

# Melkveewet zoveelste 'duurzame wet' op de stapel

Geesje Rotgers

Met het opheffen van de melkquotering per 1 april komt er op papier ruimte voor groei van de melkveehouderij; landelijke schattingen gaan uit van 20 tot 30 procent, provincies zijn op basis van hun regionale verordeningen echter voorzichtiger in hun verwachtingen. Zowel milieuorganisaties als agrarische adviseurs hebben weinig op met de nieuwe Melkveewet die de groei moet intomen. Niet dat zij tegen 'verantwoord groeien' zijn, maar de wet lijkt een compromis te worden die dubbelt en botst met regionaal beleid voor een duurzame veehouderij.

Foto: Shutterstock, AgriMedia



E

igenlijk zijn de wensen van Milieudefensie helemaal niet zo ingewikkeld. "De omvang van de veestapel moet worden begrensd en gekoppeld worden aan de mestplaatsingsruimte. Daarbij moet het aantal dieren in provincies waar nu al veel overlast is omlaag", stelt woordvoerder Jacomijn Pluimers. Milieudefensie, een van de invloedrijkste milieuorganisaties in ons land, wenst minder dieren. Maar met hoeveel vee is Nederland vol? Pluimers wijst op het rapport 'Welke veestapel past bij Nederland' (2011), waarin het rijksinstituut Planbureau voor de Leefomgeving diverse scenario's doorrekent die, zonder concrete percentages te noemen, in alle gevallen leiden tot een forse krimp. De 'verantwoorde groei' die de nieuwe Melkveewet moet nastreven, geeft Pluimers op voorhand weinig vertrouwen. Die zal niet leiden tot de gewenste afname van dieraantallen. Ook Remmert van Haaf ten, woordvoerder van de Brabantse Milieufederatie, is tot nu toe niet tevreden over de regelgeving voor een duurzame veehouderij. Dat is opmerkelijk aangezien 'zijn' provincie Noord-Brabant landelijk voorop loopt met

van de melkquotering in vijf jaar tijd met 20 tot 30 procent zal groeien (Bron: Welke veestapel past bij Nederland, 2011). Rabobank en het Centrum voor Landbouw en Milieu houden het op een productietoename van 20 procent (Bronnen: Sectorupdate, 2013; Opties voor een grondgebonden veehouderij, 2014). "Wij gaan ervan uit dat de productiestijging voor ongeveer de helft zal worden gerealiseerd door meer melkkoeien en voor de andere helft door een grotere productie per koe", denkt CLM-adviseur Carin Rougoor. De landelijke schattingen zijn enerzijds gebaseerd op de groei in de afgelopen jaren – sinds 2008 is de melkproductie met zo'n 10 procent gestegen – en anderzijds op ruimte die er nog is binnen de landelijke plafonds voor fosfaat (136 miljoen kilo/jaar) en ammoniak (128 miljoen kilo/jaar). Het is merkwaardig dat de landelijke groeiprognoses vrijwel geen rekening houden met het regionale beleid. Dat verbaast omdat de regionale autoriteiten (gemeenten en provincies) bepalen hoeveel een bedrijf mag groeien – zij geven immers de vergunningen af. Om zicht te krijgen op de regionale groeiprognoses vroeg V-focus de twaalf provincies de verwachte ontwikkelingen voor de rundvee- en

## PROVINCIES NIET OP ÉÉN LIJN MET HET RIJK

het stellen van eisen aan veebedrijven, bijvoorbeeld via de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij, en bovendien een flinke vinger in de pap heeft. Van Haften: "Dat er ondanks alle regelingen in de provincie Noord-Brabant nog steeds ruimte is voor groei in dieraantallen, is voor ons wel duidelijk. Veel boeren hebben nog onbenutte dierplaatsen en wij verwachten dat die opgevuld worden zodra de melkquotering vervalt." Het is beide milieuorganisaties een doorn in het oog dat de landbouwlobby steeds weer maximale groei ruimte weet af te dwingen. "Landbouworganisatie ZLTO zoekt zelfs in extensiveringsgebieden de grenzen op. Dat maakt ons bezorgd", zegt Van Haften.

