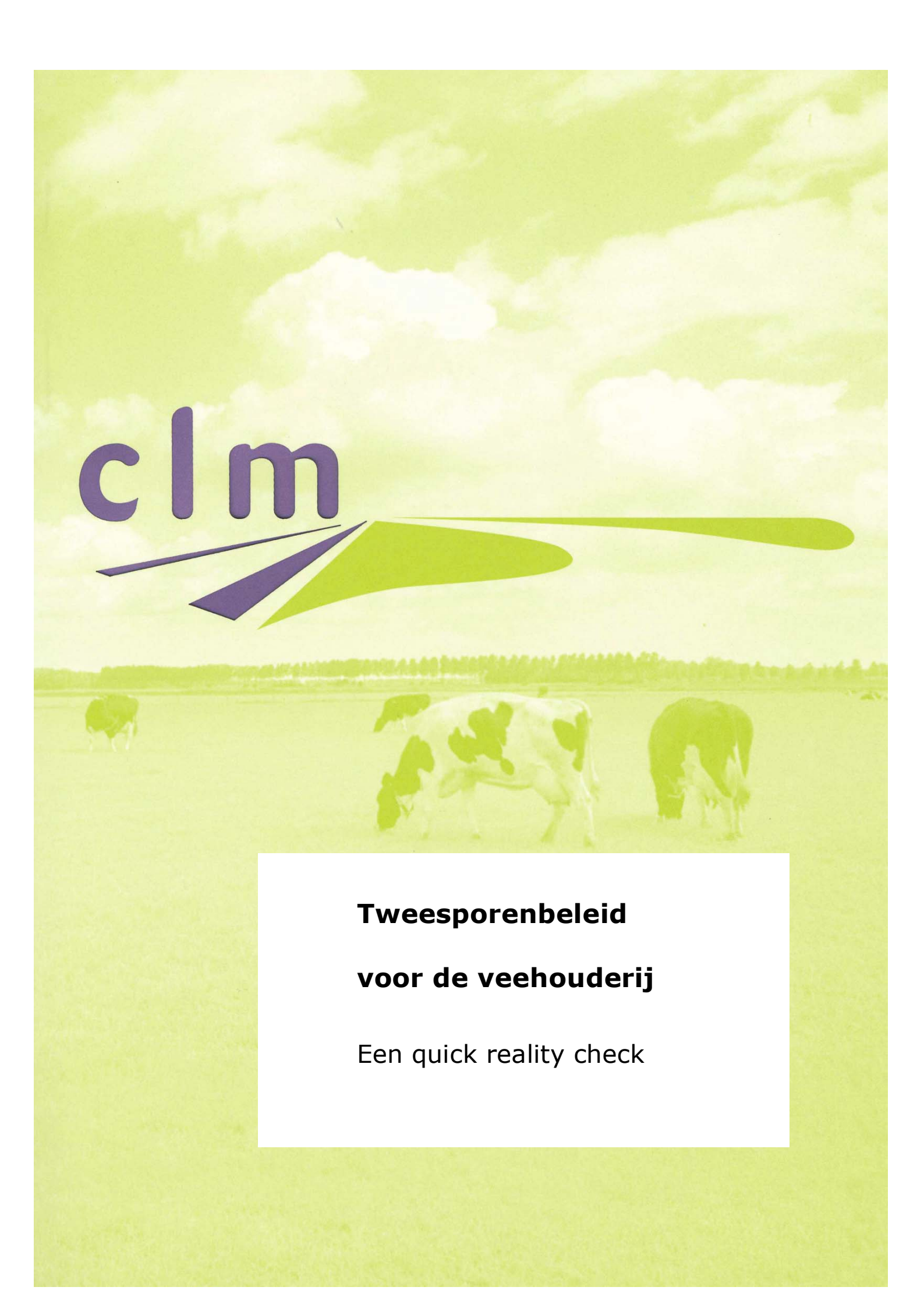




clm

**Tweesporenbeleid
voor de veehouderij**

Een quick reality check

Tweesporenbeleid voor de veehouderij

Een quick reality check

E.M. Hees

F.C. van der Schans

Culemborg, november 2008

Inhoud

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding	3
2 Extensief duurzame veehouderij	5
2.1 Wat is een extensief duurzaam veehouderijbedrijf?	5
2.2 Hoeveel extensieve veehouderijbedrijven zijn er in 2015?	6
2.2.1 Melkveebedrijven	7
2.2.2 Bedrijven met varkens	8
2.2.3 Bedrijven met kippen	8
2.2.4 Bedrijven met schapen en vleesvee	9
3 Verdeling ammoniakgebruiksruimte	11
3.1 Melkveehouderij	11
3.2 Varkenshouderij	12
3.3 Pluimveehouderij	13
3.4 Vleesvee- en schapenhouderij	13
3.5 Claim extensief duurzame veehouderij	13
4 Economische perspectieven	15
4.1 Kosten	15
4.2 Baten	16
5 Differentiatie naar gebied/grondsoort	17
5.1 Gebieden	17
5.2 Grondsoorten	18
6 Een twee-sporenbeleid bestuurlijk afgewogen	21
6.1 Aankomende milieupgaven	21
6.2 Het twee-sporenbeleid in de praktijk	22
6.3 De afweging	24
Bronnen	27

Samenvatting

In de veehouderij is de afgelopen jaren al veel milieuwinst geboekt. Desondanks geldt ook voor deze sector, dat er voor de komende jaren onvermijdelijk nog duurzaamheidsopgaven over blijven, specifiek voor fosfaat, stikstof, ammoniak en broeikasgassen. VROM/BWL onderzoekt de mogelijkheden om het generieke beleidsspoor voor de veehouderij (deels) te verlaten en de regelgeving meer toe te spitsen op/aan te scherpen voor de bedrijven met *grotere milieurisico's*. Daarbij wordt aangesloten bij twee ontwikkelrichtingen die zich aftekenen in de veehouderij: (a) extensief, open, multifunctioneel en (b) intensief, fysiek gesloten, gespecialiseerd.

