers that focusing on a reduction of excretion levels per animal is less interesting because it does not focus on animal numbers is correct inasmuch that focusing on animal numbers provides more security *now*. However, this theory fails to pay enough attention to the fantastic possibilities offered by excretion reduction per animal for the realisation of the ceiling for mineral production in manure (which the EU has set for the Netherlands) and the reduction of the pressure on the manure market. It is also required to facilitate the consequences of abolishing systems of production rights later (milk quotas, pig and poultry rights).

Recommendations

- Let the distinction between regions continue on account of the great demand for pig and poultry rights in the southern region and the flexible attitude of entrepreneurs.
- Let the distinction between animal species (pigs-poultry) continue on account of the anticipated reduction of the poultry sector.
- Do not abolish the system of pig and poultry rights (national production ceiling) yet, because the particular risks of exceeding the production ceiling for nitrogen and phosphate in animal manure - set by the EU - are still too great as long as the excretion levels per animal are not substantially reduced.
- In order to make it possible to abolish the system of pig and poultry rights in 2015 without running the considerable risk of the nitrogen and phosphate production limit for animal manure being exceeded, we recommend paying more attention to the reduction of excretion levels per animal.
- In 2009, an assessment could be made of whether the reduction of excretion per animal offers such possibilities in practice that the system of pig and poultry rights could be abolished.
- With regard to the voluntary reduction of excretions per animal, the recommendation is to develop incentives that are in line with the ambitions, driving forces and advantages of individual livestock farmers. Within this context, the recommendation is to focus on practice pilots by the sector and the government. Reduction of excretion leads to the retention of more storage facilities for animal manure, reducing the pressure on the manure market, even if the derogation cannot be maintained at its current level. Aiming at reducing the excretion per animal also suits the often more efficient third phase of the manure and environment policy (integration phase).
- In order to reduce the pressure on the manure market, the recommendation is to further stimulate the use of animal manure in arable farming by removing the relative advantage of artificial fertiliser over animal manure. One possibility is to make the extent of the total phosphate differentiation for artificial fertiliser and animal manure dependent on the amount of animal manure. This would be possible, for instance, by regarding the extent of the standard as a function of a constant plus $b \times$ the amount of animal manure, with the total subjected to a maximum:
 - a. arable land $45 + 0.5 \times$ phosphate amount animal manure per hectare, subject to a maximum of 90 kg phosphate (the current standard);
 - b. grassland $55 + 0.5 \times$ phosphate amount animal manure per hectare, subject to a maximum of 110 kg phosphate (the current standard).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De mestwetgeving kent sinds de jaren tachtig een systeem van productierechten waarmee per bedrijf de omvang van de veestapel - en daarmee de omvang van de mestproductie - wordt begrensd. Hoofddoelstelling is het daarmee op landelijk niveau verzekeren van een balans tussen enerzijds de omvang van de mestproductie en anderzijds de gebruiks- en afzetmogelijkheden voor dierlijke meststoffen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 004, nr. 3, pag. 2 en 3). Het stelsel van varkens- en pluimveerechten is in de jaren 90 van de vorige eeuw opgezet als instrument om te voorkomen dat, door uitbreiding van dieren aantallen, de milieukwaliteit nog verder verslechtert in een tijd dat er nog onvoldoende oplossingen zijn (saneren). De vraag is of het stelsel van varkens- en pluimveerechten nog steeds nodig is voor het reguleren van de mestproductie. Onderliggende vraag is hoe de overheid kan gaan werken aan stimulansen om tot verbetering van de milieukwaliteit te komen. In de Meststoffenwet is het stelsel van varkens- en pluimveerechten dus het instrument om de omvang van de intensieve veehouderij aan een plafond te binden zodat de nationale mest- en mineralenproductie binnen de perken blijft. De wet bevat thans twee tijdshorizonnen:

- het stelsel van varkens- en pluimveerechten komt per 1 januari 2015 te vervallen (artikel 77 Meststoffenwet);
- het verplaatsingsverbod tussen en uit de concentratiegebieden komt per 1 januari 2008 te vervallen (art. 26, zesde lid).

1.2 Beleidsmatige en politieke context en doelstellingen van het onderzoek

De beleidsmatige en politieke context beschrijven we hier met enkele citaten op enkele recente momenten dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten in het parlement aan de orde kwam. Tot 2015 lijkt - naar de inzichten van 2005- het afschaffen van de productierechten daarom niet verantwoord, tenzij er andere mechanismen zijn geïntroduceerd die een gelijke werking ten aanzien van de beheersing van de omvang van het geproduceerde mestvolume hebben. De genoemde datum staat uitdrukkelijk niet in de weg dat in een situatie waarin alternatieve mechanismen voldoende waarborgen geven, eerder een wetsvoorstel tot het schrappen van de productierechten wordt ingediend, omdat dit soort beperkende instrumenten niet langer in stand moeten worden gehouden dan noodzakelijk. De vraag naar de noodzaak van instandhouding van de productierechten en van de specifieke daaraan verbonden beperkingen, zoals de onmogelijkheid om de mestproductie naar de concentratiegebieden te verplaatsen, zal telkens aan de orde komen bij de in artikel 68 van de Meststoffenwet voorgeschreven evaluatie van die wet. Uiteraard zal een eventueel voorstellen tot afschaffen tijdig worden aangekondigd, zodat daarmee bij investeringen door

bedrijven rekening kan worden gehouden. In zoverre is de expiratiedatum primair een richtdatum die de wetgever ertoe dwingt tijdig een nieuwe afweging ten aanzien van het al dan niet voortzetten van het systeem te maken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 004, nr. 3, pag. 30).

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen in het parlement heeft minister Veerman enkele uitspraken gedaan over productierechten:

- 'Tegelijk heb ik een- en andermaal aangegeven dat varkens- en pluimveerechten niet langer in stand moeten worden gelaten dan strikt noodzakelijk is. Het is dus een kwestie van tijd. Bij de komende wetsevaluaties moet indringend worden gekeken naar de noodzaak of dat nog moet worden gehandhaafd' (Eerste Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 34, pag. 1605-1614);
- 'Het staat voor mij vast dat het schot (tussen varkens en pluimvee) moet worden weggenomen zodra dat verantwoord is. Ik zeg u dan ook toe dat op basis van de eerste wetsevaluatie in 2007 opnieuw, en wel grondig, naar dit aspect zal worden gekeken. Mocht blijken dat beide sectoren stabiel zijn, en dat voor een uitbreiding van de varkenshouderij ten koste van de pluimveehouderij niet hoeft te worden gevreesd, dan is wat mij betreft ontschotting vol in beeld' (Eerste Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 34, pag. 1605-1614);
- 'De vraag naar de noodzaak van instandhouding van de productierechten en van de specifieke daaraan verbonden beperkingen, zoals de onmogelijkheid om de mestproductie naar de concentratiegebieden te verplaatsen, zal telkens aan de orde komen bij de in artikel 68 van de Meststoffenwet voorgeschreven evaluatie van die wet' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 004, nr. 3);
- 'Zij zal bij de evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 opnieuw bezien of het onderscheid tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden, in het licht van de dan aan de orde zijnde ontwikkelingen in de veehouderij en stand van zaken van de reconstructie, nog zinvol is' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 004, nr. 6).

De vragen van het onderzoek zijn:

- blijft het noodzakelijk om de varkens- en pluimveerechten te handhaven tot 2015;
- welke factoren zijn daarop van invloed: zijn aanpassingen in het stelsel van varkens- en pluimveerechten noodzakelijk?
- is het noodzakelijk om vast te houden aan plafonds per concentratiegebied? (na 2008);
- is het noodzakelijk om vast te houden aan plafonds per diersoort (varkens/kippen) of kan het schot daartussen vervallen?

1.3 Beleids Theorie van beleidsmedewerkers

De beleidstheorie geeft aan hoe beleidsmedewerkers denken dat een beleidsinstrument -in dit geval het stelsel van varkens- en pluimveerechten- werkt en wat het belang er van is. In deze paragraaf wordt de visie van beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV gegeven op basis van een interview met hen.

Volgens de beleidsmedewerkers is het stelsel van varkens- en pluimveerechten bedoeld om de productie van varkens- en pluimveemest in Nederland aan een maximum te binden. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten is, gegeven de realisatie van het huidige beleid, tot 2015 nodig om de mestproductie en daarmee het evenwicht op de mestmarkt te bewaren en daarmee de druk op die mestmarkt in de hand te houden. Zou je het stelsel van varkens- en pluimveerechten te snel opheffen, dan mis je sturingskracht. Er is met betrekking tot het mestoverschot nog een belangrijke hobbel te nemen: bij de huidige omvang van de veestapel zal een aanzienlijke hoeveelheid varkensmest moeten worden verwerkt en buiten de landbouw moeten worden afgezet. Voor verwerking zijn in de varkenshouderij nog geen/onvoldoende technische mogelijkheden in tegenstelling tot de pluimveehouderij. Voor 2015 moet je het stelsel daarom niet opheffen, anders ontstaat - bij gelijkblijvende afzetmogelijkheden - een niet-plaatsbaar mestoverschot. Na 2015, als de eindnormen bereikt zijn, ontstaat er, naar de gedachte van onze gesprekspartners, evenwicht op de mestmarkt omdat dan het mestaanbod door aanscherping van normen niet meer vergroot wordt.

Bovendien heeft het stelsel van varkens- en pluimveerechten een aantal aantrekkelijke neveneffecten. Het is bijvoorbeeld te benutten voor het sturen van de verplaatsing van dieren uit extensiveringgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden, je kunt, zoals uit het verleden is gebleken, kortingen toepassen bij verhandeling van varkens- en pluimveerechten of varkens- en pluimveerechten opkopen. Beleidsmedewerkers onderkennen wel de negatieve effecten van varkens- en pluimveerechten. Het stelsel belast de bedrijfsontwikkeling omdat je met varkens- en pluimveerechten in feite in lucht investeert en niet in oplossingsrichtingen. Zou je te veel uitbreiding van het aantal dieren toestaan in ruil voor milieu- of andere verduurzaminginvesteringen dan is er gevaar het EU stikstofproductieplafond voor Nederland te overschrijden. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten is namelijk ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eis die de Europese Commissie heeft gesteld aan de zogenaamde derogatie. De totale productie van stikstof en fosfaat in Nederland mag niet uitkomen boven het niveau van 2002 (art. 7 van de Beschikking van de Europese Commissie van 8 december 2005, Pb. 324/89). Het sterke punt van het stelsel van varkens- en pluimveerechten is dat dit stuurt op dieraantallen. Vanuit dit oogpunt is vermindering van de excretie per dier voor LNV minder interessant. Het veevoerspoor is een deeloplossing voor het mestoverschot, het stuurt *niet* op dieraantallen! Ontschotting kent enkele aspecten die er uiteindelijk op neer komen dat in zuidelijk concentratiegebied, waar de vakmensen op het gebied van zeugenhoudery zitten, meer dieren komen en vooral meer fokzeugen. Zou tussen pluimvee en varkens worden ontschoot, dan versterkt dit het bovengenoemde effect. Het is een 'saldoverhaal'. Per kg fosfaat wordt het meest aan melkvee verdiend, zeker waar voor de toekomst een goede concurrentiepositie voor deze sector wordt voorzien. Die kunnen een deel van de 'milieugebruiksruimte' van de intensieve veehouderij innemen. Daarna komen fokzeugen, dan vleesvarkens en dan leghennen. En de grote zeugenhouders zitten vooral in het zuiden van Nederland. In lijn uitgezet, komt het, volgens onze gesprekspartners, op het volgende neer:

- ontschotting tussen varkens en zeugen: verschuiving vleesvarkens → zeugen, vooral in Brabant;
- ontschotting tussen gebieden: verschuiving productie -> Brabant → meer zeugen;

- ontschotting tussen varkens en pluimvee: verschuiving van pluimvee → varkens → zeugen.

Dat zal inhouden dat bij dezelfde hoeveelheid fosfaat, meer stikstof wordt geproduceerd. En bovendien dat verwerkingscapaciteit, die voor pluimveemest wel beschikbaar is, minder efficiënt wordt benut terwijl die verwerkingscapaciteit voor de varkensmest niet of onvoldoende beschikbaar is.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 hebben we de beleidsmatige en politieke context geschetst als mede de beleidstheorie van beleidsmedewerkers. Dit is gedaan om na te gaan of dit overeenkomt met ontwikkelingen in de praktijk. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beeld gegeven van de historie van de varkens- en pluimveerechten. Hiermee wordt een beeld gegeven van de evolutie in de tijd van dit instrument. Daarna wordt, in hoofdstuk 4, de benutting van varkens- en pluimveerechten beschreven. De vraag is of daarin verschuivingen zijn opgetreden en hoe de dieraantallen zich per regio hebben ontwikkeld. Dit geeft inzicht in de mate waarin en waar dierrechten worden benut en of er nog mogelijkheden zijn om latente ruimte te benutten. Er wordt informatie verstrekt vanaf 2002 omdat dit jaar een belangrijk referentiepunt is voor de Europese Unie.

Aansluitend beschrijven we in hoofdstuk 5 hoe de mestproductie en de mestafvoerprijzen zich hebben ontwikkeld. De ontwikkeling van de stikstof- en fosfaatproductie van varkens en pluimvee wordt namelijk niet alleen bepaald door de omvang van de hoeveelheid dierrechten en de benutting daarvan maar ook door de excretie van stikstof en fosfaat per dier en de mogelijkheden die te verlagen. Bij de afweging om het stelsel van varkens- en pluimveerechten op korte termijn (voor 2015) af te schaffen, speelt ook de druk op de mestmarkt (de omvang van het nationale mestoverschot) een rol. Daarom gaan we daar in dit hoofdstuk ook kort op in. Hoofdstuk 6 geeft een indruk van de te verwachten ontwikkeling in de dieraantallen bij handhaving van het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Daarbij wordt ook ingegaan op ontwikkelingen bij andere diersoorten zoals melkvee. Er is daarbij een bandbreedte gehanteerd. Bij de afweging van het al of niet handhaven van het stelsel van varkens- en pluimveerechten spelen ook de kosten van aankoop van deze productierechten bij schaalvergroting en rol. Veehouders kunnen varkens en pluimvee houden als ze beschikken over rechten om deze dieren te houden. In hoofdstuk 7 geven we daarom een indruk van het jaarlijkse kapitaalbeslag dat door de verhandelbaarheid van varkens- en pluimveerechten ontstaat. Hoofdstuk 8 gaat over mogelijke alternatieven voor of naast het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Dit is vooral bedoeld om na te gaan of nieuwe instrumenten of een nieuwe combinatie van instrumenten mogelijk, effectief en/of efficiënt zou kunnen zijn. In hoofdstuk 9 beschrijven we de overwegingen en consequenties van het opheffen van het onderscheid tussen regio's, het onderscheid tussen diersoorten en het geheel opheffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Hierbij wordt ook de verwachten gevolgen van afschaffing van de melkquotering betrokken. Hoofdstuk 10 bevat de aanbevelingen.

2. Methode en aanpak van onderzoek

De methode om deze vragen te beantwoorden, sluit aan bij de methode zoals die is gehanteerd in de EMW2004. In die studie is enerzijds informatie verzameld en geanalyseerd en anderzijds zijn experts op diverse relevante aspecten uitgenodigd om hun expertise in te zetten (Hubeek en De Hoop, 2004). Ook nu is daarom gekozen voor een deskstudy die als volgt is uitgevoerd:

- weergeven van de beleidsmatige en politieke context;
- inzicht in de beleidstheorie van beleidsmedewerkers. Beleidsmedewerkers hebben een beeld in het hoofd van hoe beleidsinstrumenten werken. Beleid is, samen met de controle en handhaving, gericht op het beïnvloeden van gedrag van ondernemers, natuurlijk in de door de overheid gewenste richting. Beleidsmedewerkers hanteren (vaak impliciete) aannames of minitheoretjes over de samenhang tussen een maatregel en beoogde gedragsveranderingen, dit noemen we beleidstheorieën (Termeer et al., 2007). Er zijn gesprekken met beleidsmedewerkers gevoerd;
- inzicht in de ontwikkelingen in het verleden (gebruik van productierechten, ontwikkelingen bij de mestproductie, context van de mestproductie zoals het EU-plafond met betrekking tot de derogatie, latente ruimte, prijzen en handel van en in varkens- en pluimveerechten). Er is informatie verzameld van onder meer Dienst Regelingen en het CBS;
- schatting van dieraantallen in de toekomst bij handhaven van het stelsel van varkens- en pluimveerechten met een bandbreedte voor de situatie als ze vervroegd zouden worden afgeschaft;
- schatting van de gevolgen voor ontschottingen en opheffen voor 2015 van het stelsel van varkens- en pluimveerechten.

Een belangrijke bron van informatie is het raadplegen van experts via individuele gesprekken en via een expert meeting. Deze experts hebben een brede ervaring in de sectoren varkens- en pluimveehouderij door hun contacten met sectorvertegenwoordigers, stakeholders en individuele ondernemers. Deze aanpak is gekozen omdat, als blijkt dat bij handhaving van het stelsel van varkens- en pluimveerechten tot 2015 de mestdruk al aanzienlijk toeneemt. Het geen zin heeft na te gaan welke ontwikkelingen er zullen zijn bij afschaffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten voor 2015.

3. Historie van varkens- en pluimveerechten

In 1984 werd met de Interimwet intensieve veehouderij voor het eerst regelgeving ingesteld. Het is doel om, door beperking van de groei van het aantal dieren, groei van de mestproductie te voorkomen. Met ingang van 1987 werd er een stelsel van mestproductierechten voor bedrijven met vee van kracht. Ieder bedrijf met varkens, pluimvee (kippen en kalkoenen) en rundvee kreeg een referentiehoeveelheid fosfaat (mestquotum). Als referentiehoeveelheid gold de productie van 1987. Bedrijven met een mestproductie groter dan 125 kg/ha fosfaat waren verplicht een mestboekhouding te voeren. In 1992 zijn er ook 'mestquota' gekomen voor eenden, geiten, schapen, konijnen en pelsdieren.

De referentiehoeveelheden zijn bij de in voering van de Wet verplaatsing mestproductie (WVM) in 1994 vervangen door mestproductierechten. Een deel van de mestproductierechten bestond uit grondgebonden rechten. De grondgebonden rechten zijn gelijk gesteld aan een mestproductie van 125 kilogram fosfaat per hectare. De mestproductie die groter was dan 125 kg/ha werd als niet-grondgebonden mestproductierecht aangemerkt. Voor de mestproductie-/rechten gold als nieuwe referentie de hoogste productie van de jaren 1988, 1989 of 1990. Met de WVM werd ook de handel in productierechten geregeld. Bij verkoop van een bedrijf gold een generieke korting van 25% (afoming). Omdat het vanuit milieuoogpunt nodig was de gebruiksnormen en vervolgens de verliesnormen geleidelijk aan te scherpen, had dit als direct gevolg dat de afzetmogelijkheden in Nederland steeds kleiner werden.

Omdat export en verwerking van mestoverschotten onvoldoende oplossing boden, en omdat varkensmest de grootste bijdrage aan het mestoverschot leverde, is in 1998 de Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV) in werking getreden. Hiermee werden mestproductierechten voor varkens vervangen door varkensrechten. Als referentiejaar gold 1994, 1995 of 1996. Deze wet voorzag in een generieke verlaging van het productieplafond (beperking latente productieruimte), afoming van rechten bij overgang/verkoop naar een ander bedrijf (25% in 2000) en opkoop van varkensrechten. Voorts maakte de WHV onderscheid in concentratiegebieden (oost en zuid) en overige gebieden en in rechten voor fokzeugen en andere varkens. In 2002 is aan de afoming bij verkoop een einde gekomen. Tot 1998 werd er nog van uitgegaan dat er voldoende pluimveemest kon worden geëxporteerd. De export bleek tegen te vallen terwijl de pluimveestapel bleef groeien. Dit leidde in 1999 tot de invoering van een stelsel van pluimveerechten (wijziging van de Meststoffenwet) waarbij de omvang van de veestapel op het niveau van 1995, 1996 of 1997 (referentiejaar naar keuze) werd bevroren.