### Landelijke prognoses: forse groei

Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht dat de melkveestapel na afschaffing

varkenshouderij tussen 2015 - 2020 in te schatten. Dit op basis van het huidige en te verwachten regionale beleid voor een duurzame veehouderij.

### Provincies voorzichtiger

De provincies blijken unaniem in hun verwachtingen voor de ontwikkeling van de varkenshouderij: die zal in de komende vijf jaar licht krimpen. Alleen Limburg verwacht een lichte groei (zie infographic pagina 6). Voor de melkveehouderij lopen de verwachtingen uiteen. Utrecht en Zeeland zien een krimp en stabiele rundveehouderij. "Zeeland is rijk aan Natura 2000-gebieden en vanwege de natuurwetgeving verwachten wij geen verdere groei van de veestapel", aldus de provinciewoordvoerder. Daarentegen verwachten Friesland, Zuid-Holland, Overijssel en Limburg een groei van minimaal 20 procent. In hoeverre deze groei

### Definitie van 'duurzaam' steeds weer anders

Provinciale regelgeving voor een duurzame veehouderij heeft in de afgelopen jaren aan impact gewonnen. En als het aan Provinciale Staten ligt, drukken zij in de toekomst nog meer hun stempel op de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderij. Dat stelt Paul Bodden, advocaat bij Hekkelman Advocaten. Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant lopen voorop in het stellen van lokale regels, gevolgd door de provincies Groningen en Gelderland. Bodden verwacht dat andere provincies zullen aansluiten, immers: als één schaap over de dam is...

### Punten scoren

Noord-Brabant (Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij), Gelderland (Omgevingsvisie Gelderland) en Groningen (Groninger Verdienmodel) werken met/aan een systematiek waarbij veehouderijen punten moeten scoren voor duurzaamheid als zij willen uitbreiden. De punten zijn te scoren op thema's die de lokale politici op dat moment belangrijk vinden. Met andere woorden: wat onder 'duurzame veehouderij' wordt verstaan, bepalen Gedeputeerde Staten. In de praktijk leidt dit tot criteria die dubbel of botsen met de invulling van 'duurzame wetten' door het rijk. Zo hanteren sommige provincies andere definities voor bijvoorbeeld 'grondgebondenheid' dan het rijk in de Melkveewet. "Het is de vraag wat juridisch overeind zal blijven van alle regels die Provinciale Staten momenteel (willen) opleggen aan veehouderijen", zegt Bodden. Naar zijn idee horen eisen voor onder meer dierenwelzijn en diergezondheid niet in een bestemmingsplan. In ieder geval maakt de opstelling van 'duurzame regels' het er voor veehouders niet gemakkelijker op.



PAUL BODDEN

"Provincies hanteren soms eigen en andere criteria voor dezelfde zaken dan het rijk."

Foto: Hekkelman Advocaten

gerealiseerd zal worden met meer dieren en of meer liters per koe, zal afhangen van de marktontwikkelingen. Uit onderstaande infographic blijkt dat de provincies gemiddeld voorzichtiger zijn in hun groeiprognoses dan het Planbureau voor de Leefomgeving, Rabobank en CLM: 15 procent groei versus 20 tot 30 procent.

#### Steeds meer provinciaal beleid

Alle twaalf provincies blijken beleid te hebben voor een duurzame ontwikkeling van de veehouderij. De wijze waarop 'duurzaam' wordt ingevuld verschilt. Tien van de twaalf provincies hebben specifiek beleid (of beleid in voorbereiding) voor een duurzame ontwikkeling van de intensieve veesectoren (varkens, kippen en andere hokdieren). Hierdoor is nieuwvestiging van een intensief veebedrijf bijna nergens meer toegestaan in Nederland. Alleen Limburg heeft enkele gebieden aangewezen waar een nieuw varkens- of pluimveebedrijf met open armen wordt ontvangen. "Maar niet zonder meer. Limburg streeft