Voor de verschillende veebedrijven is, rekening houdend met de stikstof- en fosfaatsnormen, tot aan een veedichtheidsgrens van 1,75 GVE/ha sprake van (a) extensief duurzame bedrijven. Rond 2015 gaat het dan om ca. 26% van de melkveebedrijven, 6% van de varkensbedrijven, 16% van de pluimveebedrijven, 50% van de vleesveebedrijven en 100% van de schapenbedrijven. Tezamen nemen zij ca. 18 kton van de ammoniakgebruiksruimte in, die de veehouderij heeft toebedeeld gekregen. Daarmee blijft er voldoende ruimte over voor de (b) intensief duurzame bedrijven, mits zij de technologisch haalbare maatregelen op hun bedrijven daadwerkelijk nemen.

Een twee-sporenaanpak in het veehouderijbeleid kan ondernemers helpen te kiezen voor (of tegen) een doorontwikkeling richting multifunctionaliteit en kan overheden helpen de middelen en faciliteiten voor grondgerelateerde publieke diensten (toeslagen, publieke diensten) beter te focussen op een deel van de sector.

Hoewel het aandeel bedrijven met minder dan 1,75 GVE/ha aanzienlijk verschilt per gebied en per grondsoort, geven deze verschillen geen aanleiding om het gebruikte criterium voor extensieve duurzaamheid per gebied of grondsoort verder te differentiëren.

Het gaat in deze notitie om een quick reality check, vooral ook van de bestuurlijke uitvoerbaarheid. Als we e.e.a. willen samenvatten, komen we op de volgende balans van voor- en nadelen van een beleidsdifferentiatie voor de veehouderij.

Voordelen beleidsdifferentiatie	Nadelen beleidsdifferentiatie
Minder handhavingshoeveelheid	Grensgevallen/knelgevallen
Bescherming landschappelijke meerwaarde grondgebonden melkveehouderij	Meervormig beleid/meervormige handhaving
Ontwikkelingsruimte voor zowel extensieve als intensieve bedrijven, door concrete milieudoelen.	Kosten voor privaatrechtelijke handhaving
Maximale benutting van kansen van de toekomstige omgevingsvergunning	

Per saldo lijkt een beleidsdifferentiatie voor veebedrijven met meer resp. minder milieurisico's een kosten-baten analyse te kunnen doorstaan. Om de fraudedruk op het systeem te beperken, zou er gestuurd kunnen worden op de omvang van de veestapel, bijvoorbeeld door emissierechten (voor ammoniak en/of broeikasgassen), dierrechten (niet alleen voor varkens en pluimvee, maar ook voor melkvee) of via het vergunningenstelsel.

Maar de belangrijkste meerwaarde van de beleidsdifferentiatie zit misschien wel in het maatschappelijk belang om bedrijven in de buurt van extensieve duurzaamheid te 'prikken' op te schuiven in de richting van grotere grondgebondenheid.

1 Inleiding

In de veehouderij is de afgelopen jaren al veel milieuwinst geboekt. Desondanks geldt ook voor deze sector, dat er voor de komende jaren onvermijdelijk nog duurzaamheidsopgaven over blijven, specifiek voor fosfaat, stikstof, ammoniak en broeikasgassen. Vooral voor de melkveehouderij, die sinds 1984 qua productie-omvang begrensd is geweest door een quoteringsysteem, is een extra inspanning onvermijdelijk (Rougoor e.a., 2008).

Beleidsdoelen veehouderij:

Duurzaam mineralengebruik

- Fosfaat: nationale balans klopt, evenwichtsbemesting
- Stikstof: ecologisch duurzame stikstofbemesting

Ammoniakuitstoot binnen grenzen

- Regionale natuurkwaliteit
- Nationaal plafond

Klimaatneutraal

- Emissiereductie broeikasgassen
- Compensatie met duurzame energie

Maar is aanscherping voor álle bedrijven even noodzakelijk? VROM/BWL onderzoekt de mogelijkheden om het generieke beleidsspoor voor de veehouderij (deels) te verlaten en de regelgeving meer toe te spitsen op/aan te scherpen voor de bedrijven met *grotere milieurisico's*. Daarbij wordt aangesloten bij twee ontwikkelrichtingen die zich aftekenen in de veehouderij: (a) extensief, open, multifunctioneel en (b) intensief, fysiek gesloten, gespecialiseerd. De waarde van de eerstgenoemde ontwikkelrichting zit onder andere in de bijdrage van deze bedrijven aan het beheer van natuurlijke bronnen (bodem, water, lucht) en instandhouding van het (cultuur) landschap. De waarde van de intensieve veehouderij zit onder meer in de relatieve efficiëntie waarmee plantaardig eiwit wordt omgezet in dierlijk eiwit.¹

Het motief voor beleidsdifferentiatie is de verwachting dat op deze wijze ambitieuze milieudoelen beter haalbaar zijn. Bovendien wordt met de differentiatie tegengegaan dat de open, extensieve veehouderij en haar maatschappelijke bijdragen op den duur verdwijnt door een 'autonoom' proces van intensivering, meer fysiek gesloten bedrijven en minder grondgebondenheid. Het gaat dus om zowel milieu- als RO-beleidsdoelen.