In verband met de toenemende druk vanuit de EU op Nederland om de Nitraatrichtlijn te gaan implementeren, is in 1999 aangekondigd om voor de regulering van de mestproductie over te stappen op een stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO) binnen de Meststoffenwet. Met deze regeling werd beoogd om vooraf te waarborgen dat veehouders bij een mestproductie groter dan 170 kg/ha stikstof (bouwland) en 250 kg/ha stikstof (voor grasland inclusief een derogatie van 80 kg/ha N) zich aan het begin van het jaar door mid-

del van afzetcontracten moesten verzekeren van afzetruimte elders. Een andere reden was het tijdelijk van rechtswege buiten werking stellen van de WHV (vanwege juridische procedures van NVV/LTO tegen de Staat). Het Gerechtshof in Den Haag had namelijk bepaald dat de korting bij overgang/verkoop van 25%, deels ontneming van eigendom was. Eind november 2001 heeft de Hoge Raad beslist dat de staat varkenshouders rechten kan ontnemen die zij 'om niet' verkregen hebben. Een uitzondering wordt gemaakt voor die varkenshouders waarvoor in individuele gevallen sprake is van een 'excessieve last'. Dit kan het geval zijn, wanneer een varkenshouder wordt getroffen in mestproductie-/varkensrechten die hij tegen betaling heeft verworven, waarbij vooral van belang is in hoeverre de Staat verwachtingen heeft gecreëerd, die, bijvoorbeeld, tot uitdrukking zijn gekomen in de prijs waartegen de betrokken rechten zijn verworven. Naar aanleiding van de HR uitspraak is er een aparte regeling voor hardheidsgevallen in het leven geroepen.

Het MAO-stelsel is in 2002 in werking getreden en de idee was dat dit stelsel de bestaande mestproductierechten, varkensrechten en pluimveerechten per 1 januari 2005 zou gaan vervangen. Het is echter anders gelopen. Per 1 januari 2005 is juist het MAO-stelsel beëindigd om reden van hoge kosten, complexiteit en geringe sturingskracht. In 2004/2005 is ook besloten het rechtenstelsel te vereenvoudigen. Per 1 januari 2006 zijn daarom de mestproductierechten van rundvee, pelsdieren (vossen, nertsen), eenden, konijnen, schapen en geiten afgeschaft. Voor melkvee wordt de regeling van de melkquota voldoende geacht om de omvang van de mestproductie te reguleren. Voor de andere (kleinere) soorten wordt aangenomen dat het stelsel van gebruiksnormen voldoende sturingskracht heeft.

Thans zijn er alleen varkens- en pluimveerechten van kracht. Er bestaat geen onderscheid meer tussen grondgebonden en niet gebonden rechten. Bovendien is het schot tussen varkensrechten voor fokzeugen en voor andere varkens opgeheven. Omwisseling tussen varkens- naar pluimveerechten mag echter niet plaatsvinden. In principe vindt er bij overdracht/overgang van varkens en pluimveerechten geen afroaming plaats, tenzij blijkt dat de omvang van de dierlijke mestproductie die van 2002 overschrijdt. In dat geval kan tot afroaming worden overgegaan (met een maximum van 25%; op basis van een AMvB ex art. 32 en 33 van de Meststoffenwet). Aangekondigd is dat in 2008 het onderscheid in concentratiegebieden en overige gebieden komt te vervallen. Ook moet worden beslist of het schot tussen varkens- en pluimveerechten moeten blijven bestaan. Dit is het eerstkomende beslissingsmoment voor het onderwerp varkens- en pluimveerechten. In de Meststoffenwet zoals die per januari 2006 van kracht is, is opgenomen dat het stelsel van varkens en pluimveerechten tot 2015 in werking blijft.

4. Benutting van varkens- en pluimveerechten en dieraantallen

In dit hoofdstuk wordt de benutting van varkens- en pluimveerechten beschreven. De vraag is of daarin verschuivingen zijn opgetreden en hoe de dieraantallen zich per regio hebben ontwikkeld. Dit geeft inzicht in de mate waarin en waar dierrechten worden benut en of er nog mogelijkheden zijn om latente ruimte te benutten. Er wordt informatie verstrekt vanaf 2002 omdat dit jaar een belangrijk referentiepunt is voor de Europese Unie. De mineralenproductie in mest mag het niveau van 2002 niet overschrijden.

De pluimveerechten zijn per bedrijf geregistreerd in kilogrammen fosfaat, de varkensrechten in 'varkenseenheden'. Hierbij geldt dat één varkenseenheid gelijk is aan 7,4 kilogram fosfaat. De hoeveelheid rechten die in een jaar mag worden benut - het jaarplafond - wordt bepaald door per soort recht het gewogen gemiddelde van de hoeveelheid rechten die in een jaar op een bedrijf aanwezig is te berekenen. Dit gemiddelde kan afwijken van de hoeveelheid geregistreerde rechten op 1 januari of 31 december als gevolg van aankoop, verkoop dan wel opkoop van rechten. De gegevens geven de stand van de registratie bij Dienst Regelingen weer van circa begin maart 2007. De afhandeling van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) is zo goed als verwerkt en de gegevens gepresenteerd in de bijgevoegde tabellen geven dus het beeld weer van de hoeveelheid rechten die uiteindelijk benut mogen worden.

Met ingang van 1 januari 2006 is het onderscheid tussen 'fokzeugenrecht' en 'niet fokzeugenrecht' vervallen en bestaat er nog 1 varkensrecht. Dit heeft tot gevolg dat alle diercategorieën varkens op 1 recht moeten worden gehouden vanaf 1 januari 2006. In de oude situatie mocht men op het 'fokzeugenrecht' alle diercategorieën varkens houden en mocht er op het 'niet-fokzeugenrecht' geen fokzeugen worden gehouden, maar de overige diercategorieën varkens wel. Indien op een bedrijf zowel vleesvarkens als fokvarkens zijn gehouden is dus niet aan te geven wat de benutting van het 'fokzeugenrecht' is door fokzeugen. Het 'fokzeugenrecht' mag namelijk ook benut worden door andere diercategorieën varkens (DR, 2007).

4.1 Ontwikkeling in de geregistreerde varkens- en pluimveerechten

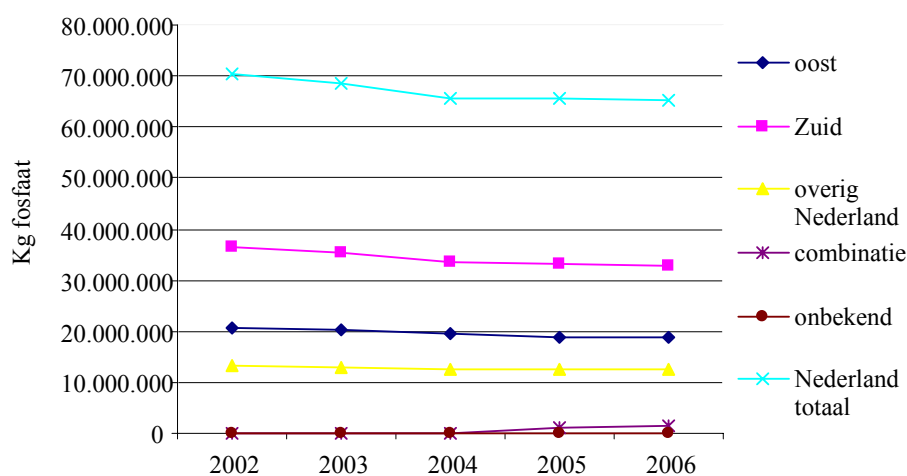
Regionale indeling en bedrijfskenmerken

Op basis van de bij Dienst Regelingen geregistreerde bedrijfsgegevens is per bedrijf met varkensrechten en/of pluimveerechten bepaald in welk concentratiegebied het bedrijf is gelegen. De in de geregistreerde bedrijfsgegevens vastgestelde ligging in verband met de concentratiegebieden is waar mogelijk gebaseerd op het adres van de geregistreerde productielocaties. Het gedeelte rechten waarbij het concentratiegebied onbekend is, kan een aantal oorzaken hebben. Een reden kan zijn dat het bedrijf c.q. persoon ondertussen verhuisd is naar het buitenland. De tweede is dat er door Dienst Regelingen nog geen concen-

tratiegebied aan een bedrijf is toegekend. De indeling 'combinatie' bij het concentratiegebied betekent dat het bedrijf een vestiging heeft in zowel 'overig' en 'zuid' of 'overig' en 'oost'. De categorie 'combinatie' is er in 2005 bij gekomen. In 2004 zijn LASER, Bureau Heffingen, Dienst Basisregistraties en Het LNV-Loket gefuseerd tot één uitvoeringsorganisatie: Dienst Regelingen. Een onderdeel van de fusie is geweest het realiseren van één relatienummer voor de klanten van Dienst Regelingen. Voorbeeld: Een bedrijf dat meerdere mestnummers had welke omgevormd zijn tot 1 brsnummer met bijvoorbeeld een vestigingsplaats in 'overig' en in bijvoorbeeld 'zuid', resulteerde in het concentratiegebied 'combinatie' (DR, 2007).

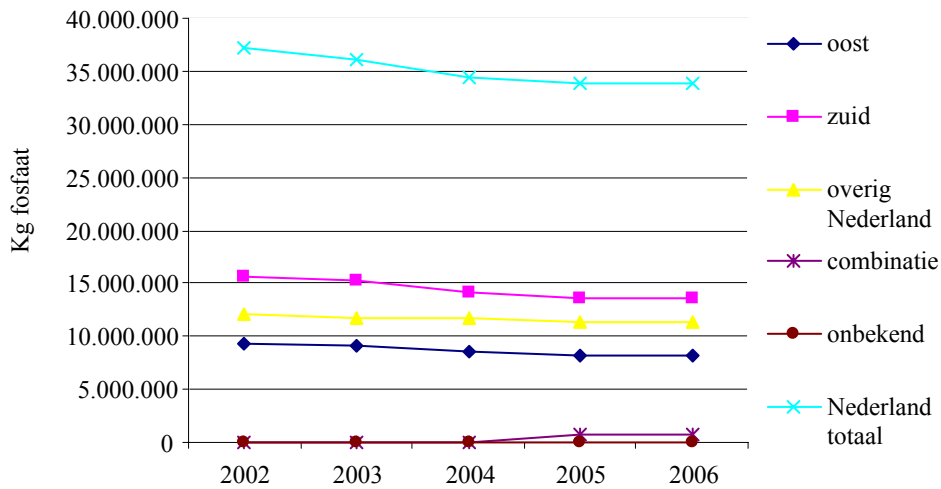
Ontwikkeling in varkens- en pluimveerechten

In figuur 4.1 staan de geregistreerde varkensrechten voor Nederland per gebied en voor geheel Nederland voor de jaren 2002 t/m 2006.



Figuur 4.1 Ontwikkeling in de varkensrechten in kg fosfaat per regio van 2002- 2006
Bron: Dienst Regelingen.

In figuur 4.2 staan de geregistreerde pluimveerechten voor Nederland per gebied en voor heel Nederland voor de jaren 2002 tot en met 2006.



Figuur 4.2 Ontwikkeling in de pluimveerechten in kg fosfaat per regio van 2002- 2006
Bron: Dienst Regelingen.

Tabel 4.3 geeft aan welk percentage van de nationale geregistreerde varkens- en pluimveerechten in 2002 en in 2006 per gebied beschikbaar waren. Daarnaast is per gebied weergegeven welk percentage van de varkensrechten, die in elk gebied in 2002 beschikbaar waren, in 2006 nog beschikbaar waren. Voor de pluimveerechten is dat eveneens weergegeven.

Tabel 4.3 Ontwikkeling in procenten van de varkens- en pluimveerechten van 2002-2006

Gebied	Percentage van nationale rechten zowel in 2002 als in 2006				Percentage benutting rechten per gebied: 2006 ten opzichte van 2002	
	varkens		pluimvee		varkens	pluimvee
	2002	2006	2002	2006		
Oost	29	29	25	24	91	88
Zuid	52	50	42	40	91	87
Overig Nederland	19	19	33	34	92	95
Combinatie	0	2	0	2	-	-
Onbekend	0	0	0	0	0	0
Totaal Nederland	100	100	100	100	93	91

Bron: Dienst Regelingen.

Uit de bovenstaande figuren en tabellen blijkt dat tussen 2002 en 2006 het aantal geregistreerde varkens- en pluimveerechten is afgenomen. Varkensrechten zijn in die periode

met 7% en pluimveerechten met 9% afgenomen. De afname van het aantal varkens- en pluimveerechten is in Oost en Zuid wat groter dan in overig Nederland. De grootste verschuivingen hebben zich voorgedaan bij de pluimveerechten. Die zijn in oost en zuid aanzienlijk afgenomen (meer dan 10%) terwijl ze in overig Nederland met ongeveer 5% zijn afgenomen.

4.2 Benutting van de varkens- en pluimveerechten

Tabel 4.4 geeft een indruk van de benutting van de beschikbare pluimveerechten en daarmee van de latente ruimte. We geven dit, naast Nederland totaal, alleen voor de gebieden oost, zuid en overig Nederland.

Tabel 4.4 Benutting (%) van de beschikbare pluimveerechten in fosfaat

Gebied	2002	2003	2004	2005	2006
Concentratie oost	85	60	83	83	84
Concentratie zuid	89	66	86	85	92
Overig Nederland	89	83	84	82	94
Totaal Nederland	88	70	85	84	94

Bron: Dienst Regelingen.

Tabel 4.5 geeft een indruk van de benutting van de beschikbare varkensrechten en daarmee van de latente ruimte. Dienst Regelingen omschrijft het begrip 'latente ruimte' als het niet benutte deel van het beschikbare productierecht in een jaar. We geven het benuttingspercentage, naast Nederland totaal, alleen voor de gebieden oost, zuid en overig Nederland.

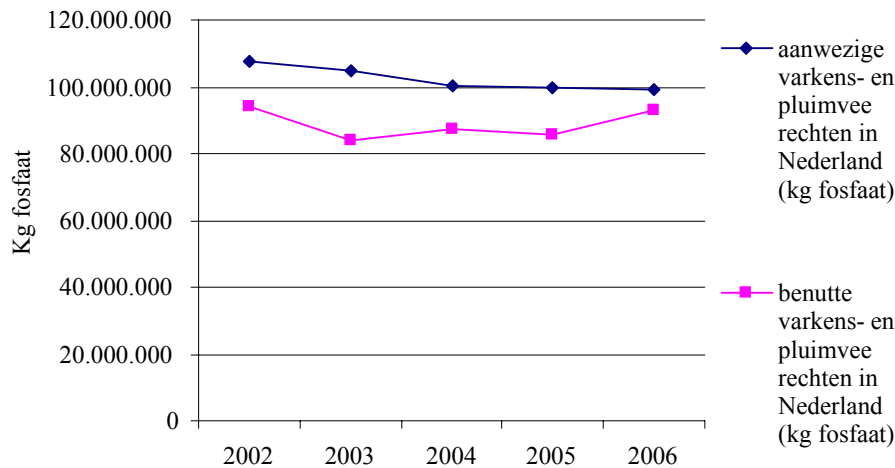
Tabel 4.5 Benutting (%) van de beschikbare varkensrechten in fosfaat

Gebied	2002	2003	2004	2005	2006
Concentratie oost	85	84	86	84	87
Concentratie zuid	89	87	92	90	93
Overig Nederland	87	86	85	84	93
Totaal Nederland	87	86	89	87	93

Bron: Dienst Regelingen.

Uit zowel tabel 4.4 als 4.5 blijkt dat de benutting van varkens- en pluimveerechten is toegenomen maar er is verschil tussen de gebieden. In 'oost' blijft de benuttinggraad van de aanwezige pluimveerechten schommelen rond de 83-5%. Uitzondering is het vogelpestjaar

2003. In de andere gebieden (zuid en overig Nederland) is de benutting van de pluimveerechten in 2006 opgelopen tot ongeveer 93%, en percentage dat ook voor geheel Nederland geldt. Voor de varkensrechten geldt ongeveer hetzelfde beeld. In oost schommelt het benuttingpercentage rond de 85%, in de andere gebieden en voor geheel Nederland is de benutting opgelopen tot ongeveer 93% in 2006. Dit betekent dat de latente ruimte voor Nederland als geheel ongeveer 6 à 7% bedraagt. Het is overigens de vraag in hoeverre die nog kan worden opgevuld. Er is namelijk altijd sprake van enige leegstand.

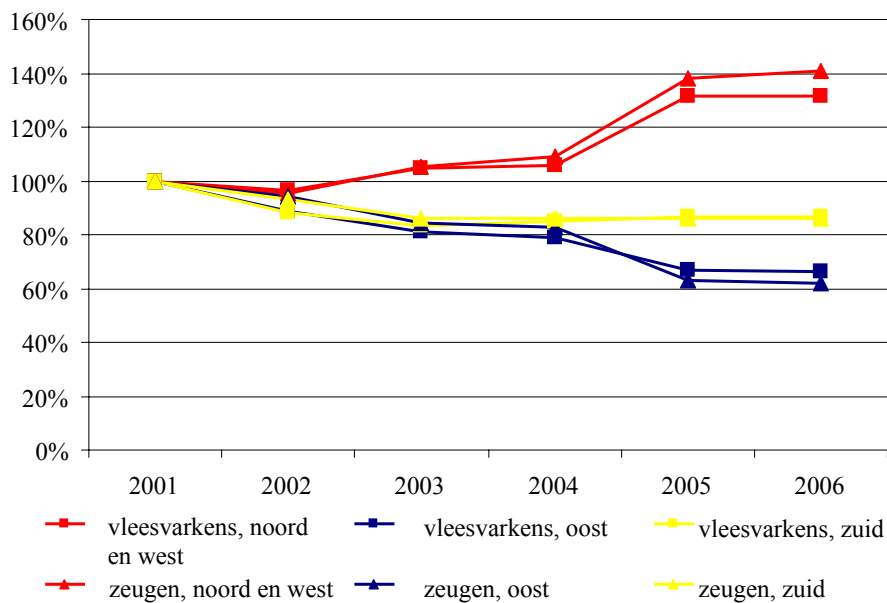


Figuur 4.3 Totale en benutte varkens- en pluimveerechten in Nederland in kg fosfaat
Bron: Dienst Regelingen.

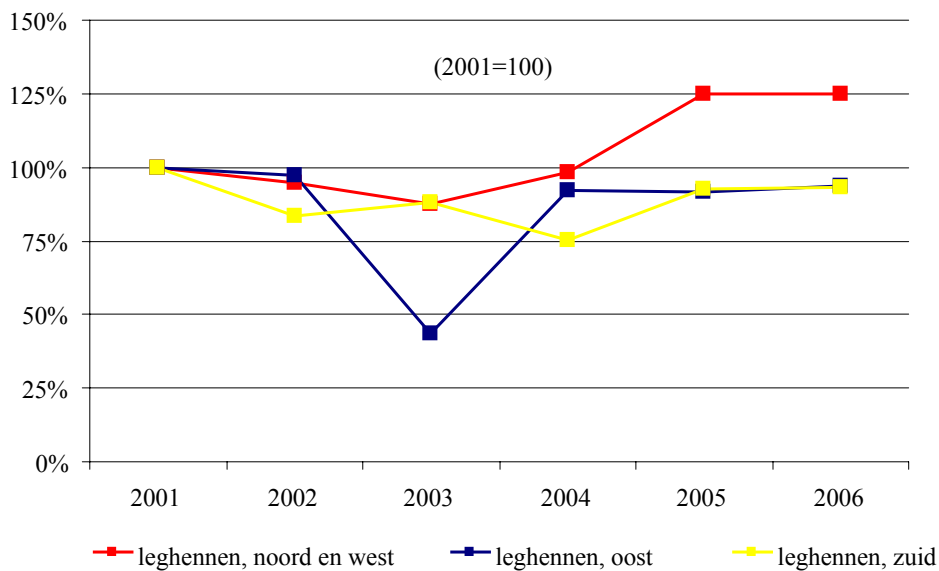
Figuur 4.3 geeft de totale en benutte hoeveelheid varkens- en pluimveerechten in Nederland, uitgedrukt in kg fosfaat. De lage benutting in 2003 wordt veroorzaakt door de vogelpest die de pluimveehouderij in dat jaar parten speelde. In 2006 is de benutting van de varkens- en pluimveerechten aanzienlijk toegenomen.

4.3 Verschuivingen van dieraantallen tussen regio's

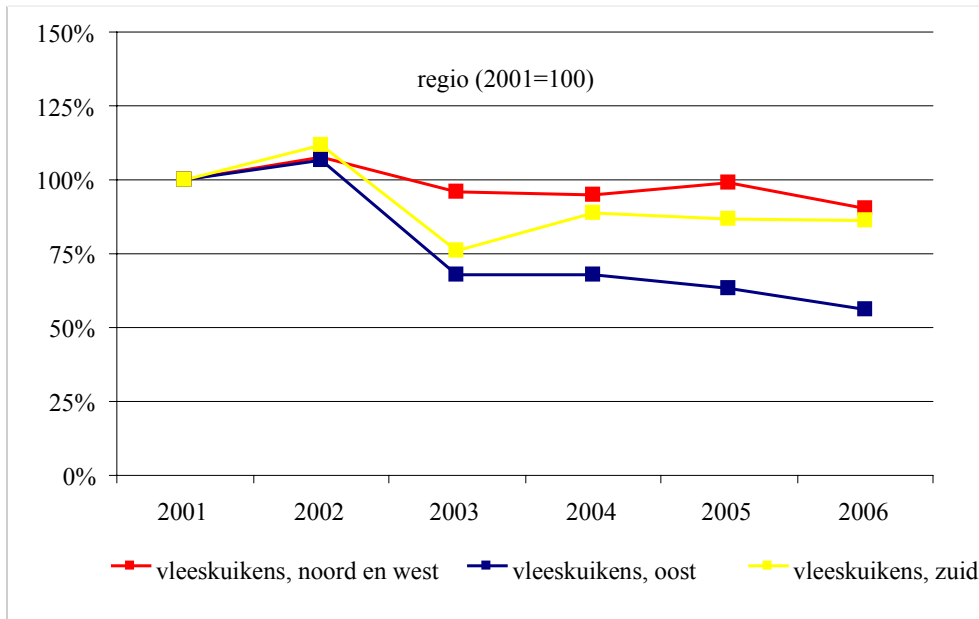
Jarenlang waren de concentratiegebieden (oost en zuid) de regio's waar de varkens- en pluimveehouderij zich ontwikkelde. In de rest van Nederland gebeurde dat veel minder. De laatste jaren is deze trend wat aan het veranderen zoals in onderstaande figuren blijkt.