naar de allerlaagste emissies voor onder meer geur, stof en ammoniak. Wij willen daarmee vooroplopen in Nederland, en als een bedrijf het op dit vlak goed doet en bovendien draagvlak heeft in de omgeving, leggen wij de onderneming niets in de weg", verklaart de provinciewoordvoerder van Limburg. Andere provincies verbieden nieuwe vestigingen en zetten bovendien de rem op groei van bestaande bedrijven. Zo worden grenzen gesteld aan bouwblokken: Flevoland overweegt een maximum van 2,5 hectare; in Friesland is 1,5 hectare toegestaan en in Gelderland 1 hectare (1,5 hectare in landbouwontwikkelingsgebieden). Sommige provincies gaan een stap verder, daar is alleen in aangewezen gebieden groei mogelijk.

#### Grootschalig en grondgebonden

De maatschappelijke discussies over megastallen hebben ertoe geleid dat de eerste provincies beleid hebben of voorbereiden tegen grootschaligheid (zie figuur). Daartoe is enerzijds geformuleerd vanaf welke schaal

sprake is van 'grootschaligheid' en anderzijds zijn aan grootschalige bedrijven extra regels gekoppeld voor duurzaamheid en maatschappelijke acceptatie. In Friesland is bijvoorbeeld sprake van een zogeheten XXL-bedrijf vanaf 300 NGE (250 koeien) en in Groningen wordt een melkveehouderij met een bouwblok groter dan 2 hectare als grootschalig aangemerkt.

Uit de inventarisatie van het beleid van de twaalf provincies blijkt dat grondgebondenheid geen exclusief onderdeel is van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij (Melkveewet). Enkele provincies hebben de grondgebondenheid al opgenomen in hun provinciale beleidsvisies of zijn daarmee bezig. In de meeste gevallen betreft het een koppeling met de ruwvoerteelt. Zo moet in Gelderland 50 procent van het ruwvoer afkomstig zijn van het bedrijf zelf en in Friesland wordt gesproken over 75 procent. De provincie Noord-Brabant overweegt nog een stap verder te gaan. "Op provincieniveau wordt nagedacht over het sluiten van regionale kringlopen. De provincie zal hierover binnen afzienbare termijn beslissen", aldus de provinciewoordvoerder. De drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) geven verder aan actief te hebben gelobbyd in Den Haag om de grondgebondenheid in de Melkveewet te krijgen.

#### Conglomeraat aan plafonds

De meeste provincies zijn druk doende met het nader invullen van thema's voor een duurzame en geaccepteerde veehouderij. Veel provinciaal beleid bevindt zich dan ook in de voorbereidingsfase en verwacht mag worden dat er in de komende jaren veel nieuwe regionale wetgeving bij zal komen. Hiermee wordt de groei van veebedrijven steeds meer aan banden gelegd: is de fosfaat of de ammoniak niet de beperkende factor, dan zijn het draagvlak van de omgeving of de ruwvoerteelt dat wel. De vraag dringt zich op of de huidige groeiprognoses die beleidsmakers afgeven wel realistisch zijn. Milieuorganisaties denken van wel: In de afgelopen jaren hebben veehouders voorgesorteerd op de afschaffing van het melkquotum en veel stalruimte bijgebouwd. De stallen zullen na 1 april worden volgezet, is het idee. Dat enkele Noord-Nederlandse veehouders een vergunning hebben aangevraagd voor een stal met meer dan duizend koeien, heeft het beeld van een explosieve groei versterkt. Adviseurs van Van Dun Advies, met kantoren in Noord-Brabant en Limburg, denken dat de groei er