Concreet stelt VROM zich voor om onderscheid te maken tussen de twee ontwikkelrichtingen voor de veehouderij aan de hand van het criterium *veedichtheid*.² Dit is het aantal dieren per areaal landbouwgrond dat in gebruik is voor veevoerproductie en mestaanwending (Groot Vee Eenheden per ha).

¹ Hier wordt relatief bedoeld als ten opzichte van meer extensieve houderijsystemen. Als zodanig is omzetting van plantaardig in dierlijk eiwit niet energie-efficiënt, maar voor bijv. pluimvee minder negatief dan voor rundvee. (MNP/RPB, 2008; Blonk e.a., 2008).

² Er zijn ook andere criteria denkbaar voor verminderd (milieu)risico: biologische bedrijfsvoering, gecertificeerde kringloopbedrijfsvoering, weidegang, e.d.

Op bedrijven waar wordt *gekozen*³ om onder een bepaalde veedichtheid te blijven, is sprake van een intrinsieke drive naar duurzaam omgaan met mineralen vanuit een kringloopbenadering.⁴ Deze extensief-duurzame bedrijven hebben daardoor een lager ecologisch risicoprofiel. De rijksoverheid hanteert voor deze bedrijven een basispakket aan duurzaamheidseisen (goede landbouwpraktijk) hetgeen met beperktere regelgeving gepaard gaat.

Op bedrijven waar wordt gekozen om *bóven* deze veedichtheid te opereren (intensieve melkveehouderij en vrijwel alle pluimvee- en varkenshouderij) is veel minder sprake van een gesloten mineralenkringloop en zijn de milieurisico's daarom groter. Deze intensief-duurzame bedrijven zullen door extra technische maatregelen (afvoer en/of verwerking van dierlijke mest, emissiearme stallen en/of luchtwassers) hun ecologische duurzaamheid moeten realiseren. De maximaal toegestane emissies van deze bedrijven kunnen worden vastgelegd in een milieuvergunning of emissienormen op bedrijfsniveau.

Doel van deze notitie is een onderbouwde inschatting te maken van nut en haalbaarheid van een tweesporen beleidsmodel voor de Nederlandse veehouderij.

De vragen luiden:

1. Wat kunnen we verstaan onder extensieve, minder risicovolle veehouderij? Welke intensiteit is daarbij relevant (uitgedrukt in grootvee-eenheden/ha)? Tot welke verdeling over categorieën leidt dit criterium? En om hoeveel dieren gaat het bij die categorieën?
2. Welke NH₃-gebruiksruimte (uitgaande van technische *state of the art* met een kleine plus) wordt ingenomen door de extensief duurzame veehouderij? En welke ruimte blijft over voor de intensieve veehouderij? Is dat een reële ruimte, mede in vergelijking tot de ruimte voor deze sector bij generiek beleid?
3. Welke economische perspectieven hebben de verschillende categorieën bedrijven die voortvloeien uit de beleidsdifferentiatie? Wat is de winst van deze aanpak voor de perspectieven van beide ontwikkelingsrichtingen?
4. In welke mate vraagt de beleidsdifferentiatie zoals bedoeld onder 1. om een verdere differentiatie naar gebied/grondsoort? Waar liggen de gronden van de verschillende categorieën bedrijven?
5. In hoeverre is een gedifferentieerd beleidsmodel administratiebestuurlijk ook uitvoerbaar (bestuurlijke reality-check)? Aan welk instrumentarium kan worden gedacht (bijv. grondgebonden ammoniakrechten, bedrijfscertificering). Waarin zit precies het onderscheid met de huidige beleidsaanpak? Wat halen we overhoop en is dat de moeite waard (kosten-baten)?

Dit project behelst een 'quick reality check'. Daarbij past een balans tussen geloofwaardigheid en globaliteit als het gaat om de mate van detaillering. We moeten ons niet verliezen in de details en nadere uitwerkingen (bijv. de precieze uitwerking van een differentiatie voor gemengde bedrijven) maar wel een geloofwaardig antwoord kunnen geven op de vraag *óf*, en zo ja *hóé* een gedifferentieerd beleidsmodel voor de veehouderij realistisch is en een meerwaarde kan hebben t.o.v. het huidige generieke beleidsmodel.

³ De term 'kiezen' is natuurlijk wat ambivalent, hij wordt hier strategisch gebruikt om aan te geven dat ondernemers een zekere vrijheid hebben om beneden of boven de grens te opereren.

⁴ Met het gebruik van een GVE-criterium worden vooral de milieurisico's op het gebied van mineralengebruik 'gedekt', minder direct die op het gebied van ammoniak en broeikasgassen.