Figuur 4.4 Ontwikkeling van het aantal vleesvarkens en fokzeugen per regio op basis van meitellinggegevens (2001 = 100)
Bron: CBS.



Figuur 4.5 Ontwikkeling van het aantal leghennen per regio
Bron: CBS.



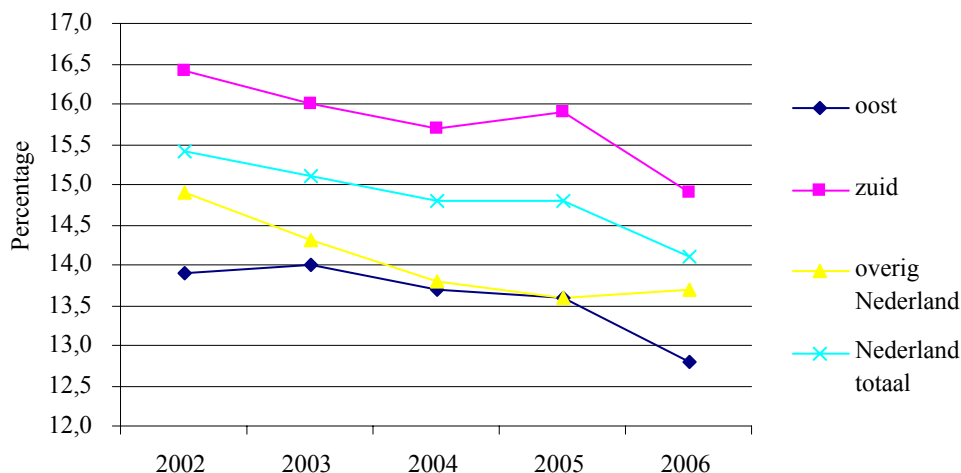
Figuur 4.6 Ontwikkeling van het aantal vleeskuikens per regio
Bron: CBS.

Uit de figuren 4.4 tot en met 4.6 blijkt dat vooral in 'oost' de dieren aantallen zijn afgenomen en dat die in 'overig Nederland' zijn toegenomen. Kijken we alleen naar de ontwikkeling van 2005 naar 2006 dan is:

- het aantal vleeskuikens gedaald, vooral in noord/west en oost;
- het aantal slachtkuikenuouderdieren overal gestegen;
- het aantal leghennen gestegen in het niet concentratiegebied en in de beide concentratiegebieden weinig veranderd.

4.4 Ontwikkeling van het percentage fokzeugen van het totaal aantal varkens

In figuur 4.7 staat het percentage fokzeugen van het totale aantal varkens. We doen dit voor de beide concentratiegebieden afzonderlijk, overig Nederland en voor Nederland totaal. Maar voor de laatste twee jaar ook voor 'combinatie' (bedrijven die een locatie in alle gebieden hebben) omdat het daartoe behorende aandeel fosfaat toeneemt.



Figuur 4.7 Percentage fokzeugen van het totaal aantal varkens
Bron: Dienst Regelingen.

Figuur 4.7 geeft aan dat het percentage zeugen van het totale aantal varkens afneemt. In noord en west Nederland ofwel 'overig Nederland' neemt het percentage fokzeugen het laatste jaar juist toe. Beschouwen we de hele periode van 2002-2006 dan is overal sprake van een afname van het percentage zeugen ten opzichte van het totale aantal varkens. Het belang van dit gegeven voor de evaluatie is vooral gelegen in het feit dat fokzeugen mest produceren met naar verhouding ruimere stikstof-fosfaatverhouding dan vleesvarkens. Per 1 januari 2006 is het schot tussen vleesvarkenrechten en zeugenrechten opgeheven zodat er alleen nog sprake is van varkensrechten waarop zowel fokzeugen als vleesvarkens kunnen worden geproduceerd. De vraag is of 2006 en omkering van de trend heeft gegeven dat het percentage fokzeugen steeds vermindert. Op basis van meitelling gegevens blijkt die trend niet veranderd te zijn (figuur 4.6). Tabel 4.6 geeft informatie over het aantal varkens en zeugen per december.

Tabel 4.6 Aantal vleesvarkens (50 kg en meer) en fokzeugen (gedekt, bij de zeug en jong x 1.000) van 2003 t/m 2006 (zeer voorlopig) op basis van decembertellingen (nationaal)

	2003	2004	2005	2006
Vleesvarkens	3.934	3.850	3.830	4.046
Fokzeugen vleesvarkens	975	1.055	1.020	987

Bron: CBS.

Op basis van de decembertellingen 2006 blijkt een toename van het aantal vleesvarkens met bijna 6% en een afname van het aantal fokzeugen met bijna 3% ten opzichte van 2005. De afname van net percentage zeugen lijkt dus nog sterker verminderd. Het is echter de vraag of dit een structureel of een conjunctureel effect is. De periode is nog kort, dus het

is mogelijk dat in de loop van 2007 de invloed van het verdwijnen van het schot tussen vleesvarkens en fokzeugen beter zichtbaar wordt. Deskundigen houden rekening met een stijging van het aantal fokzeugen als gevolg van het opheffen van het schot tussen vleesvarkens en fokzeugen. Jaarlijks worden ongeveer 4,5 miljoen biggen geëxporteerd en dit aantal is nog groeiende. Tot en met week 31 waren in 2006 2,89 miljoen biggen geëxporteerd, in 2007 3,01 miljoen, een toename met 4,3% (Hoste, 2007, Agrarisch dagblad, 2007). Voor een volwaardig fokzeugenbedrijf (700 fokzeugen) is een investering in productierechten nodig van 350.000 tot 400.000 euro. Voor een volwaardig vleesvarkensbedrijf met vijfduizend dieren is hiervoor minimal 900.000 euro nodig (Hoste, 2007). Het saldo per fokzeug per jaar bedraagt momenteel ongeveer 345 euro ofwel ongeveer 17 euro per kg fosfaat. Het saldo per gemiddeld aanwezig vleesvarken per jaar bedraagt 66 euro, dat is bijna 9 euro per kg fosfaat (KWIN, 2007).

4.5 Verloop van dieraantallen zonder productierechten

Om een goed beeld te krijgen van de potentie van de mestproductie is het van belang ook te kijken naar de ontwikkeling in dieraantallen bij de diersoorten waarvoor geen productierechten bestaan.

Tabel 4.7 Verloop van het aantal melk- en kalfkoeien en van het aantal dieren zonder productierechten (aantal x 1.000)

Diersoort	2002	2003	2004	2005	2006 (voorlopig)
Melk- en kalfkoeien	1486	1478	1471	1433	1420
Vrl jongvee < 1 jr	529	504	509	500	520
Vrl jongvee 1 - 2 jr	552	528	517	516	513
Vrl jongvee > 2 jr	97	89	81	74	66
Vlees- en weidevee	392	366	366	382	357
Vleeskalveren	713	732	765	829	844
Paarden en pony's	121	126	129	133	128
Ooien	589	593	613	648	648
Melkgeiten	143	158	168	172	177

Bron: CBS, bewerking LEI.

Uit tabel 4.11 blijkt dat:

- het aantal melkkoeien blijft afnemen;
- het aantal stuks vrouwelijk jongvee < 1 jaar na 2005 is toegenomen;
- het aantal stuks vrouwelijk jongvee van 1-2 jaar en > 2 jaar een dalende lijn vertoont;
- het aantal stuks weide- en vleesvee in 2006 is afgenomen na een stijging in 2005;
- het aantal vleeskalveren een stijgende lijn vertoont;
- het aantal paarden en pony's, na een stijgende trend, in 2006 wat afnam;
- het aantal ooien en melkgeiten een stijgende lijn vertoont.

5. Ontwikkelingen mestproductie en mest afvoerprijzen

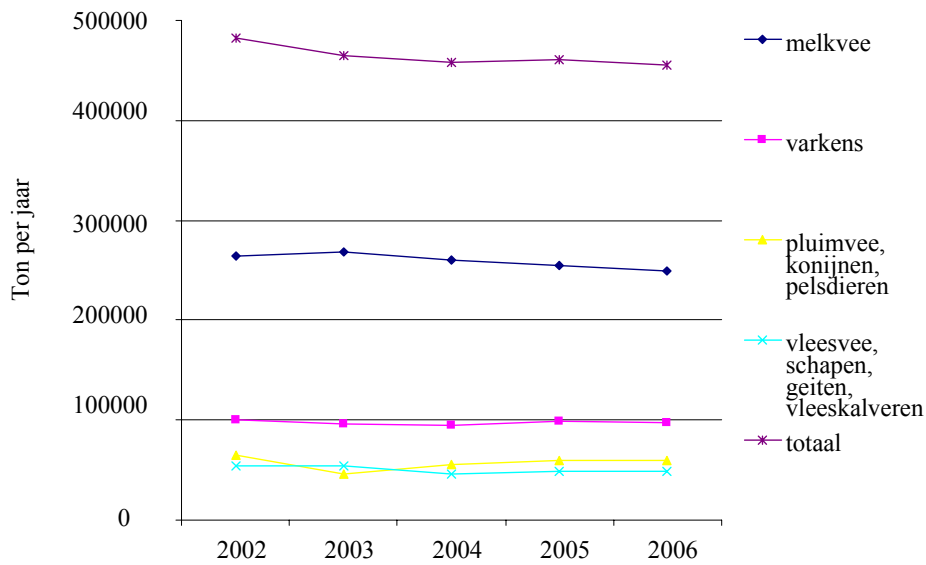
In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de mestproductie en de mest afvoerprijzen zich hebben ontwikkeld. De ontwikkeling van de stikstof- en fosfaatproductie van varkens en pluimvee wordt niet alleen bepaald door de omvang van de hoeveelheid dierrechten en de benutting daarvan maar ook door de excretie van stikstof en fosfaat per dier. Vandaar dat in dit hoofdstuk ook wordt ingegaan op de ontwikkeling van de excretie per dier en de mogelijkheden die er zijn om deze te verlagen. Bij de afweging om het stelsel van varkens- en pluimveerechten op korte termijn (voor 2015) af te schaffen, speelt ook de druk op de mestmarkt (de omvang van het nationale mestoverschot) een rol. Daarom gaan we daar in dit hoofdstuk ook kort op in.

De ontwikkeling van de stikstof- en fosfaatproductie is van groot belang, onder meer in verband met het Derde Actieprogramma en de derogatie beschikking die de Europese Commissie voor Nederland heeft afgegeven: 'teneinde te vermijden dat door de toepassing van de gevraagde derogatie intensivering optreedt, dienen de bevoegde instanties er voor te zorgen dat de mestproductie, zowel wat stikstof als fosfaat betreft, het niveau van het jaar 2002 niet overschrijdt, overeenkomstig het door Nederland uit te voeren actieprogramma' (Derde Actieprogramma, 2005; Europese Commissie, 2005). Een van de voorwaarden om de derogatie te behouden is dus het beperken van de productie van stikstof en fosfaat in mest ten opzichte van het jaar 2002.

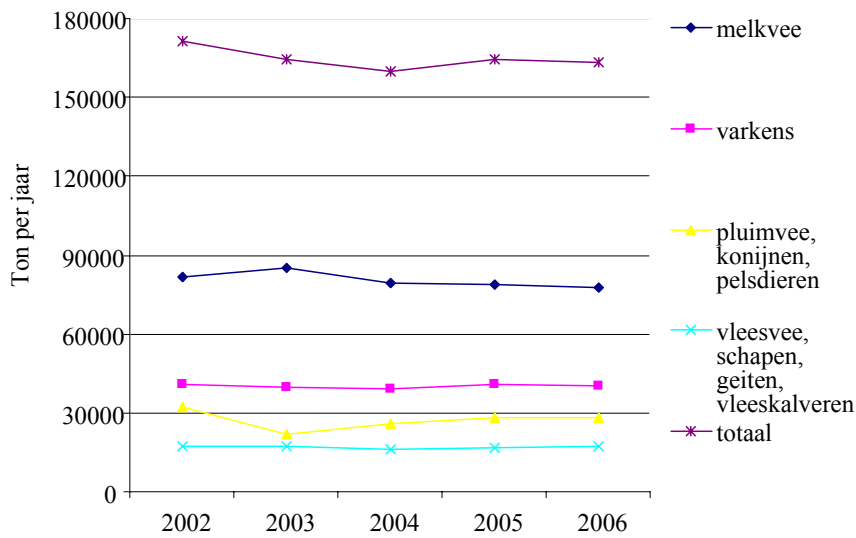
5.1 Totale mineralenproductie in mest en onderscheiden naar diersoorten.

In figuur 5.1 staat de totale stikstofproductie in mest voor de jaren 2002 tot en met 2006, uitgedrukt in tonnen stikstof per jaar. Figuur 5.2 geeft dezelfde informatie maar dan in tonnen fosfaat per jaar.

Tabel 5.1 geeft een samenvatting van het verloop van de stikstof- en fosfaatproductie met dierlijke mest in procenten ten opzichte van 2002. In deze tabel is dus te zien hoe de totale stikstof- en fosfaatproductie zich ten opzichte van het jaar 2002 heeft ontwikkeld en welke bijdrage de diverse diercategorieën daaraan leveren. Dat is van belang vanwege het in het begin van deze paragraaf genoemde stikstof- en fosfaatproductieplafond dat de Europese Unie Nederland heeft opgelegd.



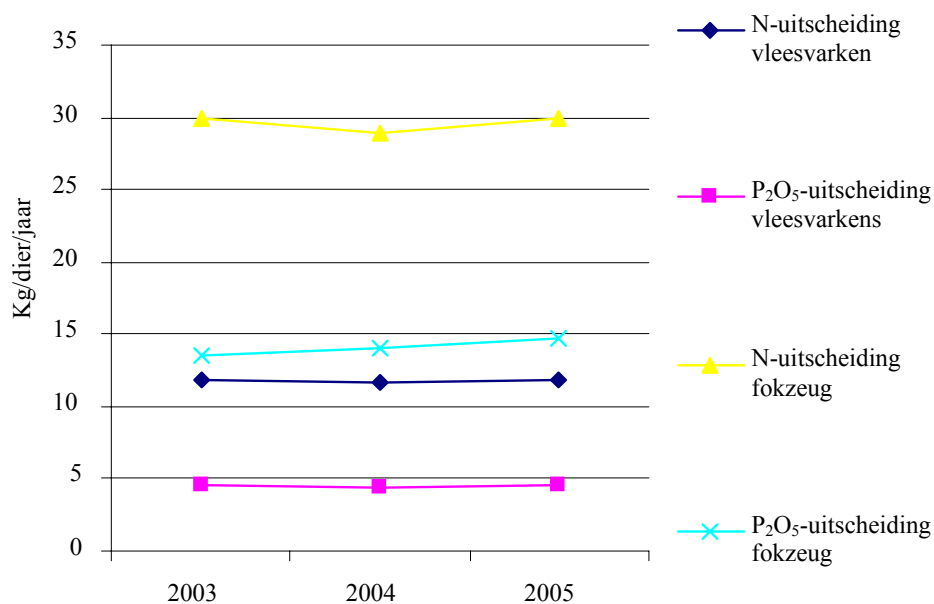
Figuur 5.1 Stikstofproductie in mest in Nederland voor de jaren 2002 t/m 2006 (ton stikstof/jaar)
Bron: CBS-Landbouwtelling, diverse jaren, bewerking LEI met model MAM.



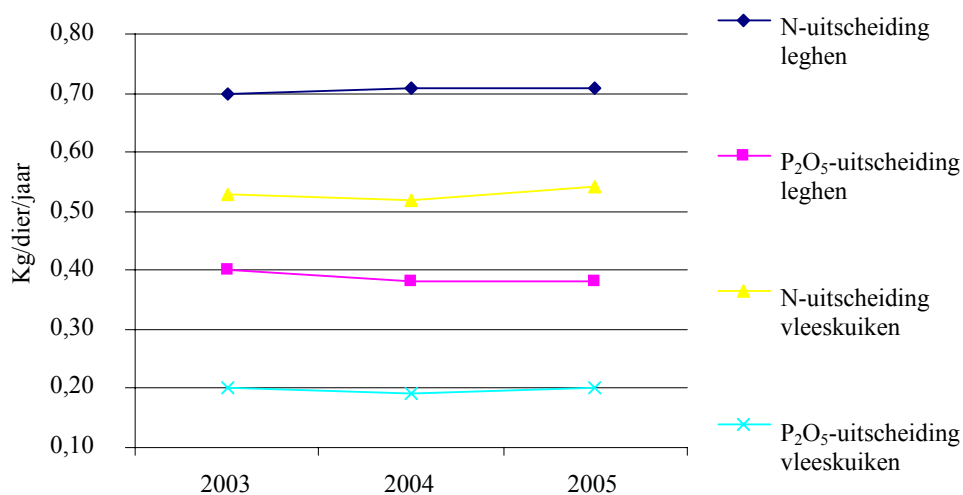
Figuur 5.2 Fosfaatproductie in mest in Nederland voor de jaren 2002 t/m 2006 (ton fosfaat/ jr)
Bron: CBS-Landbouwtelling, diverse jaren, bewerking LEI met model MAM.

Behalve door het grotere aantal dieren werd de stijging van de stikstof- en fosfaatproductie ook veroorzaakt door een wat hogere excretie per dier zoals figuur 5.3 laat zien

voor de varkenshouderij. Figuur 5.4 toont de excretie per dier per jaar voor de pluimvee-
houderij (Van Bruggen, 2007).



Figuur 5.3 Uitscheiding per dier per jaar voor stikstof en fosfaat voor vleesvarkens en fokzeugen
Bron: CBS.



Figuur 5.4 Uitscheiding per dier per jaar voor stikstof en fosfaat voor leghennen en vleeskuikens
Bron: CBS.

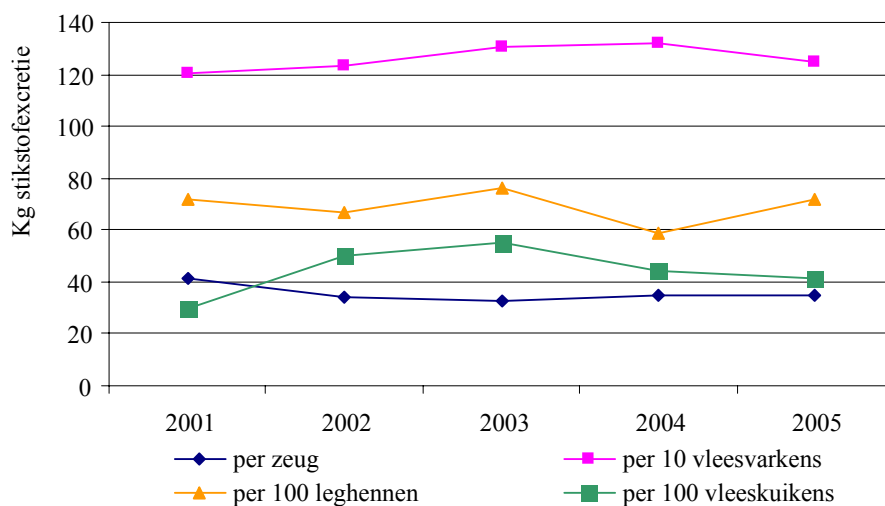
Tabel 5.1 Stikstof- en fosfaatproductie per jaar in dierlijke mest ten opzichte van 2002

Mestsoort	Stikstof		Fosfaat	
	2003	2006	2003	2006
Melkvee	102	95	104	95
Varkens	97	98	97	99
Pluimvee a)	71	92	69	88
Vleesvee, schapen, geiten, vleeskalveren	99	90	101	100
Totaal	96	95	96	95

a) Het jaar 2003 is het vogelpestjaar.