nu wel uit is. "Wij constateren bij onze klanten veel minder groeiplannen dan in de afgelopen jaren", zegt Chris van der Heijden. Volgens zijn collega Fonny van de Heijning hebben veel rundveehouders in Zuid-Nederland in de afgelopen jaren een groeistap gezet en zijn ze nu '2015-proof'. Van de Heijning zegt dat driekwart van zijn klanten een gezinsbedrijf wil en niet groter dan dat. Een kwart zou wel door willen groeien, maar hoe realistisch is dat? "Weinig realistisch", denkt Van de Heijning. Er liggen diverse plafonds boven de veehouderij, waarvan de Natuurbeschermingswet in het zuiden volgens hem het zwaarste drukt. "Die zet echt de rem erop. Maar vlak ook de voermarkt niet uit. Bedrijven met weinig grond moeten bijvoorbeeld veel ruwvoer aankopen. Afgelopen

de verspreiding van dieren over Nederland zou het beleid effectiever maken." Ook Floris Ran, woordvoerder van de provincie Noord-Brabant, vindt dat zaken te ingewikkeld worden. "Rijksbeleid zou de regionale transitie naar een zorgvuldige veehouderij moeten ondersteunen en vooral niet belemmeren." Van dat laatste is in Noord-Brabant op meer fronten sprake, meent Ran. "Met name op milieugebied lopen we ertegenaan dat aanvullende bepalingen op provinciaal niveau niet mogelijk zijn omdat het rijk het exclusieve wettelijke kader bepaalt. Dat geldt voor betrouwbare regelgeving tegen geurhinder, de interne saldering voor ammoniak, een goed werkend normkader voor fijnstof en duidelijkheid over gezondheidsrisico's waaronder biologische agentia in fijnstof

## 'IS FOSFAAT NIET BEPERKEND, DAN IS RUWVOER DAT WEL'

groei-eizoenen waren de prijzen acceptabel vanwege het uitzonderlijke groeiseizoen, maar in 2013 waren de kosten van snijmais torenhoog. Extra koeien melken kost dan meer geld dan het oplevert." Ook Herman Litjens, specialist omgeving bij boerenorganisatie ZLTO, acht de genoemde groeipercentsages weinig realistisch. "Als je alleen kijkt naar wetgeving voor ruimtelijke ordening, klopt een groeicijfer van 20 procent in theorie, maar in de praktijk spelen meer beperkende factoren, zoals de marktsituatie en de concurrentie met andere sectoren als de tuinbouw en boomteelt. Daarbij hebben relatief veel veehouders geen opvolger."

zoals zoönosen en endotoxinen." "Er heerst angst voor intensivering van de melkveebedrijven; beleidsmakers proberen alle mogelijkheden voor ongewenste groei uit te sluiten en dat leidt tot veel en dubbele regelgeving", constateert Litjens van ZLTO. Volgens Litjens zal het provinciale beleid de beperkende factor worden voor ongeveer een derde van de melkveebedrijven in Brabant. Voor andere bedrijven is het rijksbeleid dan weer beperkend. Volgens Litjens valt de regelgeving niet meer uit te leggen, die is veel te complex geworden. "Zien we door de bomen het bos straks nog wel?"

#### Opstapeling van 'duurzame wetten'

Sinds een jaar of tien stapelen rijk, provincies en gemeenten de ene milieuwet op de andere: tegen ammoniak, nitraat, fosfaat, geur, fijnstof, broeikasgassen, zoönosen. Binnenkort worden daar de PAS en de uitwerking (AMvB) van de Melkveewet aan toegevoegd. En het einde is nog niet in zicht, er zit nog veel in de pijp: veel provinciaal beleid is onderweg, onder meer op het gebied van volksgezondheid en mineralenkringlopen. Jacomijn Pluimers van Milieudefensie is het ermee eens dat het beleid steeds ingewikkelder wordt en leidt tot veel discussies en juridische procedures. "Sturen op dierenantallen

### BELEID PROVINCIES

Groei melkvee- en varkenshouderij tussen 2015-2020 ingeschat door provincies op basis van provinciale beleidsvisies. Inclusief inventarisatie van provinciaal (concept) beleid voor intensieve, grootschalige, grondgebonden veehouderij.

Illustratie: AgriMedia