2 Extensief duurzame veehouderij

Wat kunnen we verstaan onder extensieve duurzaamheid in de veehouderij?

Enkele uitgangspunten zijn:

- emissies per dier vooralsnog uitgedrukt in forfaits van 2008
- schaalniveau van veehouderijbedrijf⁵
- evenwichtsbemesting fosfaat bereikt in 2015: 90 en 65 kg/ha voor resp. bouwland en grasland (is in 2008 resp. 110 en 85 kg/ha)
- ecologisch duurzame stikstofbemesting, vertaald in stikstofnormen
- evenwichtige verdeling van de mineralen over de in gebruik zijnde grond
- als zichtlijn nemen we 2015.⁶

We proberen deze uitgangspunten te vertalen in een criterium ter bepaling van extensieve duurzaamheid, uitgedrukt in aantallen dieren per hectare.⁷

2.1 Wat is een extensief duurzaam veehouderijbedrijf?

Voor de verschillende veebedrijven is, op basis van eerder genoemde uitgangspunten, te bepalen tot aan welke veedichtheid-grens sprake is van extensief duurzame bedrijven.

Tabel 2.1 Bovengrenzen voor extensief duurzame veehouderij op melkvee-, vleesvarkens- en vleeskuikenbedrijven (in aantallen dieren/ha).

Norm- Varianten	170 kg N/ha (Nitrat- richtlijn)	250 kg N/ha (Derogatie)	110-85 kg P2O5/ha (2008)**	90-65 kg P2O5/ha (2015)**
Aantal melkkoeien/ha (10:3:3*) P2O5-51/GVE/jr**** N-142/jr***	1,20	1,76	1,75	1,42
Aantal vleesvarkens/ha N-11/varken/jr P2O5-4,5/vrk/jr	15	n.v.t.	22	20
Aantal vleeskuikens/ha N-0,54/kip/jr***** P2O5-0,20/kp/jr	315	n.v.t.	500	450

⁵ Of grote bedrijven met gebouwen op verschillende locaties grotere milieurisico's met zich meebrengen en dus een aparte benadering vragen, moet nader worden onderzocht.

⁶ 2015 is beleidsmatig een belangrijk 'eerste moment'. In dat jaar loopt de Europese quotering af, in de jaren daarna liggen zichtlijnen voor ammoniak- en broeikasgasbeleid (2020), visie duurzame veehouderij (2023) en NMP4 (2030). Het is tegen die achtergrond logisch om een eventuele differentiatie in 2015 te hebben doorgevoerd.

⁷ Door een zich wijzigende fosfaatexcretie per melkkoe in de komende jaren, kan deze maat minder duurzaam blijken.

- * We gaan bij een extensief duurzaam melkveebedrijf uit van de aanwezigheid van melkkoeien, pinken en kalveren in de verhouding 10:3:3. Waar dus staat 1,42 mk/ha worden ook 0,42 pink en 0,42 kalf verdisconteerd (tezamen 1,75 GVE/ha).
- ** Voor de berekening van de melkveehouderij is uitgegaan van 70% gras- en 30% bouw(maïs-)land, uitkomend op gem. 89,5 kg P2O5/ha in 2008 en 72,5 kg P2O5/ha in 2015. Voor de pluimvee- en varkenshouderij zijn we uitgegaan van 100% bouwland.
- *** Uitgegaan van N-excretie van 114 bij gem. productie van 7.600 kg/jr en ureum-gehalte van 25. Voor kalveren 30 en voor pinken 65.
- **** Fosfaatexcretie van melkkoe 41, van kalveren 9,3 en van pinken 24,1.
- ***** Uitgegaan van niet-emissiearme stalsystemen.

Uit de tabel blijkt dat, rekening houdend met een derogatie van 250 kg N per ha grasland, voor de melkveehouderij fosfaat de meest beperkende input wordt. Daarbij past een kanttekening. In de varkenshouderij is langs het voerspoor de input van fosfaat in de afgelopen jaren flink afgenomen. Ook in de melkveehouderij kan de input van fosfaat nog aanzienlijk gereduceerd. Zo is het gebruik van fosfaatkunstmest op veel gronden tot nihil terug te brengen en neemt de belangstelling voor fosforarm voer in de melkveehouderij toe. Naarmate die belangstelling zich vertaalt in verlaging van de fosfaatexcretie en daarna het fosfaatforfait per dier (nu al meer dan 15 jaar ca 40 kg/melkkoe/jaar), kunnen meer dieren per ha worden gehouden binnen de fosfaatbestedingsnormen. Wanneer de fosfaatexcretie is gedaald tot 31 kg/mk/jaar wordt stikstof (althans bij een derogatie van 250 kg N per ha grasland) de beperkende factor en stijgt de grens van extensief duurzame melkveehouderij naar 1,76 mkha.⁸

2.2 Hoeveel extensieve veehouderijbedrijven zijn er in 2015?

Tot welke verdeling leidt toepassing van dit veedichtheid-criterium op de Nederlandse veebedrijven c.q. veestapel, kortweg hoeveel bedrijven blijven richting 2015 naar verwachting onder de grens van 1,42 melkkoeien met bijbehorend jongvee per ha⁹ en hoeveel koeien worden op die bedrijven gehouden? Hetzelfde geldt voor het aantal varkens- en pluimveebedrijven.