5.2 Ontwikkeling in de excretie van stikstof en fosfaat bij de varkens- en pluimveehouderij

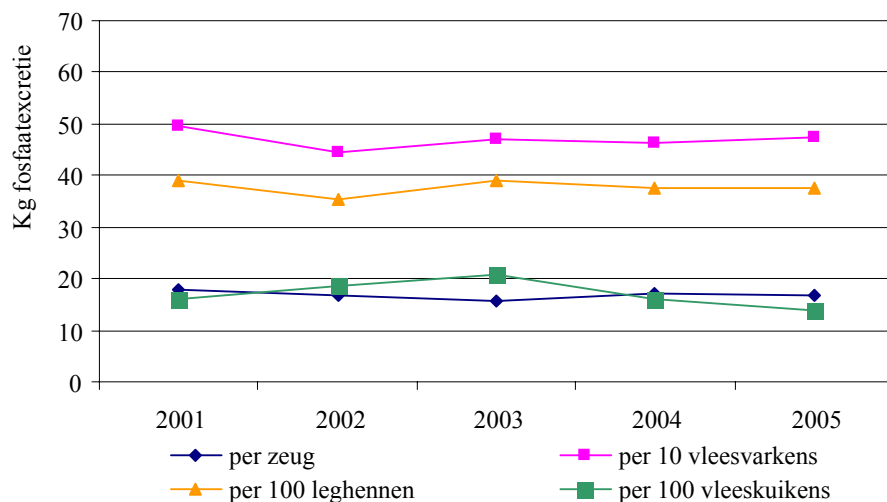
Het LEI heeft de ontwikkeling van de excretie per dier nagegaan voor de jaren 2001 t/m 2005. De figuren 5.3 en 5.4 geven respectievelijk de stikstofexcretie en de fosfaatexcretie per gemiddeld aanwezig(e) dier(en) per jaar weer. Om de verschillende lijnen per diercategorie enigszins gelijk te schalen, is gekozen voor het uitdrukken van de excretie per zeug, per 10 vleesvarkens, per 100 leghennen en per 100 vleeskuikens. Qua opzet stemmen deze figuren overeen met de figuren 3.7 en 3.8 die in De Hoop (2002) staan.



Figuur 5.5 Verloop van de stikstofexcretie per gemiddeld aanwezig(e) dier(en) bij de varkens- en pluimveehouderij

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI.

Uit figuur 5.5 blijkt dat de stikstofexcreties in de loop der jaren wel wat schommelen maar in grote lijnen niet veranderd zijn in de eerste jaren van deze eeuw. De niveaus zijn iets lager (5-10%) dan de stikstofexcreties van eind jaren negentig (De Hoop, 2002).



Figuur 5.6 Verloop van de fosfaatexcretie per gemiddeld aanwezig(e) dier(en) bij de varkens- en pluimveehouderij

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI

Uit figuur 5.6 blijkt dat er ook bij de fosfaatexcreties wel wat schommelingen tussen jaren zijn maar dat in grote lijnen ook de fosfaatexcreties niet veranderd zijn. De niveaus zijn ongeveer gelijk aan die van eind jaren negentig (De Hoop, 2002).

Minas heeft in de varkens- en pluimveehouderij dus weinig of geen stimulansen gegeven tot een efficiënter mineralengebruik waardoor deze oplossingsrichting om de mineralenproductie met mest te beperken nagenoeg onbenut blijft. In de varkens- en pluimveehouderij met doorgaans weinig of geen cultuurgrond voeren de bedrijven het overgrote deel van de mest af waarbij de kosten grotendeels afhangen van de prijs per ton en nauwelijks van de gehalten in de mest.

Toch zijn er wel mogelijkheden om de stikstof- en fosfaatexcreties te verlagen hetgeen uit studies in het verleden is gebleken (De Hoop, 2002). Ook nu blijken nog grote verschillen tussen bedrijven het geen blijkt uit de standaardafwijking. Bij zeugen, vleesvarkens en leghennen is, in de periode 2001-2005, de standaardafwijking van de gemiddelde excretie doorgaans iets lager dan 20%. Dat betekent dat bij een gemiddelde waarde van bijvoorbeeld 40 kg fosfaatexcretie per 100 leghennen realiseert bijna 70% van alle bedrijven met leghennen een fosfaatexcretie per 100 leghennen van ongeveer tussen 32 tot ongeveer 48. Dat is een verschil van 16 kg fosfaatproductie per 100 dieren per jaar. Zouden dit twee bedrijven zijn met elk 50.000 leghennen, dan produceert het bedrijf met 32 kg fosfaatexcretie per 100 leghennen op jaarbasis 8.000 kg fosfaat minder dan het bedrijf waar en

excretie van 48 kg fosfaat per 100 dieren wordt gerealiseerd. Op de overige ruim 30% van de bedrijven zijn de verschillen nog groter. Bij vleeskuikens is de standaardafwijking doorgaans iets boven de 30%. Bij een gemiddelde van 15 kg fosfaatexcretie per 100 vleeskuikens betekent dit dat op bijna 70% van de bedrijven een fosfaatexcretie wordt gerealiseerd die tussen de 10,5 en 19,5 kg fosfaat per 100 vleeskuikens ligt. Een verschil van 9 kg fosfaatproductie per 100 vleeskuikens per jaar ofwel 9.000 kg fosfaatproductie op jaarbasis als het twee bedrijven betreft met elk 100.000 vleeskuikens. Vooral bij vleeskuikens zijn er, gezien de grotere standaardafwijking, wel mogelijkheden om tot verlaging van excreties per dier te komen maar ook bij varkens en leghennen is hiervoor ruimte. Ook bij het Gebruiksnormenstelsel (stalbalans) is echter niet te verwachten dat er stimulansen van uitgaan tot excretieverlaging omdat de mestafvoer per ton en niet naar gehalten wordt betaald. Er zal dus naar andere stimulansen moeten worden gezocht om aan de stikstof- en fosfaatexcreties te werken bij de varkens- en pluimveehouderij.

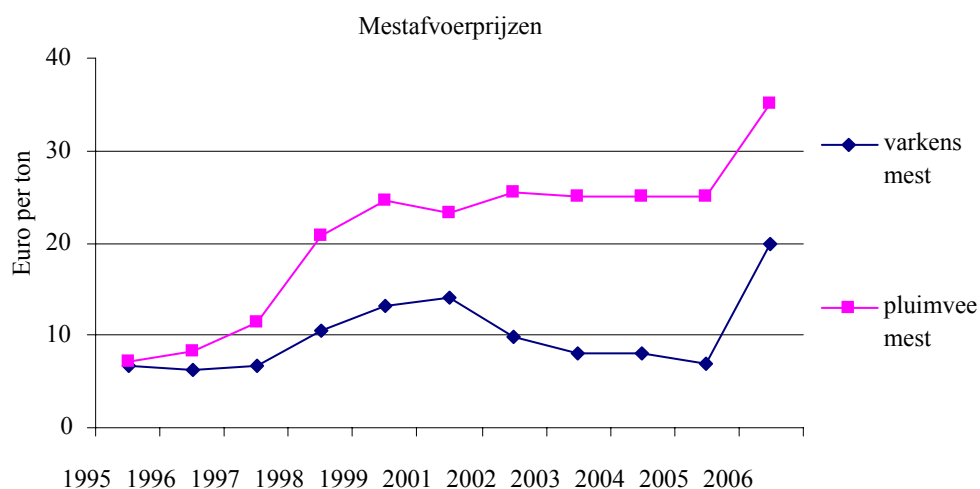
5.3 Druk op de mestmarkt

Het belang van het in de hand houden van de mestproductie is niet alleen gelegen in het vastgestelde EU plafond van 2002 maar ook in de bijdrage die dit kan leveren aan het beperken van de druk op de mestmarkt. In de jaren na 2002 blijft zowel de stikstof- als de fosfaatproductie in dierlijke mest om en nabij de 95% van het niveau van 2002 steken. Deze vermindering is bijna geheel toe te schrijven aan vermindering van dieraantallen, vooral bij de melkveehouderij. Van vermindering van de excretie per dier is vaak nauwelijks of in het geheel geen sprake wat ook blijkt uit het gelijk blijvend ureumgehalte in melk en de ongeveer op gelijk niveau blijvende excretie per dier bij pluimvee en varkens.

Door het toegenomen mestaanbod (er werd in 2006 3 miljoen ton ofwel bijna 25% meer mest getransporteerd dan in 2005) steeg de mestafvoerprijs aanzienlijk, hetgeen extra mest afzetkosten tot gevolg had. De varkenshouders moesten namelijk voor de 8 miljoen ton varkensmest die in 2006 in totaal werd getransporteerd 10 euro per ton meer betalen. Dat betekent 80 miljoen extra mest afzetkosten. Voor de pluimveehouderij is dit 12 euro extra per ton. De 1,2 miljoen ton pluimveemest die werd getransporteerd kostte daardoor in 2006 bijna 15 miljoen ton extra. Van rundveemest werd ruim 2 miljoen ton extra getransporteerd tegen een geschatte prijs van ongeveer 10 euro ofwel ruim 20 miljoen euro. In totaal betekent deze extra druk op de mestmarkt dus bijna 120 miljoen euro aan extra mest afzetkosten.

Figuur 5.7 geeft de afvoerprijzen voor varkens- en pluimveemest in euro's per ton mest voor de jaren 1995 t/m 2006. Hierin zijn niet de kosten van mestafzet overeenkomsten (MAO's) opgenomen. Als stimulering van verlaging het ureumgehalte in de melk tot gevolg heeft dat het ureumgehalte in de melk daalt met 5 punten (bijvoorbeeld van 25 naar 20) scheelt dat, volgens de huidige forfaitaire excretienormen, bij dezelfde melkproductie per koe een excretie van 7,5 kg N per koe. Op jaarbasis werd in 2005 door de melkveehouderij 254.000 ton N geproduceerd (figuur 5.1) ofwel 177 kg N per koe inclusief de excretie van jongvee. Die 7,5 kg is dan een verlaging van de excretie met 4,25%. Daling van het ureumgehalte in de melk met 5 punten heeft dan een vermindering van de N-productie uit melkvee en jongvee tot gevolg van bijna 11.000 ton. De varkenshouderij kende van 2001

t/m 2004 een N-output vlees/N-input voer van 31,7% waarbij de 20% beste bedrijven 36,7% realiseerden, dus bijna 14% gunstiger (BIN-LEI, ongepubliceerd). In 2005 bedroeg de stikstofproductie in varkensmest 98.000 ton (figuur 5.1). Bij een vermindering van 14% zou dit bijna 14.000 ton stikstof uit mest minder betekenen. In totaal is dit 25.000 ton stikstof op een totaalproductie van 461.000 ton in 2005 ofwel bijna 5,5%. De stikstofproductie voor 2005 zou dan op iets meer dan 90% van die van 2002 (stikstofplafond) liggen. Indien de mogelijkheden van excretievermindering per dier benut zouden worden, zou de stikstofproductie in mest dus kunnen dalen van 95 naar 90% van die van 2002. Omdat er meer plaatsingsruimte voor mest ontstaat op het eigen bedrijf en de gehalten lager zijn, is er meer plaatsingsruimte op akkerbouwbedrijven waardoor de druk op de mestmarkt afneemt. Bovendien geeft de vermindering van de stikstofproductie van 95 naar 90% extra ruimte en dus vermindering van risico van overschrijding van het stikstofplafond als dieraantallen in de toekomst zouden toenemen, bijvoorbeeld door het opheffen van de melkquotering. Of als de derogatie in de toekomst lager wordt dan 250 kg stikstof per hectare. De afnemende plaatsingsruimte van dierlijke mest en het vooruitzicht dat het melkquotum wordt verruimd en omstreeks 2015 geheel wordt afgeschaft vergroot het belang om de mogelijkheden die excretieverlaging per dier biedt, meer onder ogen te zien.



Figuur 5.7 De afvoerprijzen voor mest van varkens en pluimvee voor de jaren 1995 t/m 2006. Dit is exclusief de kosten van de inmiddels afgeschafte mestafzet overeenkomsten (MAO's)

Bron: Bedrijven-Informatienet LEI en Interviews sfeerbeeld mestmarkt 2006.

6. Ontwikkeling tot 2015 bij handhaving dierrechten

6.1 Achtergrond

In het najaar van 2004 is door het LEI een nota opgesteld met daarin de verwachting van de aantallen varkens en pluimvee voor de jaren 2006 en 2009 in vergelijking met het basisjaar 2002. Deze nota is als bijlage 4 gepubliceerd in De Hoop et al. (2004). De auteurs van de nota waren de LEI sectordeskundigen voor de varkenshouderij (G. Backus en R. Hoste) en de pluimveehouderij (P. van Horne). Als onderzoekers hebben zij namens het LEI een 'best professional judgement' gegeven. Dezelfde auteurs hebben in het voorjaar 2007 deze nota geactualiseerd met nu een schatting voor de aantallen varkens en pluimvee voor de jaren 2009 en 2015 in vergelijking met het basisjaar 2006. De schatting is daarbij gebaseerd op alle informatie beschikbaar bij het LEI, de literatuur en informatie van bedrijven in de betreffende sectoren. De ontwikkeling in dieraantallen is geschat in de veronderstelling dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten wordt gehandhaafd. Allereerst is dit inzicht nodig om de toekomstige mestproductie en het mestoverschot te kunnen schatten. Deze aanpak is gekozen omdat, als blijkt dat bij handhaving van het stelsel van varkens- en pluimveerechten tot 2015 de mestdruk al aanzienlijk toeneemt, het geen zin heeft na te gaan welke ontwikkelingen er zullen zijn bij afschaffen van het steles van varkens- en pluimveerechten voor 2015.

6.2 Relevante factoren voor de ontwikkeling van de varkens- en pluimveestapel

De omvang van de intensieve veehouderij wordt beïnvloed door een groot aantal factoren. De belangrijkste factoren zijn de internationale concurrentiepositie, veranderingen in het Europese landbouwbeleid, beleidsmaatregelen in Nederland en Europa op het gebied van milieu- en dierenwelzijn en de gevolgen van handelsliberalisatie (WTO).

Internationale concurrentiepositie

Tot het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw was Nederland in de intensieve veehouderij kostprijsleider in Europa. Nederland had een voerprijsvoordeel als gevolg van de graanmarktordening in het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. Als gevolg van de Hervormingen in het EU-Landbouwbeleid heeft Nederland niet meer de laagste voerprijzen in de EU (Van Berkum et al., 2002). Recente LEI-studies voor de varkenshouderij (Hoste en Bondt, 2006), de leghennenhouderij (Van Horne en Bondt, 2006a) en de vleeskuikenhouderij (Van Horne en Bondt, 2006b) geven aan dat de kostprijzen in Nederland vergelijkbaar zijn die van de omringende landen. De kostprijs zal de komende jaren echter verder stijgen als gevolg van nieuwe regelgeving op het terrein van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Echter ook in de concurrerende landen zal een kostprijsstijging

plaatsvinden, hetzij door maatschappelijke eisen (milieubeleid, beleid op dierenwelzijn). Hetzelfde geldt, hetzij in mindere mate, ook voor derde landen buiten de EU.

Regelgeving milieu en dierenwelzijn

In Nederland voorkomt het systeem van varkens- en pluimveerechten een verdere uitbreiding van de intensieve veehouderij. In de praktijk worden de rechten van stoppende ondernemers overgenomen door andere bedrijven die hun bedrijf verder ontwikkelen. Dit proces van bedrijfsontwikkeling wordt bemoeilijkt door de veelheid aan regelgeving (ruimtelijke ordening, bouwblok, ammoniakemissie, geuremissie) (Den Hartog et al., 2004). Dit probleem speelt in versterkte mate in de leghennen houderij. Door het EU-verbod op kooihuisvesting per 2012 willen veel leghennenhouders omschakelen naar scharrelhuisvesting. Bij een gelijkblijvend aantal hennen is hiervoor meer staloppervlakte nodig en tevens zal de ammoniakemissie van het bedrijf toenemen. In de praktijk leidt is de vergunningverlening complex en tijdrovend. Tegelijkertijd blijkt echter dat de ondernemers creatieve oplossingen vinden om binnen het bestaande bouwblok (meerverdiepingen stallen) te investeren in nieuwe ammoniakemissie arme systemen die voldoen aan de bestaande wettelijke regels. Vanaf 2013 moeten vleesvarkens een grotere leefoppervlakte krijgen. Dit leidt tot een kostprijsstijging van 2,50 euro per afgeleverd vleesvarken, ofwel 2,8 cent per kilogram slachtgewicht (Vermeij et al., 2002). Ook voor gespeende biggen gaat de oppervlakenorm per 2013 omhoog. Per 1 januari 2010 worden de normen voor ammoniakuitstoot van varkens- en pluimveebedrijven aangescherpt. Grotere bedrijven vallen onder de zogenaamde IPPC-richtlijn waardoor deze bedrijven al in 2007 moeten voldoen aan de aangescherpte normen. Per saldo zal de regelgeving voor milieu en dierenwelzijn leiden tot een kostentoeename, zowel voor de pluimveehouderij als de varkenshouderij.

Handelsliberalisatie

De EU-markt voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren wordt beschermd door het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid via een systeem van invoerheffingen. Na het overleg over vrijhandel en het akkoord in de Uruguay ronde zijn deze invoerrechten in de periode 1995 tot 2000 verlaagd met gemiddeld 36%. Binnen de WTO (World Trade Organisation) is een nieuwe overlegronde gestart (Doha round) om te komen tot nieuwe afspraken. Vooral nog is echter nog geen akkoord. Wel heeft de EU-voorstellen gedaan om te komen tot afschaffing van de exportrestituties en een verdere verlaging van de invoerheffingen. Verwacht mag worden dat de invoertarieven met minstens de helft verlaagd zullen worden. In de varkenshouderij zullen de gevolgen van een eventueel akkoord minder groot zijn dan voor de pluimveehouderij (Backus, 2004). Doordat de Nederlandse bedrijven in de varkenssector naar Europese maatstaven relatief groot zijn, zal de varkenssector en de vleesindustrie in Nederland relatief minder te lijden hebben van de liberalisatie dan in andere EU-landen. Aangenomen mag worden dat, naarmate de invoertarieven meer verlaagd worden, de interne prijs voor varkens en varkensvlees meer overeen zal komen met de wereldmarktprijs.

Recente LEI-studies (Van Horne, 2006b) geven aan dat vooral voor pluimveevlees de huidige invoerheffingen onvoldoende bescherming geven tegen importen uit derde landen, zoals Brazilië en Thailand. In dit kader moet wel vermeld worden dat de EU eind 2006 met de beide landen afspraken heeft gemaakt over invoercontingenten. Hierdoor zijn de hoe-

veelheden pluimveevlees die tegen lagere heffingen ingevoerd worden begrensd. In de ei-sector kan vooral de combinatie van het EU-welzijnsbeleid (verbod op kooihuisvesting vanaf 2012) en verlaging van de invoerheffingen de concurrentiepositie ondermijnen. Dit kan leiden tot importen van eieren ten behoeve van de ei-productenindustrie uit landen buiten de EU zoals de Oekraïne (Van Horne, 2005). Wijnands et al. (2007) geven aan dat de concurrentiekracht van de vleesindustrie (alle vleessoorten) in de EU relatief zwak is ten opzichte van bijvoorbeeld Brazilië en Argentinië. De VS heeft een betrekkelijk gunstige positie. Door een sterk aantrekkende vraag naar varkensvlees in opkomende economieën (zoals China) kan de druk van groeiende producenten (zoals Brazilië) op de EU nog wel meevallen. Binnen de EU heeft Nederland een relatief gunstige concurrentiepositie.

Mest afzetkosten

De mest afzetkosten in de varkens- en pluimveehouderij zijn in 2006 fors gestegen. Doordat gelijktijdig de voerprijzen stegen heeft een beperkt aantal vleesvarkensbedrijven in het voorjaar van 2007 tijdelijk geen biggen opgelegd (Ten Thije, 2007). De mest afzetkosten zijn hoog door enerzijds gunstige varkensprijzen in de voorgaande jaren 2005 en 2006 en anderzijds te weinig aandacht van varkenshouders voor een goede relatie met akkerbouwers. De aangescherpte gebruiksnormen hebben naar verwachting hier slechts beperkt, en tijdelijk, invloed op gehad. Naar verwachting zullen de mestafzetprijzen de komende jaren weer dalen naar het niveau van de voorgaande jaren. Voor de pluimveehouderij zal de ingebruikname van de mest verbrandingscentrale in Moerdijk een bijdrage leveren aan een structurele verlaging van de mest afzetkosten.

Productiviteitsontwikkeling

De productiviteit in de zeugenhouderij stijgt sneller dan in de vleesvarkenshouderij. Doordat de verhouding in aantal vleesvarkens en zeugen de afgelopen jaren constant is zal als gevolg het biggenoverschot verder toenemen. Het merendeel van de biggen wordt in Duitsland afgezet, maar een toenemend aantal wordt geëxporteerd naar verder gelegen bestemmingen in Oost-Europa. In 2007 wordt vooral geïnvesteerd in de zeugenhouderij en maar beperkt in de vleesvarkenshouderij. Dit zal naar verwachting leiden tot een beperkte verschuiving naar meer zeugen en minder vleesvarkens. Deze verschuiving is mogelijk geworden doordat de productierechten voor zeugen en vleesvarkens uitwisselbaar zijn geworden. Ook door de relatief lagere kosten voor mestafzet en investering in stallen en productierechten ligt de arbeidsopbrengst bij zeugen iets hoger dan bij vleesvarkens. Hierdoor wordt een omschakeling naar zeugen verder gestimuleerd.

6.3 Schatting aantallen varkens- en pluimvee

Op basis van de beschreven ontwikkelingen zijn de aantallen varkens, leghennen en vleeskuikens voor de jaren 2009 en 2015 geschat in vergelijking met 2006. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de marktconjunctuur voor tijdelijke fluctuaties in aantallen dieren kunnen zorgen. Bij lage prijzen zullen bedrijven de bezetting verlagen of extra leegstand aanhouden, terwijl bij hoge prijzen het omgekeerd zal plaatsvinden. Voor de verschillende sectoren zijn de volgende aspecten meegenomen:

Varkenshouderij

- Het systeem van varkensrechten begrenst het aantal varkens in Nederland. Alle varkensrechten worden in principe volledig benut. Enkele jaren geleden heeft de overheid extra varkensrechten toegekend aan initiatieven waarbij de mest duurzaam verwerkt wordt en afgezet buiten het landbouwcircuit. Verondersteld wordt dat de overheid de komende jaren niet nogmaals extra varkensrechten zal toekennen.
- Het marktperspectief voor alternatieve systemen (scharrel, biologisch) is beperkt en op dit terrein worden geen grote veranderingen verwacht. De productie van biologische varkens en pluimvee zal naar verwachting iets groeien. De gevolgen hiervan voor de mestmarkt zijn verwaarloosbaar.
- Binnen de varkenshouderij verschuift de productie licht naar de zeugenhouderij.
- Vanaf 2013 is de Nederlandse richtlijn van kracht waardoor vleesvarkens extra ruimte krijgen (1,0 m² per vleesvarken). Op een aantal bedrijven zal hierdoor tijdelijk het aantal varkens verminderen tot renovatie of vervangende nieuwbouw plaatsvindt. Voor kleinere bedrijven kan dit de aanleiding zijn de bedrijfsvoering te stoppen en de varkensrechten te verkopen. Het aantal vleesvarkens zal per saldo hierdoor niet verminderen.
- Op korte termijn wordt geen nieuw WTO-akkoord verwacht. Gezien de overgangstermijnen duurt het 4 tot 5 jaar voordat een eventuele verlaging van importheffing het volledige effect zal hebben. Bij een eventueel akkoord zal de vleesindustrie zich moeten instellen op een gemiddeld lager prijsniveau voor verwerkte producten.

Op basis van het bovenstaande wordt geschat dat het aantal vleesvarkens tot 2009 zeer beperkt zal afnemen: in 2009 een afname van 0,5% in vergelijking met 2006 en daarna gelijk een gelijkblijvend aantal tot 2015. Het aantal zeugen zal tot 2009 stijgen met 1,2% om daarna gelijk te blijven. Deze veranderingen zijn vooral ingegeven door de lichte verschuiving van vleesvarkenshouderij naar de zeugenhouderij door de hogere toegevoegde waarde in de laatste sector.

Leghennen

- De Nederlandse eiersector heeft een zeer sterke positie op de Nederlandse en Duitse markt voor tafeleieren. Een zeer marktgerichte benadering in combinatie met een goede logistiek geeft de Nederlandse sector een voorsprong op de concurrenten.
- Medio 2006 wordt meer dan de helft van de leghennen in Nederland gehouden in niet kooi systemen. Dat betekent dat hennen gehouden worden als scharrelhen (35%), scharrelhen met buitenuitloop (15%) of als biologische hen (3%). Voor veel bedrijven is de omschakeling naar alternatieve houderijsystemen, ondanks de veelheid aan nationale en lokale regelgeving, goed verlopen. Dit was mede mogelijk door toepassing van nieuwe innovatieve systemen, zoals stallen met meerdere verdiepingen en ammoniakemissie arme systemen.
- Vanaf 2012 is er een EU-richtlijn van kracht met een verbod op huisvesting van leghennen in de traditionele kooihuisvesting. Dit betekent dat tot 2012 nog enkele honderden bedrijven voor het hele bedrijf of een deel van het bedrijf moeten investeren in verrijkte kooien of alternatieve houderijsystemen (scharrel). De verwachting is dat

het merendeel van de bedrijven zal omschakelen met een gelijkblijvend aantal dierplaatsen.

- Op korte termijn wordt geen nieuw WTO-akkoord verwacht. Gezien de overgangstermijnen duurt het 4 tot 5 jaar voordat een eventuele verlaging van importheffing het volledige effect zal hebben. Bij een eventueel akkoord zal vooral de eiproducentenindustrie concurrentie krijgen vanuit derde landen. Dit kan mogelijk ook gevolgen hebben voor de omvang van de leghennenstapel in Nederland.

Op basis van het bovenstaande wordt geschat dat het aantal leghennen tot 2009 gelijk zal blijven in vergelijking met 2006. Vooral in de jaren voordat het EU-verbod op kooihuisvesting ingaat zullen bedrijven omschakelen naar verrijkte kooien of alternatieve houderijsystemen. Een deel van de bedrijven zal dit doen op basis van de bestaande staloppervlakte waardoor het bedrijf minder hennen kan houden. Het aantal leghennen in 2015 zal dan uitkomen op circa 30 miljoen dieren. Dit is 3% minder het aantal leghennen in 2006.

Vleeskuikens

- De vleeskuikensector heeft zich in 2004 en 2005 hersteld van de grote economische verliezen als gevolg van de Aviaire Influenza-uitbraak. Er is sprake van een nieuw evenwicht in vraag en aanbod binnen de EU.
- Doordat de EU afspraken heeft gemaakt met Brazilië en Thailand is er duidelijk met betrekking tot de hoeveelheden pluimveevlees dat geïmporteerd wordt tegen lage invoertarieven. Dit pluimveevlees uit derde landen heeft als belangrijkste bestemming de verwerkende industrie. De invloed op de markt voor verse kip is daarom beperkt (Tacken, 2006).
- Voor de vleeskuikenhouderij is het marktperspectief voor alternatieve houderijsystemen (scharrel- en biologische houderij) zeer beperkt.
- Ingaande 2010 zal invoering van een EU-richtlijn 'welzijn vleeskuikens' leiden tot een verlaging van de bezettingsdichtheid. Een deel van de bedrijven zal minder dieren gaan houden in de bestaande stallen en een ander deel van de bedrijven zal de staloppervlakte uitbreiden om het aantal dierplaatsen op peil te houden.
- De vleeskuikenhouderij moet na 2010 voldoen aan de nieuwe eisen ten aanzien van ammoniakemissie (AMvB Huisvesting). Doordat goedkope ammoniakemissie arme systemen beschikbaar zijn en door de mogelijkheid van intern salderen kan het merendeel van de vleeskuikenbedrijven relatief eenvoudig voldoen aan de nieuwe eisen (Van Horne et al., 2006).
- Op korte termijn wordt geen nieuw WTO-akkoord verwacht. Gezien de overgangstermijnen duurt het 4 tot 5 jaar voordat een eventuele verlaging van importheffing het volledige effect zal hebben. Vooralsnog worden er op dit terrein tot 2015 geen grote veranderingen verwacht.

Op basis van het bovenstaande wordt geschat dat het aantal vleeskuikens tot 2009 gelijk zal blijven in vergelijking met 2006. Voor de komende jaren worden geen grote veranderingen verwacht. Na invoering van een EU-richtlijn om te komen tot verlaging van de bezettingsdichtheid kan verwacht worden dat een deel van de bedrijven minder dieren gaat

houden. Het aantal vleeskuikens in 2015 zal dan uitkomen op 40 miljoen dieren. Dit is ruim 4% minder dan de aantallen geteld in 2006.

6.4 Discussie ten aanzien van de geschatte aantallen varkens en pluimvee

In deze notitie is verondersteld dat er op korte termijn geen nieuw WTO akkoord zal komen. Bij een eventueel akkoord zijn er overgangstermijnen van 4 tot 5 jaar voordat een eventuele verlaging van invoerheffingen het volledige effect zal hebben. Mocht er de komende jaren een WTO akkoord komen dan kan verwacht worden dat dit vooral voor de pluimveehouderij directe gevolgen zal hebben. Een akkoord met daarin een forse verlaging van EU invoerheffingen op producten uit derde landen zal grote invloed hebben op de opbrengstprijzen in Europa. In deze situatie zouden de aantallen varkens en pluimvee in 2015 eventueel lager kunnen uitkomen dan gesteld in de nota. In het voorjaar van 2007 heeft de Rabobank haar toekomstvisie voor de leghennenhouderij (Rabobank, januari 2007) gepubliceerd. Voor 2015 wordt het aantal leghennen door de Rabobank geschat op 30,5 miljoen, gelijk aan het aantal in 2005. Door het LEI wordt tot 2015 een kleine afname tot 30 miljoen verwacht. Ook voor de vleeskuikenhouderij verwacht de Rabobank een afname (Rabobank, april 2007). Door het LEI is de afname tot 2015 geschat op 4%. In de leghennenhouderij geldt momenteel het zogenaamde leghennenbesluit waarin de leghenhouders de keuze hebben om voor 2012 de traditionele kooihuisvesting te vervangen door een verrijkte kooi of een alternatief (scharrel)systeem. De verwachting is dat de grote leghennenbedrijven de jaren voor 2012 zal omschakelen naar verrijkte kooien. De Rabobank schat dat in 2015 ongeveer een kwart van de hennen gehouden zal worden in verrijkte kooien. In december 2006 is echter in de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin gevraagd wordt om een verbod op de verrijkte kooi in Nederland. De gevolgen van een dergelijk verbod zijn momenteel in onderzoek. Duidelijk is dat een eventueel eenzijdig Nederlands verbod op het gebruik van de verrijkte kooi invloed zal hebben op het aantal leghennen in 2015. Voor de varkenshouderij is de belangrijkste factor de verschuiving van vleesvarkens naar zeugen. Het is niet goed in te schatten hoe sterk deze verschuiving is. Voorjaar 2007 wordt er weliswaar veelal in zeugen geïnvesteerd, maar in hoeverre dat structureel is en de komende jaren aanhoudt is niet goed te voorspellen. Voor de totale mestproductie zijn de gevolgen echter beperkt. Hoewel de varkenshouderij in 2005 en 2006 economisch goede jaren heeft gehad en dus minder goede jaren zou kunnen verwachten (gegeven de varkenscyclus), is niet verondersteld dat de huidige hoge mestkosten en voerkosten de omvang van de varkensstapel zullen beïnvloeden. De vaste kosten voor huisvesting, arbeid en productierechten zijn zodanig hoog dat leegstand zelden rendabel is. De drang naar schaalvergroting is sterk en de hoge prijzen van productierechten tonen aan dat deze opschaling nog onverminderd doorgaat. Het productierechtenstelsel fungeert dus als een stevige sturing in de omvang van de varkensstapel. De wereldhonger naar energie, leidt tot een concurrentie tussen food, feed en fuel, waarbij op grote schaal zetmeelrijke grondstoffen verwerkt worden tot bio-ethanol en biodiesel. Dit zal leiden tot hogere prijzen voor voedergrondstoffen. De kostenstijging zal in Nederland echter iets minder sterk zijn dan in andere varkensproducerende landen, vanwege efficiënt voerverbruik (voerconversie) en het prijsbufferend effect van de in Nederland op grote schaal toegepaste vochtrijke

bijproducten uit de levensmiddelenindustrie. De huidige schatting is dat deze ontwikkeling geen directe gevolgen zal hebben voor de dieren aantallen in de varkens- en pluimveehouderij.

6.5 Schatting van alle dieren aantallen in de veehouderij tot 2015

De geschatte veranderingen in dieren aantallen voor de varkens- en pluimveehouderij zijn niet erg groot. In paragraaf 6.3 wordt voor 2009 en 2015 uitgegaan van een lichte verlaging (0,5%) in van het aantal vleesvarkens ten opzichte van die in 2006, het aantal zeugen kan met 1,2% toenemen doordat de toegevoegde waarde wat hoger is dan bij vleesvarkens. Voor de leghennenhouderij en de vleeskuikenhouderij in 2015 wordt respectievelijk 3 en 4% vermindering van de aantallen ten opzichte van die in 2006 geschat. De cijfers staan in tabel 6.1. In deze tabel staan ook de schattingen voor de melkveehouderij zowel voor als na de afschaffing van de melkquotering.

Tabel 6.1 Ontwikkeling in dieren aantallen (x 1.000) bij handhaving van het stelsel van varkens- en pluimveerechten

	2002	2006	2009 d) geschat	2015 d) geschat	2015 e) geschat
Melkvee	1.486	1.420	1.374 a)	13.361	566
Jongvee	1.254	1.117	893	855	1.000
Vleesrundvee	392	358			
Schapen	1.186	1.379			
Geiten	255	310			
Vleeskalveren	713	844			
Vleesvarkens	5.591	5.476	5.449	5.449	5.449
Fokvarkens	1.312	1.234	1.249	1.249	1.249
Pluimvee b)	101.052	94.335			
Pluimvee c)	83.363	72.600	72.600	70.000	70.000

Bron: CBS/LEI (2006).

a) Voor melk- en jongvee: 2012 in plaats van 2009; b) Inclusief eenden, konijnen, ouderdieren leg en slacht, pelsdieren en kalkoenen; c) Exclusief eenden, konijnen, ouderdieren leg en slacht, pelsdieren en kalkoenen; d) Bron: melkvee: Luesink, 2007 (bijlage 2), varkens/pluimvee: hoofdstuk 6; e) Na afschaffing van de melkquotering. Overigens zullen deze dieren aantallen voor melkvee niet meteen in 2015 worden gerealiseerd maar deels daarna. Gerekend is met een nationale melkproductiestijging met 21% (van Berkum et al., 2006) en een jaarlijkse productiestijging met 125 kg per koe per jaar in plaats van 80 kg.

Voor de melkveehouderij is rekening gehouden met een niet erg sterke stijging van de melkproductie per koe (60 kg per jaar van 2005 tot 2012, daarna 80 kg per jaar). De jongvee-bezetting daalt nog wat tot 2012 maar daarna nauwelijks. Er is rekening gehouden met een verruiming van het melkquotum met 1,5% voor de periode 2005-2012 en met mestafzetprijzen in het overschotgebied van respectievelijk 15 euro en 18 euro in de jaren

2012 en 2015. Als de melkquotering wordt afgeschaft (voorzien voor 2015) wordt een totale stijging voorzien van de Nederlandse melkproductie met 21% (inclusief bovenstaande 1,5%, dus nog 19,5% extra). Daarom is in tabel 7.3 een kolom opgenomen waarbij met hogere aantallen melkvee is gerekend.

7. Jaarlijks kapitaalbeslag bij de koop van varkens- en pluimveerechten

Bij de afweging van het al of niet handhaven van het stelsel van varkens- en pluimveerechten spelen ook de kosten van aankoop van deze productierechten bij schaalvergroting en rol. Veehouders kunnen varkens en pluimvee houden als ze beschikken over rechten om deze dieren te houden. Omdat varkens- en pluimveerechten nodig zijn om varkens en pluimvee te kunnen houden en tevens overdraagbaar zijn gemaakt, hebben deze rechten een economische waarde gekregen. In het verleden kregen varkens- en pluimveehouders rechten toegekend die waren gebaseerd op in een referentiejaar werkelijk gehouden aantallen dieren. Die rechten werden om niet verkregen. Voor uitbreiding van de varkens-of pluimveestapel moeten veehouders echter rechten van andere varkens- en pluimveehouders aankopen.

7.1 Belangrijke neveneffecten van het stelsel van varkens- en pluimveerechten

Investerings die gebruikt worden om productierechten te kopen, kunnen bijvoorbeeld niet worden ingezet om tot een duurzamere veehouderij te komen. Om meer inzicht te krijgen in het kapitaalbeslag dat varkens- en pluimveerechten jaarlijks als investering vraagt, hebben we dat kapitaalbeslag geïnventariseerd. Dat is gedaan door na te gaan hoeveel varkens- en pluimveerechten jaarlijks vrijkomen doordat bedrijven stoppen met de varkens- en pluimveehouderij en hoe de prijzen voor varkens- en pluimveerechten zijn. Op basis van *Land- en tuinbouwcijfers 2006* is nagegaan hoe veel varkens- en pluimveerechten jaarlijks ongeveer beschikbaar komen. Daarvoor is voor de jaren 2002 t/m 2005 bekeken in welke bedrijfsgrootteklassen het aantal bedrijven is afgenomen en zo via die weg een schatting gemaakt van het aantal bedrijven dat gestopt is en hoeveel productierechten die bedrijven vrijmaken. Vanaf 1987 daalt het aantal varkensbedrijven jaarlijks met bijna 7% (Hoste, 2006, *Agrimonitor*). Dat percentage is onderstaand nog niet gehanteerd (2,8 respectievelijk 3,5%). Ook voor de leghennenhouders, waarvoor eenzelfde percentage geldt (CBS/LEI, 2006), is onderstaande schatting van 1% in feite laag. Voor de vleeskuikenhouders benadert het die 7% wel. Dit zijn veelal de kleinere bedrijven zodat het aantal vrijkomende rechten aanzienlijk kleiner is. Globaal komen we dan op de volgende hoeveelheden, omgerekend per jaar.

Tabel 7.1 *Geschat aantal varkens- en pluimveerechten die jaarlijks maximaal door bedrijfsbeëindigingen beschikbaar komen, tevens uitgedrukt in een percentage van het gemiddeld aantal aanwezige dieren*

	Jaarlijks beschikbaar Komend aantal rechten (geschat)	Gemiddeld aanwezig aantal dieren (nationaal)	Vrijkomende rechten uitgedrukt in % van het gemiddeld aantal aanwezige dieren
Vleesvarkens	155.000	5.500.000	2,8
Fokzeugen	40.000	1.136.00	3,5
Leghennen	260.000	29.000.000	1,0
Vleeskuikens	3.500.000	46.500.000	7,5
Vleesk. ouderdieren	50.000	4.275.000	10,0

Bron: Land- en tuinbouwcijfers 2006.

Dat komt neer op ongeveer 3% van de gemiddeld aanwezige en gebruikte varkensrechten en ongeveer 4,5% van de gemiddeld aanwezige en gebruikte pluimveerechten. In totaal gaat het dan om 1.307.000 pluimveerechten en 291.000 varkensrechten. In principe zou verwacht kunnen worden dat deze rechten verhandeld zijn. Deze mening is gebaseerd op het feit dat varkens- en pluimveerechten duur zijn en vanuit die gedachte te gelde gemaakt zullen worden. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. In hoofdstuk 4.3 staat dat de benutting van varkens- en pluimveerechten in het oosten iets minder is geworden terwijl die in zuid, maar vooral ook in overig Nederland, is gestegen. De regionale plafonds zorgen er voor dat varkens- en pluimveerechten niet tussen gebieden kunnen worden uitgewisseld. Ook tussen diersoorten (varkens en kippen) is uitwisseling niet mogelijk. Om een volwaardig pluimveebedrijf op te zetten zijn - in fosfaat uitgedrukt - aanzienlijk meer productierechten nodig dan voor een volwaardig zeugenbedrijf. Dat maakt het opstarten van een pluimveebedrijf duurder dan het opstarten van een zeugenbedrijf. Bovendien is het saldo per kg fosfaat dat met fokzeugen wordt verdiend, aanzienlijk hoger dan voor leghennen. Voor een bedrijf met 700 fokzeugen is een bedrag van 350.000 tot 400.000 euro aan productierechten nodig. Voor een bedrijf met 60.000 leghennen is dat ongeveer het dubbele. Het saldo voor fokzeugen bedraagt ongeveer 17 euro per kg fosfaat per jaar. Voor leghennen is dat ruim 5 euro per kg fosfaat per jaar (KWIN, 2007). Op basis van gegevens van Dienst Regelingen (CBS, 2004) bedraagt het aantal verhandelde varkensrechten in 2002 151.000 en het aantal verhandelde pluimveerechten 620.000 en een jaar eerder 840.000. Dat is minder dan hierboven werd geschat. De gegevens van het jaar 2003 zijn in genoemde CBS publicatie niet volledig omdat de handel aan het einde van dat jaar nog niet was meegenomen. Er is op dit moment geen inzicht of de handel na 2003 is toegenomen. Dat is mogelijk omdat het percentage bedrijfsbeëindigingen na 2002 groter is dan daarvoor en er, door verbetering van de resultaten, meer vraag is naar rechten (zie ook het toegenomen benuttingspercentage).