Op basis van CBS-cijfers en gebruik makend van de normering in tabel 2.1, komen we tot de volgende verdeling van bedrijven naar het aantal grootvee-eenheden per ha in gebruik zijnde grond, onafhankelijk van de gebruikstitel (eigendom, pacht, grondgebruikverklaring).

⁸ Op De Marke is de bedrijfsspecifieke fosfaatexcretie door m.n. voermaatregelen al ruim 30% lager dan de forfaitaire; tegen die achtergrond komt de hier beschreven situatie rap naderbij.

⁹ We kiezen hier dus voorzichtigheidshalve voor de grens van 1,42 melkkoeien op basis van forfaits van 2008.

2.2.1 Melkveebedrijven

Tabel 2.2 Alle bedrijven met melkkoeien, uitgesplitst naar GVE/ha.

	GVE/ha						Totaal
	0-1	1-2	2-2,5	2,5-3	3-4	>4	
% bedrijven							
1992	4,0	20,6	22,7	15,5	14,4	22,7	100
1998	4,0	28,0	26,0	13,1	11,2	17,6	100 (30.000)
2003	3,6	37,1	30,7	11,3	7,5	9,7	100
2006	3,5	43,1	29,8	9,0	6,0	8,5	100 (22.000)
2015	3,0	47,0	30,0	8,0	5,0	7,0	100 (14.000)

Bron: CBS en *extrapolatie door CLM*

De categorie van 0-2 GVE/ha is dus toegenomen van 24,6% (1992) naar 40-46% (2003-2006)! Conclusie: een flinke 'veeverdunning' in de afgelopen 15 jaar.¹⁰

Een *voorzichtige* extrapolatie van deze data naar 2015 geeft een voorspelling van een verdere toename van de categorie van 0-2 GVE/ha naar 50%.

Voor de bepaling van de categorie van bedrijven met minder dan 1,42 mk/ha (excl. jongvee) moeten we eerst deze grens omrekenen in GVE. De som van 1,42 melk-koe plus 0,42 pink en 0,42 kalf resulteert in een totaal van 1,75 GVE.

Het aandeel bedrijven beneden de grens van 1,75 GVE ligt in 2006 rond de 24% en in 2015 rond de 26%.¹¹ Uitgaande van een verwacht totaal aantal bedrijven in 2015 van 14.000 (Kiezen voor Landbouw, 2005) gaat het dan om ruim 3.600 bedrijven met naar verwachting gemiddeld circa 80-90 melkkoeien (excl. jongvee).

Recent is in het kader van het project Koe en Wij bij een representatieve steekproef van 600 melkveebedrijven in het hele land gevraagd naar de veebezetting per hectare. Daaruit blijkt dat op 28% van de bedrijven minder dan 1,42 melkkoeien per hectare gebruikte grond wordt gehouden.¹²

Naarmate de fosfaatexcretie de komende jaren daalt en de grens verschuift van 1,42 mk/ha naar boven, neemt het aantal extensief duurzame bedrijven navenant toe.

¹⁰ Dat is vanzelfsprekend niet één op één gelijk aan een vermindering van de melkproductie per ha; de melkproductie per koe neemt immers voortdurend toe.

¹¹ De CBS-cijfers staan geen uitsplitsing van het traject 1-2 GVE/ha in 1,0 - 1,75 en 1,75 - 2,0 toe. Gezien de opbouw van de héle GVE-verdeling, nemen we aan dat er wat meer bedrijven zitten in het traject 1,75 - 2,0 dan in het traject 1,0 - 1,75 GVE/ha.

¹² Er is in de enquête niet gevraagd naar het aantal jongvee, dus gaan we hier uit van 1,42 melkkoeien/ha.

2.2.2 Bedrijven met varkens

Tabel 2.3 Bedrijven met varkens, uitgesplitst naar GVE/ha.

	GVE/ha						Totaal
	0-1	1-2	2-2,5	2,5-3	3-4	>4	
1992	2,5	4,3	4,0	5,3	11,4	72,4	100
1998	1,7	3,6	3,8	5,6	11,7	73,7	100
2003	1,9	4,0	4,7	6,1	10,9	72,3	100
2003 abs	195	417	487	639	1.126	7.471	10.326

De categorie van bedrijven tussen de 0-2 GVE/ha ligt vrij stabiel rond de 6%. Dit zijn mogelijk gemengde bedrijven. Naar de toekomst heeft CLM de verwachting dat slechts een heel klein aantal varkensbedrijven grondgebonden is. Waarschijnlijk zijn vrijwel alleen de biologische varkensbedrijven dan nog grondgebonden. Uitgegaan wordt dat niet meer dan 3% van de varkensbedrijven biologisch werkt in 2015.

Een belangrijk verschil met de melkveehouderij is dat er (zeer) weinig varkensbedrijven (net) boven de 1,75 GVE/ha opereren; meer dan 70% zit boven de 4 GVE/ha.

2.2.3 Bedrijven met kippen

Tabel 2.4 Bedrijven met kippen, uitgesplitst naar GVE/ha.