Om het kapitaalbeslag te kunnen berekenen, moet er inzicht zijn in de prijzen van varkens- en pluimveerechten. In bijlage 2 is dit verder uitgewerkt. De prijzen van varkens- en pluimveerechten stegen in de loop van 2005 maar zijn in de loop van 2006 weer gedaald. Bij hoge prijzen wordt vooral in de concentratiegebieden veel voor rechten betaald;

de prijzen van rechten in het niet-concentratiegebied fluctueren gemiddeld minder. Begin 2007 lagen de vraagprijzen op omstreeks de 180 euro per varkensrecht voor 'oost' en 200-210 euro voor 'zuid'. Voor het niet-concentratiegebied wijken de prijzen nu nauwelijks af voor die in 'oost'. In 2005 maar ook aanvankelijk in 2006 waren de prijzen in het niet-concentratiegebied nog wel duidelijk lager. Eind juli 2007 werd in 'zuid' 198 euro per varkensrecht gevraagd, in 'oost' 164 euro en in 'overig Nederland' 160 euro. Voor pluimveerechten is het beeld qua prijsvorming overeenkomstig de varkensrechten. Maar ook hier wordt circa 10% meer betaald dan voor vleesvarkensrechten, kijkend naar de fosfaatverhoudingen. Vermoedelijk zal het kapitaalbeslag (investering) in varkens- en pluimveerechten voor de intensieve veehouderij jaarlijks tussen de 40 miljoen en 90 miljoen euro liggen.

Aangezien een euro maar één keer kan worden geïnvesteerd, komen deze bedragen in ieder geval niet beschikbaar voor milieu-investeringen, dus verduurzamen van de sector. Wat overigens niet wil zeggen dat dit automatisch zal gebeuren; daar zullen stimulansen voor nodig zijn.

8. Mogelijk alternatieve instrumenten

Bij de afweging om het stelsel van varkens- en pluimveerechten al of niet te handhaven, is het van belang om na te gaan of er andere beleidsinstrumenten zijn die het aantal dieren onder een bepaald plafond kunnen houden of dat er efficiëntere alternatieven zijn. Daarom wordt in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of alternatieve instrumenten in de plaats van of naast het stelsel van varkens- en pluimveerechten gewenst zijn.

8.1 Kan de milieuvergunning de taak van varkens- en pluimveerechten overnemen

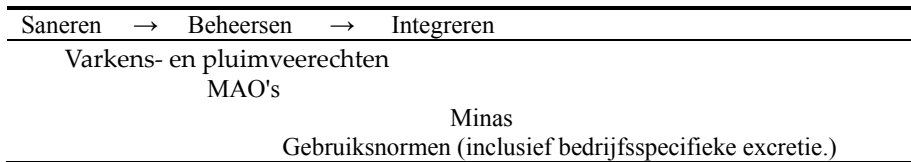
Het afschaffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten maar wel koppelen aan bijvoorbeeld de milieuvergunning, leidt er toe dat het nationale plafond qua dierenaantallen wordt losgelaten. Dat kan de mestproductie in tonnen gezien, verhogen, ook al wordt het fosfaatplafond of zelfs het stikstofplafond niet overschreden door lagere gehalten in mest. Een milieuvergunning is wel strikt maar niet voor de mestproductie. Het knelpunt zit dus niet bij de milieuvergunning maar bij de mogelijke toename van de mestproductie als het dierenplafond wordt losgelaten. De milieuvergunning is niet sterk genoeg om extra druk op de mestproductie- en afzet door meer dieren te voorkomen, dus die zou aangescherpt moeten worden. Momenteel is het zo dat varkenshouders, omdat er subsidie wordt verleend op luchtwassers, deze apparatuur wordt aangeschaft om meer dieren te kunnen houden maar vervolgens is er de vraag of die apparatuur daadwerkelijk wordt ingezet. De vraag is hoe de overheid voldoende prikkels op *bedrijfsniveau* genereren om dieren uit te ruilen tegen milieupreformance als het aantal dieren niet meer via varkens- en pluimveerechten kan worden beperkt.

8.2 Fasen bij het milieubeleid

In het verleden is bij het mest- en milieubeleid ingezet op instrumenten die er op gericht waren de uitbreiding van de mestproductie snel aan banden te leggen. Het eerste belang van de overheid was *saneren*. In een dergelijke situatie wordt (nog) niet nagedacht over verduurzaming in een later stadium. Daar ben je dan als overheid, samenleving en sector nog niet aan toe. De instrumenten die dan worden bedacht en ingezet, hebben logischerwijze vooral aandacht voor die saneringsnoodzaak. In dat licht moet bijvoorbeeld de rem op de varkenshouderij in 1984 worden gezien. Ook de trits referentiehoeveelheid fosfaatmestproductierechten varkensrechten is, in ieder geval deels, kenmerkend voor beleidsinstrumenten in de saneringsfase (Hubeek en De Hoop, 2004; Keijzers et al., 2002). Varkens- en pluimveerechten kunnen in die fase een goede rol vervullen en hebben dat ook gedaan. De aanpak hangt samen met de diverse fasen die in het milieubeleid worden onderscheiden. Keijzers et al., (2002) onderscheidt drie fasen in het milieubeleid en wel:

1. saneren;
2. beheersen;
3. integreren.

Integreren heeft betrekking op het benutten van kansen door integratie van milieudoelstellingen cq streven naar duurzaamheid met de totale ontwikkelingsstrategie van het bedrijf.



Figuur 8.1 Fasen van milieubeleid en de inzet van beleid instrumenten per fase

Het instrument Varkens- en pluimveerechten bevindt zich op het grensvlak van de fasen saneren en beheersen. Het (intussen afgeschafte) MAO-stelsel past meer bij fase 2, (beheersen). Lange tijd hebben veel ondernemers de Minas-verliesnormen ook gezien als een beheersinstrument; steeds meer ondernemers zagen echter kans om Minas te integreren met een nieuwe strategie van hun bedrijf. Als het milieubeleid opschuift naar de derde fase, het integreren, kan het zijn nut hebben milieurandvoorwaarden integraal in te passen in de bedrijfsstrategie en mogelijk daarmee in keten- en gebiedsstrategieën (systeeminnovaties) om stappen te kunnen zetten. Dan kan een ander instrumentarium, dat beter bij een integratiefase past, beter aan na te streven beleidsdoelen beantwoorden dan wat voorhanden is (Hubeek en De Hoop, 2004). Vanuit bovenstaande optiek willen we tegen het stelsel van varkens- en pluimveerechten aankijken.

Daarbij is het goed aan te geven wat onder de verschillende fasen wordt verstaan. Saneren heeft vooral het aspect in zich van - in dit geval - 'vermindere van de overbesteding'. Het maximeren en in de loop van de tijd verder afbouwen van de hoeveelheid mest die op de bodem mag worden gebracht, gecombineerd met het maximeren van de mestproductie - voorkomen dat er een aanzienlijke hoeveelheid niet te plaatsen mest ontstaat - zoals in de beginfase - tachtig jaren - is gebeurd, heeft vooral 'saneren' ('zorg dat het niet verder verslechtert') in zich. In de beheersfase wordt er voor zorggedragen dat de situatie niet weer terugkeert naar verslechtering (bijvoorbeeld een (wederom) uit de hand lopen van de mestproductie).

In de beginfase van het mestbeleid werden - om te voorkomen dat er een niet-plaatsbaar mestoverschot ontstaat - hoge gebruiksnormen gehanteerd. Denk hierbij aan de hoeveelheid van 250 kg fosfaat uit dierlijke mest en 350 kg fosfaat uit dierlijke mest die in de jaren tachtig werden gehanteerd voor respectievelijk grasland en maïsland. Qua integratie vraagt deze alleen extra mestafvoer voor de meer geproduceerde mest zodat dit vrij gemakkelijk is uit te voeren. Naarmate normen verder worden aangescherpt, heeft dit voor meer aspecten van de bedrijfsvoering gevolgen, bijvoorbeeld de opbrengst van gewassen. Er komt dan meer behoefte aan integratie op een niveau waarop landbouwers bij de combinatie van bedrijfs- en milieudoelen worden aangesproken op hun sterke punten. Een Ge-

bruiknormenstelsel sec heeft die mogelijkheden veel minder in zich dan een Gebruiksnormenstelsel met de mogelijkheid te kiezen voor een bedrijfsspecifieke excretie.

Uit onderzoek blijkt dat het vaak efficiënter is om in de loop van de tijd over te gaan naar de integratiefase. Daarom is het nuttig te bezien in welke fase het milieubeleid zit. De fase van saneren -voorkomen dat schade aan het milieu nog steeds toeneemt door bijvoorbeeld toename van de bemesting van landbouwgronden zoals in de tachtiger jaren van de vorige eeuw- lijken we definitief achter ons te hebben gelaten. Of dat voor de fase van het beheersen ook geldt, is de vraag. Er zijn door de Nederlandse overheid pogingen ondernomen om, met Minas, de integratiefase gestalte te geven. Landbouwers konden onder het Minasstelsel zelf bepalen hoe ze de voorgeschreven verliesnormen zouden realiseren. De EU heeft het Minas-stelsel echter beoordeeld als onvoldoende om aan de doelstellingen van de nitraatrichtlijn te voldoen en heeft de wijze om dat doel te realiseren voorgeschreven in een poging de doelrealisatie te beheersen. Waarbij overigens de richtlijn die het mogelijk maakt te kiezen voor een bedrijfsspecifieke excretie en het feit dat het ureumgehalte in de melk een van de bepalende factoren is voor de forfaitaire excretie de uitwerking van het Gebruiksnormenstelsel een tintje geeft dat poogt dichter bij de *integratiefase* te komen. Daarmee hebben wij het idee dat we de huidige situatie het beste kunnen omschrijven als 'het mest- en milieubeleid bevindt zich in de fase van *beheersen* maar er worden pogingen ondernomen aspecten van de integratiefase waar mogelijk, in te bouwen'. Deze constatering leidt er toe om na te gaan of er voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten, dat in de saneringsfase goed heeft gewerkt diensten, alternatieven zijn te vinden die in de integratiefase goed kunnen werken of daar in ieder geval aspecten van in zich heeft. Of dat betekent dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten als zodanig wettelijk zou moeten worden aangepast is weer een andere vraag. Het stelsel heeft als doel: beheersen van de mestproductie. Er zou voor gekozen kunnen worden het stelsel van varkens- en pluimveerechten zo te laten maar daarnaast stimulansen te ontwikkelen die bijvoorbeeld veehouders stimuleren de mineralenproductie in de mest te verminderen. Mogelijk dat de IPPC-Directive in de toekomst deze stimulansen gaat afdwingen. De Directive stelt namelijk dat bedrijven 'best managementpractices' moeten toepassen inclusief 'low animal feeding' en management.

8.3 Conclusie

Er lijken op korte termijn geen alternatieven te zijn voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten. Wel zijn aanvullende instrumenten naast dit stelsel vanuit kostenoogpunt een goede optie. Hierdoor zou een zeer dure, gedwongen krimp van het aantal varkens- en pluimveerechten mogelijk kunnen worden voorkomen als de fosfaatnormen verder worden aangescherpt en als de derogatie zou worden verlaagd. Als zo'n aanvullend instrument effectief en efficiënt kan worden ingezet, biedt dit meer mogelijkheden om het stelsel van varkens- en pluimveerechten op langere termijn af te schaffen.

9. Effecten van aanpassingen in of opheffen van het stelsel

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- het opheffen van de regionale plafonds ofwel het opheffen van schotten tussen regio's;
- het opheffen van het onderscheid tussen diersoorten of wel het opheffen van het schot tussen varkens en pluimvee;
- het opheffen van het stelsel als geheel.

9.1 Regionale plafonds en het onderscheid tussen diersoorten

9.1.1 Ontschotten tussen regio's

Het opheffen van de *regionale plafonds* ofwel het 'ontschotten tussen regio's' geeft de mogelijkheid om tussen gebieden varkens- en pluimveerechten te verhandelen. Door schotten tussen regio's kunnen er verschillen ontstaan in de prijzen van dierrechten. Deze verschillen in prijzen tussen regio's geven een indicatie van de mate waarin dierrechten beperkend zijn voor de ontwikkeling van bedrijven. Een hoge prijs geeft aan dat de vraag groot is, een groot prijsverschil tussen regio's geeft aan dat de vraag tussen regio's aanzienlijk verschilt. Aanvankelijk was er onderscheid in de prijzen die in concentratiegebied 'oost' en in het niet-concentratiegebied (overig Nederland) voor varkens- en pluimveerechten werden betaald. Dat verschil is er nu nauwelijks meer. In concentratiegebied 'zuid' zijn de prijzen voor varkens- en pluimveerechten echter wel hoger dan in de beide andere gebieden. De vraag naar varkens- en pluimveerechten wordt vooral ingegeven door de wens naar schaalvergroting. Gezien de hogere prijzen die in 'zuid' voor varkens- en pluimveerechten worden betaald, is de vraag naar varkens- en pluimveerechten om daarmee schaalvergroting te kunnen uitvoeren, in deze regio het grootst. Dat wil niet automatisch zeggen dat, bij het loslaten van de regionale plafonds, relatief veel rechten naar dit gebied zullen gaan. De volgende redenen zijn te bedenken waarom dat in mindere mate zou kunnen gebeuren:

- de laatste jaren is er een trend naar spreiding; de voordelen van concentratie zoals die in het verleden aanwezig waren, gelden in mindere mate. Dit heeft te maken met het feit dat er door de schaalvergroting, aanzienlijk grotere bedrijven zijn ontstaan waarvoor de afstand voor de toeleveranciers en afnemers minder zwaar weegt. De verschillen in technische resultaten zijn tussen gebieden ook niet groot meer;
- ondernemers van grote bedrijven stellen zich tegenwoordig zakelijk op, ze voelen zich voor het opstarten van een bedrijfslocatie minder aan een bepaalde regio gebonden. Als een andere regio meer kansen biedt, kopen ze daar varkens- en pluimveerechten en starten een bedrijfslocatie. Zo heeft een ondernemer uit Noord-Brabant naar een reconstructiegebied in concentratiegebied 'oost' varkens- en pluimveerechten gekocht en gaat daar een bedrijfslocatie starten. Als een ondernemer, hetzij door

de verkrijgbaarheid of de prijs van varkens- en pluimveerechten, hetzij door regelgeving, elders meer mogelijkheden ziet, zal hij niet aarzelen daarvan gebruik te maken. Dat stelt uitvoerders van reconstructie soms voor verrassingen. Dat gebeurt nu dus al, met regionale plafonds.

Het verschil in beschikbare rechten en benutte rechten tussen enerzijds het concentratiegebied 'oost' en anderzijds de beide andere gebieden (zuid en overig Nederland) heeft zeer waarschijnlijk te maken met een trend naar specialisatie. In 'oost' waren er vanouds relatief veel veehouders die een melkveehouderijtak en een varkenshouderijtak combineerden. Uit efficiencyoverwegingen zullen deze veehouders vooral voor de melkveehouderij hebben gekozen en de varkens- of pluimveetak afgestoten. Bij het opheffen van de regionale plafonds zullen deze rechten naar de beide andere gebieden kunnen gaan. Dat zal niet voor alle niet benutte rechten gelden; een benutting van 100% is moeilijk te realiseren omdat, over het jaar gezien, nooit sprake van een bezetting van 100% is. Het is daarom de vraag in hoeverre het benuttingspercentage van 93 à 94 van nu nog kan worden verhoogd. Wellicht is het alleen mogelijk om van de rechten die in 'oost' aanwezig zijn, het benuttingspercentage op hetzelfde niveau te brengen als in 'zuid' en 'overig Nederland', dus rond 94%. Het benuttingspercentage voor 'oost' in 2006 was ongeveer 84% voor de pluimveehouderij en 87% voor de varkenshouderij. Zou dit, bij verhandelbaarheid over gebieden heen, tot 94% worden verhoogd door inzet van deze rechten in de beide gebieden 'zuid' en 'overig Nederland' dan zou dit een verplaatsing betekenen van 1.309.000 kg fosfaat in varkensrechten en van 810.000 kg fosfaat in pluimveerechten.

Hoe met deze rechten wordt omgegaan bij het loslaten van de regionale plafonds, is afhankelijk van de behoefte aan rechten in verband met schaalvergroting. En dat hangt samen met het aantal dieren dat in het eigen gebied beschikbaar komt door bedrijfsbeëindiging. Schaalvergroting op zich zal niet leiden tot vermindering van het aantal dieren (hoofdstuk 6). Maar deze dieren zullen daarmee wel op bedrijven worden gehouden met emissiearme huisvesting. Loslaten van de regionale plafonds zal het schaalvergrotingsproces waarschijnlijk wel enigszins versnellen.

Als de nog niet benutte rechten in 'oost' tot een maximum van 94% naar de beide andere gebieden gaan, betekent dit voor de beide andere gebieden totaal een uitbreiding van rechten en bij benutting ook: dieren. De verschuiving in dieraantallen van varkens heeft zich de afgelopen jaren vooral tussen 'oost' en 'overig Nederland' voorgedaan. Daarbij is het niet duidelijk of dit varkenshouders zijn uit het gebied zelf die hun bedrijf ontwikkelen of dat het varkenshouders uit een andere regio zijn die in 'overig Nederland' een bedrijfslocatie starten op in dat gebied gekochte rechten. Zou deze lijn zich, bij loslaten van de regionale plafonds, voor zeugen en vleesvarkens in gelijke mate voortzetten dan heeft dat voor 'overig Nederland' een uitbreiding van de fosfaatrechten daar tot gevolg met ruim 10%. Zouden toch deze rechten naar concentratiegebied 'zuid' gaan, dan leidt ditzelfde aantal van 1.309.000 varkensrechten tot een toename van de varkensrechten daar met bijna 4%. Dit is een bandbreedte waartussen de werkelijkheid zich waarschijnlijk zal bewegen.

Omdat de prijzen van varkens- en pluimveerechten in 'zuid' hoger zijn dan in 'overig Nederland', ook bij het ongeveer gelijke benuttingspercentage, lijkt de behoefte aan varkens- en pluimveerechten voor schaalvergroting in laatstgenoemd gebied groter te zijn dan in 'overig Nederland'. Die prijzen zullen overigens, bij opheffen van de regionale plafonds,

tussen de gebieden minder uiteen gaan lopen. Daar komt bij dat varkenshouders er helemaal niet voor hoeven te kiezen die productierechten naar het gebied te halen waar hun hoofdbedrijfslocatie is gevestigd. Als die - al enigszins ingezette trend - zich voortzet, kan een deel van de varkensrechten gewoon in concentratiegebied 'oost' blijven. Varkenshouders uit bijvoorbeeld 'zuid' vestigen daar dan een nieuwe locatie met in het gebied zelf gekochte productierechten.

Voor de pluimveehouderij komt het bovenstaande neer op een extra te benutten hoeveelheid rechten van 10% in 'oost' ofwel 810.000 fosfaatrechten. Ook deze rechten zullen vooral worden gebruikt voor een extra impuls naar schaalvergroting, dus bovenop wat al gebeurt door in het eigen gebied vrijkomende productierechten door bedrijfsbeëindiging. De afgelopen jaren is er vooral sprake van uitbreiding van het aantal leghennen in 'overig Nederland'. Bij de vleeskuikens heeft de daling van het nationale aantal dieren vooral in 'oost' plaatsgevonden en minder in de beide andere gebieden. Ook de prijs van pluimveerechten is in 'zuid' hoger dan in de beide andere gebieden. Kennelijk is daar wat meer behoefte aan productierechten in verband met bedrijfsontwikkeling.

In hoofdstuk 6 wordt uitgegaan van een vermindering van het aantal leghennen en vleeskuikens met 3 à 4% op nationaal niveau tot 2015. Daardoor zal het benuttingspercentage van deze rechten verminderen. Deze 3 à 4% vertegenwoordigt ongeveer 952.000 fosfaatpluimveerechten. Dat tegenover de extra benuttingsruimte in 'oost' geplaatst, leidt tot een vermindering. Hooguit kan onderling tot enige verschuiving tussen de gebieden leiden. Verschuivingen zullen meer het gevolg zijn van het kiezen door pluimveehouders van een andere locatie dan de eigen locatie. Maar - en dat geldt ook voor de varkenshouderij - de verwachting is dat die, ook met regionale schotten, toch plaatsvindt. De ondernemers van vandaag zullen steeds meer, op basis van een van tevoren gemaakt bedrijfsontwikkelingsplan, nagaan waar het voor hen het gunstigst is een locatie te starten. Het is echter mogelijk dat ondernemers in 'zuid', als het onderscheid tussen de regionale plafonds wordt opgeheven, toch weer kiezen voor het uitbreiden in de eigen regio. Dat is een afwegingsproces dat de ondernemer zelf maakt. In dat geval kan in 'zuid' het aantal productierechten - en dus aantal dieren - met 4% toenemen en, als rechten naar dat gebied worden verplaatst, nog meer. Handhaven van de regionale plafonds geeft dus wel meer zekerheid dat de rechten in de regio blijven waar ze zijn. In dat opzicht is het loslaten van het onderscheid tussen gebieden niet zonder risico, vooral omdat de prijzen voor varkens- en pluimveerechten in 'zuid' het hoogste zijn.