	GVE/ha						Totaal
	0-2	2-4	4-6	6-8	8-10	>10	
1992	12,9	14,0	7,5	6,1	4,2	55,2	100
1998	13,1	13,0	7,2	5,8	4,2	56,8	100
2003	15,8	14,8	7,0	4,1	3,8	54,3	100
2003 abs	350	329	157	92	84	1.203	2.215

De categorie van bedrijven tussen de 0-2 GVE/ha ligt vrij stabiel rond de 12-15%! Naar verwachting gaat het hierbij vooral om akkerbouwbedrijven met een vleeskuikentak en daarnaast om de ruim 100 biologische legpluimveebedrijven (met in totaal ca. 1 mln. hennen).

In de periode 1998-2006 nam het aantal vleeskuikens in de concentratiegebieden fors af terwijl daarbuiten het aantal gelijk bleef. De oorzaak hiervan lag in de opkoop van varkens- en pluimveerechten in deze periode om een krimp van de vee-stapel te realiseren. Deze opkoop was met name gericht op de concentratiegebieden. Op dit moment is ongeveer de helft van de ruim 40 miljoen vleeskuikens gehuisvest buiten de concentratiegebieden. Van de 40 miljoen leghennen is dit 'slechts' 30%. Dit laatste komt doordat vleeskuikens gemakkelijker als tweede tak kunnen worden gehouden dan leghennen. Voor leghennen is een gespecialiseerde bedrijfsvoering noodzakelijk.

Als we aannemen dat het aantal bedrijven met pluimvee tot 1,75 GVE/ha tussen de 6 en 10% van het totaal aantal bedrijven ligt, komen we op 120-220 bedrijven. Gezien het huidige aantal biologische pluimveebedrijven zal niet meer dan de helft

van het aantal grondgebonden pluimveebedrijven in 2015 een gangbare bedrijfsvoering hebben. Het grote verschil met de melkveehouderij is dat er (zeer) weinig pluimveebedrijven zijn die (net) boven de 1,75 GVE/ha opereren; meer dan 50% zit boven de 10 GVE/ha, praktisch grondloos dus.

2.2.4 Bedrijven met schapen en vleesvee

We gaan ervan uit dat schapenbedrijven voor 100% onder de norm voor extensieve duurzaamheid blijven en bedrijven met vleesvee voor 50% (met name de zoogkoebedrijven).

De conclusie kan zijn dat er een aanzienlijk aantal bedrijven, vooral in de sectoren melkvee en schapen, in aanmerking komt voor de categorie extensieve duurzaamheid.¹³

¹³ Te overwegen valt om binnen de extensief duurzame melkveehouderij een 'super-categorie' te onderscheiden, beneden de 1,20 GVE/ha, waarvoor een nog beperkter regelgeving geldt. Dan zou een driedeling ontstaan.

3 Verdeling ammoniakgebruiksruimte

Het door de EU vastgestelde (NEC-)plafond voor de ammoniakemissie in 2010 bedraagt 128 kton. Het Ministerie van VROM heeft deze doelstelling onderverdeeld naar sectoren, waardoor de landbouw voor 2010 per saldo 114 kton heeft toebedeeld gekregen.

Nederland heeft al eerder zichzelf ambitieuzer doelen gesteld. in NMP4 wordt aan de landelijke ammoniakemissie een plafond gesteld van 100 kton in 2010, waarvan voor de landbouw 86 kton. We kunnen de hier bedoelde emissieruimte de ammoniakgebruiksruimte noemen.

Als we uitgaan van de hierboven aangeduide extensief duurzame veehouderij is de vraag welk deel van de ammoniakgebruiksruimte deze bedrijven nodig hebben ('claim'). Zoals eerder gesteld, gaan we daarbij uit van Goede Landbouw Praktijk met een kleine plus (-10%) omdat enige ammoniakmaatregelen (autonoom) kunnen en zullen worden genomen.

Ging het hiervóór om de vraag hoeveel *bedrijven* in aanmerking komen voor de kwalificatie extensieve duurzaamheid, bij de vraag naar de ammoniakgebruiksruimte gaat het om het aantal *dieren* dat op deze bedrijven wordt gehouden.

Ammoniak komt vrij uit stallen en mestopslagen (50%), tijdens beweiding (7%) en bij het aanwenden van dierlijke (32%) en kunstmest (11%).

De uitstoot is gehalveerd sinds 1990, vooral door de verplichte emissiearme aanwending, maar de laatste jaren is de emissie nauwelijks afgenomen. De afname sinds 2000 is te danken aan een krimpende veestapel en de bouw van emissiearme stallen.

Tabel 2.5 Ammoniakemissie in Nederland in kton NH3 in 2003, verdeeld over de veehouderijsectoren.

	Melk- en jongvee	Vleesvee en schapen	Varkens	Pluimvee	Kunstmest	Totaal
2003	51	12	32	11	9	115

Bron: Duurzame Landbouw in Beeld (LEI, 2004).

3.1 Melkveehouderij

Voor de bepaling van de 'claim' op de ammoniakgebruiksruimte door de extensief duurzame melkveehouderij combineren we de hiervoor gepresenteerde gegevens. We nemen aan dat de veestapel in 2015 enigszins scheef is verdeeld over de bedrijven, rekening houdend met het aantal GVE/ha. Op de extensief duurzame

melkveebedrijven (24-28%¹⁴ van het totaal aantal bedrijven) wordt 20% van de koeien gehouden. Deze categorie emitteert dan 20% van de totale ammoniak-emissie ofwel 10,2 kton NH₃.¹⁵ Als we daar de ingecalculeerde extra inspanning (de 'plus') van 10% van aftrekken, komen we uit op ca. 9,18 kton NH₃.