9.1.2 Het opheffen van de schotten tussen varkens- en pluimveerechten

Bij het opheffen van het onderscheid tussen diersoorten (varkens en pluimvee) ofwel het opheffen van de schotten tussen genoemde diersoorten is de verwachting dat rechten van stoppende pluimveehouders door de varkenshouderij en dan vooral de zeugenhouderij zullen worden overgenomen. Deze verwachting is gebaseerd op het gegeven dat:

- de toegevoegde waarde in de zeugenhouderij groter is dan in de pluimveehouderij;
- in de pluimveehouderij aanzienlijk meer fosfaatrechten nodig zijn om een volwaardig bedrijf te starten dan in de zeugenhouderij waardoor in de pluimveehouderij een groter bedrag in rechten moet worden gestoken.

De range in jaarlijks vrijkomende pluimveerechten bedraagt 844.000-1.300.000 ofwel ongeveer 422.000-650.000 fosfaatpluimveerechten. Omgerekend naar zeugenrechten is dat 21.000-32.000. Zouden die allemaal in zeugen worden gestoken, dan betekent dit dat van 2008 tot 2015 het aantal zeugen in de loop van deze jaren (dus niet in een keer!) kan toenemen met ongeveer 150.000 tot 225.000. Deze toename is in totaal 10 tot 15 maal zo groot als waarvan in hoofdstuk 6 wordt uitgegaan in de situatie waarin regionale plafonds, onderscheid tussen diersoorten en ook het stelsel van varkens- en pluimveerechten als geheel blijven. Dit levert beperkte risico's op voor de mestproductie maar grotere risico's voor het mestoverschot doordat:

- fokzeugen stikstofrijkere mest produceren dan leghennen;
- er wordt minder pluimveemest geproduceerd waardoor het perspectief voor verbranding van pluimveemest zou kunnen verminderen. Bovendien zij er voor varkensmest nog geen goed technisch en economisch haalbare verwerkingsmogelijkheden;
- varkensmest is volumineuzer dan pluimveemest;
- doordat het biggenoverschot toeneemt, nemen de economische risico's bij het afsluiten van de grenzen bij het optreden van besmettelijke dierziekten aanzienlijk toe waardoor de kosten fors toenemen.

Het betreft bovenstaand een scenario waarbij er van wordt uitgegaan dat de rechten van stoppende pluimveehouders geheel door zeugenhouders worden overgenomen. De verschillen in fosfaat- en mestproductie lijken het nationale stikstof- en fosfaatplafond op zichzelf niet te bedreigen. Ook niet als de dubbele hoeveelheid beschikbaar zou komen. Op dit punt lijken de consequenties dus niet groot. Voor ammoniak lijken de consequenties ook beperkt omdat er in dieraantallen weinig verandert. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten als zodanig blijft immers bestaan. Wel neemt het biggenoverschot toe. Onzeker is in hoeverre het benuttingspercentage van de varkens- en pluimveerechten (nu 93% in zuid en overig Nederland) nog kan toenemen. Dat zou tot extra dieren ten opzichte van het huidige aantal kunnen leiden. De omvang van de pluimveesector zou door het laten vervallen van het onderscheid tussen regio's jaarlijks in omvang kunnen afnemen met ongeveer 5 tot 7% ofwel in zeven jaar met een derde tot de helft. De beste 20% van de pluimveehouders echter zal die concurrentie naar verwachting wel aankunnen. De daling van de omvang van de pluimveesector zal daarom, naar verwachting, eerder in de orde van grootte van een derde zijn in zeven jaar tijd met een range van + of -5%. Het is niet denkbeeldig dat daardoor het perspectief voor de sector als geheel vermindert omdat de grens van de kritische omvang wordt doorbroken. Daarbij moet wel worden bedacht dat, volgens hoofdstuk 6, er toch al een vermindering met ongeveer 4% zal plaatsvinden, dus de extra vermindering zal ergens tussen een vierde en een derde van de omvang van de pluimveestapel liggen. De consequenties kunnen alleen groter worden als bij het opheffen van het onderscheid tussen diersoorten meer pluimveehouders zouden besluiten te stoppen met hun activiteiten dan wanneer dat onderscheid niet zou worden opgeheven. De reden daarvoor zou dan moeten zijn dat ze hun rechten te gelde willen maken.

9.2 Doorkijk van het opheffen van de varkens- en pluimveerechten in 2015

In paragraaf 9.1 is weliswaar sprake van het opheffen van regionale plafonds en plafonds tussen diersoorten maar het nationale plafond van varkens- en pluimveerechten blijft bestaan. Dat is in deze paragraaf niet het geval. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten wordt in deze paragraaf geacht opgeheven te worden. In 2015 zal het stelsel van varkens- en pluimveerechten, volgens de wetgeving, in ieder geval worden opgeheven. De vraag is echter of dit sneller kan. De consequenties van het opheffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten is dat in principe het aantal dieren en daarmee de mestproductie ongelimiteerd zouden kunnen toenemen. In de praktijk zal hiervan geen sprake zijn. De mogelijkheden worden altijd beperkt door wat de markt vraagt. Direct hieraan verbonden is de concurrentiepositie van de Nederlands sectoren ten opzichte van de zelfde sectoren in het buitenland en de onderlinge kracht van de Nederlandse sectoren ten opzichte van elkaar als het gaat om het gemakkelijk of minder gemakkelijk kunnen voldoen aan regelgeving bijvoorbeeld op het gebied van milieu. In hoofdstuk 6 zijn schattingen gemaakt voor wat betreft de te verwachten ontwikkelingen tot 2015. De verwachtingen die de auteurs uitspreken, komen, ten opzichte van de dieraantallen in 2006, neer op ongeveer gelijkblijvende aantallen varkens - met een heel lichte verschuiving van vleesvarkens naar fokzeugen - en een vermindering met 3 à 4% bij de leghennen en de vleeskuikens. Daarbij worden enkele belangrijke opmerkingen gemaakt:

- de schattingen van dieraantallen zijn met grote onzekerheden omgeven. Dat heeft onder meer te maken met marktontwikkelingen die het perspectief, onvoorzien, aanzienlijk kunnen verbeteren of verslechteren waardoor het in werkelijkheid met de dieraantallen anders loopt dan gedacht;
- bij de schattingen voor de varkenshouderij benadrukken de auteurs het sterk sturende karakter van het stelsel van varkens- en pluimveerechten ten aanzien van de dieraantallen. Die opmerking wordt voor de pluimveehouderij niet gemaakt;
- de vraag is hoe de handelsliberalisatie in het kader van de WTO zich ontwikkelen. Dat is tot nu toe anders verlopen dan waarvan enkele jaren geleden werd uitgegaan. Dit is een voorbeeld hoe verwachtingen zich na enkele jaren al kunnen wijzigen.

Naast bovenstaande overwegingen voor de varkens- en pluimveehouderij is het voor de ontwikkeling van de mest- en mineralenproductie ook van belang hoe andere sectoren zich ontwikkelen. Daarbij is van belang dat voor de melkveehouderij tegen 2015 het einde van de melkquotering is voorzien. Van Berkum et al (2006) geven aan dat dit op Europees niveau vermoedelijk niet tot vergroting van de melkproductie zal leiden. Vanwege de relatief goede concurrentiepositie van de Nederlandse melkveehouderij wordt, binnen die Europese melkproductie, door Van Berkum et al. wel een verschuiving verwacht. Deze zal voor Nederland, naar verwachting, leiden tot een uitbreiding van de melkproductie met 21% ten opzichte van het huidige melkquotum. Deze vergroting van de melkproductie kan als maximumvariant worden beschouwd. Voor een deel wordt dit opgevangen door een hogere melkproductie per koe, voor een ander deel leidt dit tot grotere dieraantallen. De auteurs geven aan dat deze uitbreiding, vanwege de relatief goede concurrentiepositie van de melkveehouderij ten opzichte van andere sectoren in Nederland ten koste zal gaan van de omvang van andere sectoren maar dit wordt niet concreet uitgewerkt. Daarnaast zijn er

de ontwikkelingen in dieren aantallen van de kleine sectoren waarvoor geen productierechten gelden. We noemen vooral rundvleesvee, schapen, geiten en vleeskalveren. De aantallen vleesrundvee zijn sinds 2002 met bijna 10% gedaald met een tijdelijke opleving in 2005, het totale aantal schapen, geiten en vleeskalveren is gestegen. Rundvleesvee en schapen zijn, evenals de melkveehouderij, grondgebonden sectoren die door de aanscherping van de gebruiksnormen en hun relatief zwakke concurrentiepositie niet blijvend zullen uitbreiden. Voor geiten en vleeskalveren kan dit anders liggen, deze sectoren zijn niet of minder grondgebonden. Voor de vleeskalverhouderij is de markt sterk sturend. Als er teveel aanbod komt, stoten de contractgevers een deel van hun kalvermesters af door hen, na afloop van het huidige, geen nieuw contract meer aan te bieden. De berichten in de pers geven aan dat dit niveau weer bereikt lijkt te zijn. Reden waarom de aantallen voor 2006 voorlopig wel als een maximum moeten worden beschouwd. Overigens is, door de stijging van de aantallen vleeskalveren, de stikstof- en fosfaatproductie in mest van deze sector in 2005 al boven de 100% ten opzichte van 2006. Vooral deze sector, en het meetellen van de paarden, leidt er toe dat de stikstof- en fosfaatproductie in mest van rundvleesvee, schapen, geiten, vleeskalveren en paarden op ongeveer 110% ligt ten opzichte van 2002. Anderzijds is het aandeel van deze sectoren in de totale nationale mestproductie tamelijk gering, namelijk ruim 10%. Omdat er voor een deel van bovenvermelde sectoren toch concurrentiekracht zal uitgaan van uitbreiding van de melkproductie, schatten we een vermindering in met 10% in 2015 ten opzichte van 2006.

De grootste onzekerheid bij opheffen van het stelsel van varkens- en pluimveerechten lijkt dus te zitten in de ontwikkeling van het aantal vleesvarkens en fokzeugen (hoofdstuk 6). Bij handhaving van het stelsel van varkens- en pluimveerechten al aanzienlijk worden genoemd, is het speculatief met te verwachten dieren aantallen te werken voor de situatie waarin het stelsel van varkens- en pluimveerechten zou worden afgeschaft. Belangrijk is om de risico's in kaart te brengen en na te gaan of, en zo ja hoe, die kunnen worden beperkt. Daarom hebben we er voor gekozen met een bandbreedte te werken. Daarbij gelden als aanvullende overwegingen.

- Zonder stelsel van varkens- en pluimveerechten zal de trend tot schaalvergroting een extra impuls krijgen. Ondernemers die willen uitbreiden, zijn niet meer afhankelijk van vrijkomende varkens- en pluimveerechten van varkenshouders die stoppen. Weliswaar zijn bouwlocaties beperkt qua mogelijkheden maar gezien de innovatiekracht van de sector mag worden verwacht dat varkenshouders elders nevenlocaties starten als die, in hun ogen, meer mogelijkheden bieden.
- Het aantal dieren zal wellicht tussen reeksen van jaren meer fluctueren. Jaren met goede prijzen en goede economische resultaten zullen tot uitbreiding leiden, jaren met minder goede prijzen en resultaten zullen leiden tot bedrijfsbeëindiging door varkenshouders die qua kostprijs niet kunnen meekomen waardoor de dieren aantallen weer verminderen.
- Hoge mestafvoerprijzen zullen remmend werken op het aantal dieren. Innovatieve varkenshouders zullen oplossingen hiervoor bedenken (ook nu zien we groot onderscheid in mestafvoerprijzen tussen bedrijven, dat biedt juist deze bedrijven mogelijkheden) maar minder innovatieve varkenshouders zullen, bij hoge mestafvoerprijzen, hun bedrijf op termijn moeten beëindigen waardoor de toename van het aantal dieren netto minder zal zijn.

- De kennis van Nederlandse zeugenhouders staat, ook internationaal gezien, op een hoog niveau en er lijken goede afzetmogelijkheden voor biggen naar Oost-Europa. Dat betekent dat, zonder varkens- en pluimveerechten, het aantal zeugen sterker zal stijgen dan het aantal vleesvarkens.
- Gezien de opmerking in hoofdstuk 6 dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten sterk sturend is, werken we hiervoor, met een bandbreedte, drie scenario's uit:
- Het aantal vleesvarkens stijgt, na opheffing van het stelsel van varkens- en pluimveerechten, met 10%, het aantal fokzeugen met 12% ten opzichte van 2006;
- Het aantal vleesvarkens stijgt met 30% en het aantal fokzeugen met 36% ten opzichte van 2006 (maximaal scenario). Voor zowel vleesvarkens als fokzeugen is dat iets minder dan het topjaar 1997 (respectievelijk 36 en 40% meer dan de aantallen van 2006). Deskundigen verwachten niet dat de aantallen van 1998 zullen worden bereikt. Voor de melkveehouderij wordt uitgegaan van de situatie waarin de melkquotering geheel is opgeheven.
- Het maximale scenario maar met aandacht voor vermindering van de excretie per dier.

Voor de kleine sectoren rundvleesvee, schapen, geiten en vleeskalveren wordt uitgegaan van 10% lagere aantallen dan in 2006. Voor pluimvee wordt gewerkt met een percentage dat qua aantallen 3% lager is dan 2006. Voor de melkveehouderij wordt voor het maximale scenario, uitgegaan van een melkproductiestijging van maximaal 21% (nationaal) na opheffing van het melkquotum tegen 2015 (tabel 9.1).

Tabel 9.1 Stikstof- en fosfaatproductie in mest in 2002 en 2006 en bij drie scenario's voor 2015 (* 1.000 ton).

Diersoort	Werkelijk				Geschat voor drie scenario's					
	2002		2006		2015-1c)		2015-2 d)		2015-2Excr e)	
	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅
Melkvee	264	81,6	250	77,8	236	73,4	273	84,8	261	81,1
Vleesvee a)	54	17,1	49	17,0	45	15,3	45	15,3	43	14,6
Vleesvarkens	65	25,2	65	24,6	71	27,1	85	32,0	73	27,4
Fokzeugen	34	15,7	33	15,9	37	17,8	45	21,6	39	18,8
Pluimvee b)	65	31,9	59	28,1	57	27,3	57	27,3	50	23,9
Totaal	482	171,5	456	163,4	446	160,9	505	181,0	466	165,8

a) Rundvleesvee, vleeskalveren, schapen en geiten; b) Inclusief ouderdieren (leg en slacht), konijnen, eenden, pelsdieren en kalkoenen; c) Melkvee met quotumverruiming van 1,5% (2005-2012) met wel een lagere jongveebezetting dan in 2006. Uitbreiding vleesvarkens met 10% en fokzeugen met 12%. Pluimvee vermindert met 3% en de vleesvee-sectoren verminderen met 10%; d) Melkvee na afschaffing melkquotering (aantallen dus niet meteen in 2015 bereikt maar deels in de jaren daarna) waardoor 19,5% extra melkquotum ten opzichte van 2012 met wel een lager jongveebezetting dan in 2006. Uitbreiding vleesvarkens met 30% en fokzeugen met 36%. Pluimvee en overige sectoren blijven ten opzichte van 2015-1 gelijk; e) Als 2015-2 maar met aandacht voor vermindering van de excretie per dier.

De nationale stikstof- en fosfaatproductie in dierlijke mest in 2002 is het niveau waarop de EU voor Nederland het productieplafond heeft vastgesteld in verband met de toekenning van de derogatie. In 2006 - maar ook in de jaren daarvoor - bedraagt de omvang van de stikstof- en fosfaatproductie in mest ongeveer 95% van het niveau van 2002. Een uitbreiding van de varkenstapel in 2015 met 10 tot 12% (respectievelijk vleesvarkens en fokzeugen) gecombineerd met de melkquotumverruiming van 1,5% en een afname van het aantal leghennen en vleeskuikens leidt tot een stikstof- en fosfaatproductie die weinig afwijkt van die in 2006. Dit is echter wel een riskant scenario:

4. qua uitbreiding van het aantal varkens zit het aan de onderkant van de bandbreedte;
5. de volledige effecten van de opheffing van de melkquotering voor melkvee-sector is niet opgenomen.

Het tweede scenario zit voor de varkenshouderij aan de bovenkant van de bandbreedte en de effecten van de melkquotering zijn wel volledig meegenomen waarbij dit effect (uitbreiding van de melkproductie met 21%) eveneens als maximum effect moet worden gezien. In dit scenario wordt het stikstof- en fosfaatplafond overschreden. De stikstof- en fosfaatproductie in mest komen voor scenario 2015-2 uit op ongeveer 105% van het niveau van 2002 (EU-plafond). Als er verder niets verandert, is, met het oog op de derogatie, sprake van een behoorlijk risico als het stelsel van varkens- en pluimveerechten worden opgeheven. Dat kan dus zelfs voor 2015 het geval zijn want de stelling dat de aanscherping van de gebruiksnormen tot 2015 (eindnormen) er als vanzelf voor zorgen dat de mestmarkt dan in evenwicht is, behoeft op zijn minst nuancering. Een van de onzekerheden is de ontwikkeling van de economische vooruitzichten en de concurrentiepositie. Mocht dat op enig moment voor sterke sectoren zorgen dan komt er uitbreiding van dieraantallen. Het is dan niet zeker dat de eindnormen sterk genoeg zullen zijn om die uitbreiding te reguleren. De gedachte dat gebruiksnormen op zich sterk genoeg zijn om het aantal dieren binnen de perken te houden, wordt impliciet, maar niet uitgesproken, gebonden aan een bepaald niveau van economische vooruitzichten en concurrentiepositie. Anderzijds is er ook de mogelijkheid dat de teelt van gewassen voor de productie van bio-energie een zodanige vlucht neemt dat daardoor een opwaartse druk op de voerprijzen ontstaat. Dat kan de economische vooruitzichten van dierlijke sectoren verminderen. Vooral vanuit de mogelijkheid gezien dat de economische vooruitzichten beter kunnen worden, is het goed ook te kijken naar andere oplossingsrichtingen.