Om na te gaan in hoeverre de extra inspanning van 10% reëel is, kan te rade worden gegaan bij de meer extensieve én weidende Koeien & Kansen bedrijven (<1,71 mk/ha). De emissie per melkkoe op die 5 bedrijven is gemiddeld 20,7 kg NH₃/melkkoe, terwijl de emissie over alle Nederlandse bedrijven gemiddeld 38 kg/melkkoe (incl. jongvee) bedraagt. Veel van de winst hangt samen met de bijstelling van emissienormen voor mesttoediening, beweiding en huisvesting maar desondanks lijken de reductiemogelijkheden nog voldoende om een 'plus' van 10% te rechtvaardigen.

Tabel 2.6 De ammoniakemissiefactoren per melkkoe voor de vijf Koeien & Kansen-bedrijven met de laagste GVE/ha.

Kg. NH ₃ /GVE	Huisvesting/ mestopslag *	Uitrijden **	Beweiding ***	Kunst- mest ****	Totaal
Melkveehouderij (melkvee en jong- vee)	11.1 54%	8,5 41%	0,2 1%	0,9 4%	20,7 100%

Bron: Aart c.s., 2008.

- * Een systeem dat principieel past bij extensieve duurzaamheid, een loopstal met hellende vloer én beweiding. Een extra plus wordt gerealiseerd door bijv. een afsluitsysteem van de mestkelder.
- ** Voor uitrijden gaan we uit van sleepslangen/voeten op grasland en injecteren op bouwland.
- *** We gaan uit van beweiding van rundvee gedurende ca. 160 dagen/jaar en gem. 8-9 uur/dag (aanmerkelijk meer dus dan volgens het weidemelkprotocol: 120/6).
- **** We gaan uit van een bescheiden aanwending van N-kunstmest van ca. 100 kg N/ha.

3.2 Varkenshouderij

Voor de varkenshouderij gaan we er van uit dat op de extensief duurzame bedrijven (m.n. de biologische) gemiddeld aanmerkelijk minder varkens worden gehouden dan op de intensieve bedrijven.

Als we aannemen dat op de 6% extensieve varkensbedrijven 3% van de dieren wordt gehouden, dan 'claimt' die categorie 1 kton (n.l. 3% van 32 kton) van de ammoniakgebruiksruimte.

¹⁴ In deze range zal, uitgaande van de Koe en Wij-cijfers (2008) en de CBS-extrapolatie, het percentage liggen.

¹⁵ De ammoniakemissie uit de veehouderij stabiliseert zich al enkele jaren op hetzelfde niveau; daarom gaan we hier van de cijfers van LEI (2004) uit.

3.3 Pluimveehouderij

Ook voor de pluimveehouderij gaan we er van uit dat op de extensief duurzame bedrijven gemiddeld minder dieren worden gehouden dan op de intensieve bedrijven.

Als we aannemen dat op de 16% extensieve pluimveebedrijven 10% van de dieren wordt gehouden, dan 'claimt' die categorie 1,1 kton (n.l. 10% van 11 kton) van de ammoniakgebruiksruimte.

3.4 Vleesvee- en schapenhouderij

We nemen aan dat de vleesveehouderij voor de helft en de schapenhouderij geheel extensief duurzaam is. Deze categorieën nemen daarmee nog eens zo'n 7 kton NH₃ in.

3.5 Claim extensief duurzame veehouderij

De totale 'claim' van de extensief duurzame veehouderij komt daarmee op 18 kton. Als we die claim aftrekken van de door de EU aan Nederland toebedeelde ammoniakgebruiksruimte (114 kton), blijft er 96 kton over voor de intensief duurzame veehouderij. Anders geformuleerd: 84% van de ammoniakgebruiksruimte blijft over voor én 80% van de melkkoeien, én 50% van de vleesrunderen, én 97% van de varkens én 90% van de kippen. De Europese doelstelling voor 2020 is nog niet vastgesteld, maar zal zeker lager liggen dan het plafond voor 2010.

Als we uitgaan van de gebruiksruimte van het NMP4 (86 kton), blijft er voor de intensief duurzame veehouderij 68 kton over.

Hoe reëel is deze verdeling? In tabel 2.7 maken we een schatting van de NH₃-emissies per deelsector op basis van haalbare reductiemaatregelen in elk van die sectoren.

Tabel 2.7 Schatting van de ammoniakemissies per deelsector, na het nemen van haalbare reductiemaatregelen (in kton).