De daling van de stikstof- en fosfaatproductie in dierlijke mest sinds 2002 is namelijk vrijwel uitsluitend veroorzaakt door minder dieren, niet door vermindering van de excretie per dier. Als de mogelijkheden die dit biedt benut zouden worden, zou dit voor de varkenshouderij evenals voor de melkveehouderij in totaal 25.000 ton stikstof schelen (Van den Ham et al., 2007), namelijk 11.000 ton voor de melkveehouderij en 14.000 ton voor de varkenshouderij. Worden deze verschillen ook voor 2015-2 meegenomen, dan leidt dit voor de melkveehouderij tot een besparing van in totaal 12.000 ton en voor de varkenshouderij van 17.000 ton stikstof. Ook voor de pluimveehouderij moeten er, gezien de verschillen tussen bedrijven die nog groter zijn dan bij varkensbedrijven, mogelijkheden zijn de excretie te verminderen met 7.000 ton. Voor melkvee, varkens, pluimvee en vleesvee kan de stikstofexcretie die voor 2015-2 werd berekend (505.000 ton) dan verminderd wor-

den met 39.000 ton. Daarmee zou, met dezelfde dieren aantallen, de stikstofproductie in mest op een niveau komen van 466.000 ton ofwel 97% van de stikstofproductie in mest. Voor fosfaat zou het percentage wellicht op ongeveer hetzelfde percentage uit kunnen komen. De conclusie kan zijn dat aandacht voor vermindering van de excretie per dier mogelijkheden kan bieden het stelsel van varkens- en pluimveerechten per 2015 inderdaad af te schaffen. Aandacht voor de vermindering van de excretie per dier past ook goed bij de derde fase van het milieubeleid, de integratiefase. Momenteel lijkt dat nog wat te riskant omdat de stimulansen om veehouders inderdaad te bewegen aandacht te schenken aan vermindering van de excretie vooral voor de varkens- en pluimveehouderij nog lastig te vinden zijn. Ook voor de melkveehouderij komt excretie-verlaging per dier nog niet erg van de grond. De toename van dieren aantallen heeft ook gevolgen voor de hoeveelheid ammoniak. Voor de melkveehouderij relatief meer dan voor de varkens- en pluimveehouderij omdat er nog geen goede emissiearme huisvestingssystemen zijn. Voor de varkenshouderij zijn die er wel. Nieuwbouw en uitbreiding van de varkenshouderij op bedrijfsniveau leidt er toe dat meer varkens en pluimvee emissiearm gehouden wordt. Vermindering van de excretie helpt hierbij ook. Bovendien kan hierdoor een deel van de aanscherping van de gebruiksnormen mee worden opgevangen waardoor de plaatsingsruimte van mest op een hoger niveau blijft dan wanneer er qua excretievermindering niets gebeurt. Verlaging van de excretie per dier zorgt voor een grotere plaatsingsruimte voor mest op akkerbouwbedrijven (ook in tonnen mest uitgedrukt) waardoor de druk op de mestmarkt afneemt. In het Centraal en noordelijk kleigebied wordt per hectare 40 kg fosfaat met dierlijke mest gebruikt (Van den Ham et al., 2007). Dat is aanzienlijk lager dan de hoeveelheid mest die, ook met het oog op de voorziene eindnormen, gebruikt kan worden. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten al snel laten vervallen en vervangen door het leggen van veel nadruk op het voerspoor stuit op aspecten van controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Verlaging van de excretie op vrijwillige basis echter kan, rekening houdend met het afschaffen van de effecten van de melkquotering, de extra ruimte bieden om afschaffing van het stelsel van varkens- en pluimveerechten in de toekomst mogelijk te maken. Daarom worden, ter voorbereiding op die afschaffing, twee maatregelen in overweging gegeven:

- stimuleren van het vrijwillig verminderen van de excretie per dier waardoor de plaatsingsruimte op akkerbouwbedrijven wordt vergroot wat de druk op de mestmarkt vermindert;
- dit verlaagt de gehalten in varkensmest waardoor ze aantrekkelijker kan worden voor de akkerbouwer wat de afzet verbeterd;
- onderlinge communicatie en samenwerking tussen akkerbouwers en varkenshouders stimuleren zodat beter kan worden ingespeeld op de eisen die de akkerbouwer stelt aan de mest. Mestintermediairen zouden hier een nog betere rol kunnen spelen;
- het stimuleren van het verlagen van het ureumgehalte in melk door melkveehouders te stimuleren op hun eigen drijfveren en sterke punten verlaging van het ureumgehalte in melk in de bedrijfsdoelen op te nemen. een lager ureumgehalte in de melk leidt tot een lagere N-excretie bij melkvee en dus meer plaatsingsruimte voor varkensmest bij akkerbouwers. Die melkveehouders gaan vanuit hun eigen drijfveren hun veevoedadviseur aansturen en zijn zelf ook meer alert op het inspelen op veranderingen in het voerrantsoen;

- veevoedadviseurs en zuivelindustrie stimuleren zich bij de advisering sterker te richten op een lager ureumgehalte. Daarbij is het belangrijk dat deze adviseurs zelf kunnen zien dat dit ook voor hen voordelen heeft;
- hoogte van de totale fosfaatnormering voor kunstmest en dierlijke mest op afhankelijk maken van de hoogte van de dierlijke mestgift. Dit met het doel het comparatieve nadeel in de markt door het overheidsingrijpen van dierlijke mest ten opzichte van kunstmest te beperken. Er is namelijk geen symmetrie in de markt (Coase, 1988). De ondernemer kan namelijk niet beslissen alleen dierlijke mest te gebruiken met een hogere norm als hij geen kunstmest gebruikt. Hij kan echter wel besluiten alleen kunstmest te gebruiken met een fors hogere norm dan die voor dierlijke mest. Dit kan bijvoorbeeld door de hoogte van de norm te zien als functie van een constante plus b * hoogte van dierlijke mestgift met een maximum voor het totaal. Voorbeeld:
 - bouwland $45 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per ha}$ met een maximum van 90 kg fosfaat (de huidige norm);
 - grasland $55 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per ha}$ met en maximum van 110 kg fosfaat (de huidige norm);
 - voordeel van dit systeem is dat het gemakkelijk is toe te passen en niet leidt tot extra administratieve lastendruk. Ook zal de fraudedruk afnemen omdat de mestprijs zal dalen door de grotere vraag naar mest vanuit de akkerbouw.

10. Aanbevelingen

- i. Het onderscheid tussen regio's te laten voortbestaan vanwege de grote vraag naar varkens- en pluimveerechten in 'zuid' en de flexibele instelling van ondernemers.
- ii. Het onderscheid tussen diersoorten (varkens-pluimvee) te laten bestaan vanwege de te verwachten reductie van de pluimveesector.
- iii. Het stelsel van varkens- en pluimveerechten (nationaal productieplafond) nu nog niet op te heffen omdat de risico's voor met name de overschrijding van het door de EU ingestelde productieplafond voor stikstof en fosfaat in dierlijke mest nog te groot zijn zolang de excretie per dier niet wezenlijk vermindert.
- iv. Om het mogelijk te maken het stelsel van varkens- en pluimveerechten in 2015 wel op te heffen zonder aanzienlijk risico dat het stikstof- en fosfaatproductieplafond voor dierlijke mest wordt overschreden, wordt aanbevolen meer aandacht te schenken aan de vermindering van de excretie per dier.
- v. In 2009 zou kunnen worden geëvalueerd of excretievermindering per dier in de praktijk zodanige mogelijkheden biedt dat tot opheffing van het stelsel van varkens- en pluimveerechten kan worden overgegaan.
- vi. Voor het vrijwillig verminderen van de excretie per dier, wordt aanbevolen stimulanzen te ontwikkelen die vooral aangrijpen op de ambities, drijfveren en voordelen voor *individuele* veehouders. Daarvoor wordt aanbevolen in te zetten op praktijkpilots door sector en overheid. Vermindering van de excretie leidt tot het behoud van meer plaatsingsruimte van dierlijke mest waardoor de druk op de mestmarkt vermindert, ook in het geval de derogatie niet op het huidige niveau gehandhaafd blijft. Inzetten op de vermindering van de excretie per dier past ook bij de vaak efficiëntere derde fase van mest- en milieubeleid (integratiefase).
- vii. Om de druk op de mestmarkt verder te verminderen, wordt aanbevolen het gebruik van dierlijke mest in de akkerbouw verder te stimuleren door het comparatieve voordeel van kunstmest ten opzichte van dierlijke mest weg te nemen. Een mogelijkheid is om de hoogte van de totale fosfaatnormering voor kunstmest en dierlijke mest afhankelijk te maken van de hoogte van de dierlijke mestgift. Dit kan bijvoorbeeld door de hoogte van de norm te zien als functie van een constante plus $b * \text{hoogte van dierlijke mestgift}$ met een maximum voor het totaal.
 1. bouwland $45 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per ha}$ met een maximum van 90 kg fosfaat (de huidige norm);
 2. grasland $55 + 0,5 * \text{fosfaatgift dierlijke mest per ha}$ met en maximum van 110 kg fosfaat (de huidige norm).

Literatuur

Agrarisch Dagblad, 'Export van biggen en vleesvarkens blijft groeien'. In: *Agrarisch dagblad* 22-08-2007, pp. 7.

Backus, G.B.C., N. Bondt, P.L.M. van Horne en R. Hoste, *De Nederlandse intensieve veehouderij in internationaal perspectief*. LEI, Den Haag, 2004.

Berkum, S. van, G.B.C. Backus en F.W. van Tongeren, *Gevolgen van beleidsontwikkelingen voor de locatie van de intensieve veehouderij*. Rapport 6.02.08, LEI, Den Haag, 2002.

Berkum, S. van, C. J.A.M. de Bont, J.H. Helming en W. van Everdingen, *Europees zuivelbeleid in de komende jaren; wegen naar afschaffing van de melkquotering*. Rapport 6.06.12, LEI, Den Haag, 2006.

Bruggen, C. van, *Dierlijke mest en mineralen 2003 - 2005*. Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS, Voorburg/Heerlen, diverse jaren.

CBS, *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2004*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 2004.

Coase, R.H., *The firm, the market, and the law*. The University of Chicago Press, Chicago, 1988, 226 p.

Derde Actieprogramma, *Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG*.

DR, *Gegevens analyse dierrechten ten behoeve van de Evaluatie Meststoffenwet 2007*. Dienst Regelingen, Afdeling Analyse en Selectie, Assen, 2007.

Europese Commissie, *Beschikking tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*. December 2005.

Ham, A. van den, C.H.G. Daatselaar, G.J. Doornwaard en D.W. de Hoop, *Bodemoverschotten op landbouwbedrijven; deelrapportage van Ex post Milieukwaliteit; studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007 (EMW 2007)*. LEI, Den Haag, in voorbereiding.

Ham, A. van den, C.H.G. Daatselaar, G.J. Doornewaard en D.W. de Hoop, *De eerste ervaringen met het Gebruiksnormenstelsel; studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007*. LEI, Den Haag, In voorbereiding.

Hartog, L.A. den, G. Backus, I. Enting, T. Hermans en C. de Vries, *Bewegingsruimte voor ondernemers: Tien belemmeringen in wet- en regelgeving voor de veehouderij*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Wageningen, 2004.

Hoop, D.W., H.H. Luesink, H. Prins, C.H.G. Daatselaar, K.H.M. van Bommel en L.J. Mokveld, *Effecten in 2006 en 2009 van Mestackoord en nieuwe EU-Landbouwbeleid*. Rapport 6.04.23, LEI, Den Haag, 2004.

Hoop, D.W. de, *Effecten van beleid op mineralenmanagement en economie in de landbouw. Een deelstudie in het kader van de Evaluatie Mestbeleid 2002*. Rapport 3.02.02, LEI, Den Haag, 2002.

Horne, P.L.M van, R.Hoste, B.J de Haan, H. Ellen, A.Hoofs en B.Bosma, *Gevolgen van aanpassingen in het ammoniakbeleid voor de intensieve veehouderij*. Rapport 3.06.03, LEI, Den Haag, juli 2006.

Horne, P.L.M van en N.Bondt, *Kostprijzontwikkeling consumptie-eieren 2004-2012. Basisjaar 2004*. Rapport 2.06.03, LEI, Den Haag, 2006.

Horne, P.L.M van en N.Bondt, *Kostprijzontwikkeling kuikenvlees 2004-2010. Basisjaar 2004*. Rapport 2.06.02, LEI, Den Haag, 2006.

Horne, P.L.M. van en N. Bondt, *Impact of EU Council Directive 99/74/EC 'welfare of laying hens' on the competitiveness of the EU egg industry, update base year 2003*. Project 30354, LEI, Den Haag, June 2005.

Hoste, R en N. Bondt, *Productiekosten varkensvlees*. Rapport 2.06.01, LEI, Den Haag, 2006

Hoste, R, *Persoonlijke mededelingen*. LEI, augustus 2007.

Hoste, R. 'Aantal bedrijven met varkens halveert in 11 jaar'. In: *Agri-Monitor* (februari 2006) LEI, Den Haag.

Keijzers, Gerard, Frank Boons en Rob van Daal, *Duurzaam ondernemen. Strategie van bedrijven*. Kluwer Management Selectie, 2002.

KWIN, *Kwantitatieve Informatie Veehouderij 2007-2008*, Animal Sciences Group van Wageningen-UR, augustus 2007.

LEI/CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 2006*. Rapport PR.06.03. LEI, Den Haag, 2006.

LNV, *Regeling Meststoffenwet*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2005.

LNV, *Memorie van Toelichting bij de 'Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

LNV, *Hokdierscanner*. Directie Kennis van het ministerie van LNV, locatie Ede, 2007.

Luesink, H., *Mestoverschotsituatie 2009-2015*. LEI, Den Haag, in voorbereiding.

Rabobank, *De nieuwe schaal van eieren. De Nederlandse legpluimveehouders op weg naar 2015*. Rabobank, afdeling Food & Agri. Utrecht, januari 2007

Rabobank, *De Nederlandse vleeskuikenhouderij op weg naar 2015*. Rabobank, afdeling Food & Agri. Utrecht. Rapport in voorbereiding. Persoonlijke mededeling door een van de auteurs, april 2007

Tacken, G.M.L., M.G.A van Leeuwen, B.Koole, P.L.M. van Horne, J.J. de Vlieger en C.J.A.M. de Bont, *Ketenconsequenties van de uitbraak van vogelpest*. Rapport 6.03.06, LEI, Den Haag, maart 2003

Tacken, G.M.L. en P.L.M van Horne, *Handelsstromen van pluimveevlees*. Rapport 5.06.03, LEI, Den Haag, 2006.

Ten Thije, *persoonlijke communicatie*, maart 2007.

Termeer, C.J.A.M., G. Breeman, F. Geerling-Eiff, N. van den Berkmortel, G. Schaick en F. Hubeek, *Betekenisgeving door ondernemers aan landbouw, milieu en mestregelgeving*. Rapport in voorbereiding.

Vermeij, I., A.I.J. Hoofs en J. Enting, *Vergroot leefoppervlak voor vleesvarkens bij twee koppelgroottes*. Praktijkrapport Varkens, Praktijkonderzoek Veehouderij, Lelystad, 2002.

Wijnands, J.H.M., B.M.J. van der Meulen and K.J. Poppe (eds). *Competitiveness of the European food industry; An economic and legal assessment*. LEI, Den Haag, 2006.

Bijlage 1 Prijzen van varkens- en pluimveerechten en het kapitaalbeslag hiervan

Om het kapitaalbeslag te kunnen berekenen, moet er inzicht zijn in de prijzen van varkens- en pluimveerechten. Aan 'Stal en Akker' zijn de volgende prijzen ontleend.

Tabel B1.1 Gemiddelde prijzen en de minima en maxima van productierechten voor varkens en pluimvee in 2005 en 2006 voor vleesvarkens, fokzeugen en (leg)pluimvee in het overschotgebied (OG) en het niet-overschotgebied (NOG). Het gaat hier om de niet-grondgebonden rechten

	2005		2006	
	O.G.	N.O.G.	O.G.	N.O.G.
Vleesvarkens	257,5 (200-280)	176,5 (140-200)	241 (265-182,5)	195 (220- 172,5)
Fokzeugen	691 (560-740)	487 (410 - 550)	659 (726-500)	494 (589-438)
Pluimvee	14,65 (13,25-17)	10,65 (9,0-13,0)	17,00 (13-20)	11,40 (10-15)

Opmerking

Grondgebonden rechten worden maar een enkele keer verhandeld en de prijzen lopen erg uiteen. Zo is er in 2005 maar driemaal gehandeld en de prijzen zijn resp. 132,5; 240 en 145 euro voor een vleesvarkensrecht. Voor fokzeugen twee maal, namelijk voor 370 en 160 euro. Voor pluimvee in het geheel niet en in 2006 ook in het geheel niet. De prijzen voor pluimveerechten werden vanaf 4 maart 2006 in pluimvee-eenheden weergegeven. 1 pluimvee-eenheid is 0,5 pluimveerecht. De prijzen zijn echter steeds per pluimveerecht weergegeven.

De vraagprijzen van recente datum staan in onderstaande tabel (Bron: www.varkensrechten.nu en www.pluimveerechten.nu).

Tabel B1.2 Varkensrechten (26-1-2007)

	Regio oost	Regio zuid	Overig
Laatste 30 dagen	180		184,50
Laatste 12 maanden			
- juli t/m oktober	235		210
- november -half december	220	210	200
Na half december	180		190
Voor juli 2006	210		200

Tabel B1.3 *Pluimveerechten (26-1-2007)*

	Regio oost	Regio zuid	Overig
Laatste 30 dagen	8,0		7,50
Laatste 12 maanden			
- september t/m januari	8,0		7,50
- voor september	14,0		12,0

De prijzen stegen in de loop van 2005 maar zijn in de loop van 2006 weer gedaald. Bij hoge prijzen wordt vooral in de concentratiegebieden veel voor varkens- en pluimveerechten betaald; de prijzen van rechten in het niet-concentratiegebied fluctueren gemiddeld minder. Recente (vraag)prijzen (begin 2007) liggen omstreeks de 180 euro per varkensrecht voor 'oost' en 200-210 euro voor 'zuid'. Voor het niet-concentratiegebied wijken de prijzen nu nauwelijks af voor die in 'oost'. Eind juli 2007 werd voor varkensrechten in 'zuid' 198 euro gevraagd, in 'oost' 164 euro en in overig Nederland 160 euro. In 2005 maar ook aanvankelijk in 2006 waren de prijzen in het niet-concentratiegebied nog wel duidelijk lager. Voor pluimveerechten is het beeld qua prijsvorming in overeenstemming met de varkensrechten. Maar hier wordt ca 10% meer betaald dan voor vleesvarkensrechten, kijkend naar de fosfaatverhoudingen. Dat de prijzen voor varkens- en pluimveerechten in 'zuid' hoger zijn dan elders geeft aan dat de vraag naar varkens- en pluimveerechten in die regio hoger is dan elders. Dat de prijs voor varkens- en pluimveerechten in 'oost' aanvankelijk hoger was dan in 'overig Nederland' maar dat die prijzen elkaar nu weinig meer ontlopen, geeft aan dat de vraag in 'overig Nederland' groter is geworden ten opzichte van de vraag in 'oost'. Dat die vraag tussen beide gebieden inderdaad is gewijzigd, kan geïllustreerd worden doordat de benutting van varkens- en pluimveerechten van 2002-2006 in 'oost' nauwelijks is gewijzigd terwijl die in 'overig Nederland' -evenals in 'zuid' overigens- is toegenomen (hoofdstuk 4.3).

Kapitaalbeslag

Omdat de prijzen in de loop der jaren nog wat variëren, varieert ook het kapitaalbeslag. Recente prijzen wijzen op een prijs van ongeveer 190 euro voor een vleesvarkensrecht. Het kapitaalbeslag is dan als volgt:

155.000 vleesvarkensrechten	x 190 euro	=29.450.000
136.000 vleesvarkensrechten in fokzeugen	x 190 euro x 1,25.	=32.300.000
1.307.000 pluimveerechten	x 8 euro	=10.456.000
		72.206.000
Totaal kapitaalbeslag per jaar		

In 2005 en 2006 waren de prijzen voor varkensrechten ongeveer 15% hoger. Voor pluimveerechten werd ongeveer 60% meer betaald. Het kapitaalbeslag is dan, bij gelijke verhandeling van aantallen rechten:

61.750.000 x 1,15 = 71.012.500 euro voor varkensrechten
10.456.000 x 1,60 = 16.719.600 euro voor pluimveerechten

Totaal 87.742.100 euro

Op basis van gegevens van Dienst Regelingen (CBS, 2004)

83.0000 vleesvarkensrechten	x 190 euro	= 15.770.000
68.000 vleesvarkensrechten in fokzeugen	x 190 euro x 1,25	= 16.150.000
844.000 pluimveerechten	x 8 euro	= 6.752.000
		<u>38.672.000</u>

In 2005 en 2006 waren de prijzen voor varkensrechten 15% hoger; voor pluimveerechten werd ongeveer 60% meer betaald. Bij gelijke verhandeling is het kapitaalbeslag dan:

31.920.000 x 1,15 = 36.708.000 euro
6.752.000 x 1,60 = 10.803.200 euro

47.511.200

Vermoedelijk zal het kapitaalbeslag jaarlijks tussen de 40 miljoen en 90 miljoen euro liggen. De vlees- en eierprijzen alsmede de hoogte van de prijzen voor rechten zullen bij de hoeveelheid verhandelde rechten een rol spelen.

Bijlage 2. Aantallen melkkoeien in 2012 en 2015

De melkveebedrijven in het Bedrijven-Informatienet van het LEI voor het jaar 2005 zijn met het model APPROXI doorerekend voor de jaren 2012 en 2015. Qua gebruiksnormen zijn voor 2012 de normen van 2009 toegepast. Voor 2015 zijn de fosfaatgebruiksnormen voor respectievelijk grasland en bouwland gesteld op 90 en 60 kg per hectare. In de periode 2005-2012 is een verruiming van het nationale melkquotum van 1,5% meegenomen. De mestafzetprijzen per ton rundveemest in het overschotgebied zijn gesteld op respectievelijk 15 en 18 euro in de jaren 2012 en 2015.

Tabel B2.1 *Geschat aantal melkkoeien en jongvee en hoeveelheid cultuurgrond voor 2012 en 2015 ten opzichte van de werkelijkheid in 2005*

	2005	2012	2015
Aantal melkkoeien	1.361.000	1.304.900	1.268.700
Aantal jongvee fokkerij	977.700	846.000	817.400
Ha cultuurgrond	902.300	860.300	859.800
Melkkoeien in % 2005		95,9%	93,2%
Jongvee in % van 2005		86,5%	83,6%
Jongvee per melkkoe	0,72	0,65	0,64
Kg melk per koe	7.680	8.130	8.370

Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI 2005, bewerking met model APPROXI.

De landbouwtelling 2005 telde meer melkkoeien dan de ruim 1,36 miljoen in de tabel bij het jaar 2005. Gemengde bedrijven in BIN met melkkoeien als neventak zijn niet doorerekend omdat het model APPROXI daar niet voor is ingericht. Het is aannemelijk dat het aantal niet doorerekende melkkoeien in 2005 (ongeveer 100.000) met hetzelfde percentage verandert richting 2012 en 2015 als het aantal wel doorerekende melkkoeien. De melkgift per koe stijgt niet hard: ruim 60 kg per jaar in de periode 2005-2012 en 80 kg per jaar in de periode 2012-2015. De jongveebezetting per koe daalt in de periode 2005-2012 maar daarna nauwelijks meer. Tot 2012 neemt de grondbehoefte met 4,7% af, daarna blijft het grondgebruik vrijwel constant.