	Melk- en jongvee	Vleesvee, paarden en geiten	Schapen	Varkens	Pluimvee	Kunstmest	Totaal
Totaal nu	51	10	2	32	11	9	115
EXTENSIEVE VEEHOU- DERIJ % van veestapel	20%	50%	100%	3%	10%	0%	
Bijdrage	10,2	5	2	0,96	1,1	0	19,26
Reductie -10%	9,18	4,5	1,8	0,86	0,99	0	17,33
Totaal straks							17,33

Vervolg tabel 2.7

		Melk- en jongvee	Vleesvee, paarden en geiten	Schapen	Varkens	Pluimvee	Kunstmest	Totaal
INTENSIEVE VEEHOU-								
DERIJ % van veestapel		80%	50%	0%	97%	90%	100%	
Bijdrage		40,8	5	0	31,04	9,9	9	95,74
Reductie	-20%							7,2
	-40%	24,48*	3**	0				
	-60%				12,42***	3,96****		
	Totaal							
	straks							51,06
*	40% reductie door maatregelen op het gebied van eiwitarme voeding, huisvesting, luchtwassers en uitrijtechniek.							
**	40% reductie door maatregelen op het gebied van huisvesting en luchtwassers.							
***	60% reductie door toepassing van huisvesting en luchtwassers.							
****	60% reductie door toepassing van huisvesting en luchtwassers.							

51,06 kton is te halen door de intensief duurzame veehouderij met flinke reductie-maatregelen – inclusief kunstmest - hetgeen leidt tot een gezamenlijke emissie (intensief en extensief) van ruim 68 kton. De conclusie kan zijn dat, uitgaande van de te verwachten reductiemaatregelen, de intensief duurzame veehouderij uit de voeten kan met de resterende ammoniakgebruiksruimte, onder het NEC-plafond en óók onder het NMP4-plafond.

4 Economische perspectieven

Met de beleidsdifferentiatie beoogt VROM niet een voorkeur voor het ene of het andere spoor. Maar los daarvan is de vraag logisch of beide systemen economisch levensvatbaar zijn. En of ze levensvatbaarder worden als gevolg van een beleidsdifferentiatie.

4.1 Kosten

De extensief duurzame veehouderij kent relatief hoge kosten voor de specifieke inputs grond (kapitaal, rente, pacht, huur) en arbeid (loonwerk, beweiding, uitrijden mest, oogsten, etc.). Daar tegenover kent de intensief duurzame veehouderij relatief hoge kosten voor de specifieke inputs techniek (luchtwassers, aangepast voer, e.d.) en arbeid en voor de afzet en verwerking van mest.

Bedrijven in de beide sporen worden in meer of mindere mate gefaciliteerd bij de bekostiging van de benodigde inputs. Zo worden technische maatregelen als luchtwassers door verschillende overheden (waaronder provincies) gesubsidieerd. En qua onderzoeksmiddelen gaat veel aandacht uit naar de intensief duurzame veehouderij. Mogelijk omdat die beter aansluit op het technologisch paradigma van het agro-onderzoek.

Extensief duurzame veehouderijbedrijven zijn gebaat bij lagere grondkosten. Er zijn mogelijkheden om dat te realiseren door ondermeer nieuwe financieringsvormen en een scherpe scheiding van grondmarkten. Ook zijn deze bedrijven gebaat bij lage arbeidskosten.

Agrariërs met bedrijven die (net) boven de 'grens' van extensieve duurzaamheid zitten, zouden via aankoop of pacht van extra grond net onder de norm kunnen komen. Met de volgende rekensom kan worden geïllustreerd of dat aantrekkelijk is. Rentekosten van grond bedragen 5% van € 40.000,- = € 2.000,-. Op deze grond kan 40 tot 60 m³ mest worden aangewend. De kosten voor mestafzet (excl. transport) bedragen € 20,- - € 30,- per m³, ofwel € 800,- - € 1.800,- per ha. Daarmee wordt zeker de helft van de rentekosten bij grondaankoop 'gedekt' door de toegenomen mestafzetruimte. De overige kosten € 200,- - € 1.200,- moeten worden 'terugverdiend' door de productie van biomassa, voer en/of andere gewassen. En met de inverdieneffecten als gevolg van verminderde regeldruk en ammoniakvoorschriften.

4.2 Baten

De intensief duurzame veehouderij zal het moeten hebben van de efficiënte omzetting van eiwitten en grondstoffen, van een lage kostprijs door hoog rendement en van schaalvoordelen en integratie in/met andere schakels in de keten (vgl. agroproductieparken). De afzet van de producten zal vooral gezocht moeten worden op de (internationale) bulkmarkt.

De extensief duurzame veehouderij heeft naast de productie van vlees, melk en eieren de extra mogelijkheid om grondgerelateerde producten en diensten te leveren. Multifunctionaliteit is vooral voor deze bedrijven een optie. Te denken valt aan zowel publieke als private diensten:

- 'productie' van natuur en landschap op het bedrijf,
- bieden van waterbergingsmogelijkheden (mits relevant in de betrokken regio),
- leveren van bodem- of biodiversiteitsdiensten (bijv. speciale veerassen, waardevolle vegetaties, e.d.),
- behoud van het veenpakket door een flexibel waterpeil,
- vormen van dag- en verblijfsrecreatie.

Afhankelijk van de aard van de producten en diensten, kunnen ze tot waarde worden gebracht m.b.v. publieke middelen (hectaretoeslagen bijv. voor handicapgebieden, beloningen op basis van de Catalogus Groen-blauwe diensten) dan wel private middelen. Verder kan geprobeerd worden om de agrarische eindproducten (zuivel, vlees) een meerwaarde te geven via een 'tussensegment' op de markt.

Een twee-sporenaanpak in het veehouderijbeleid kan ondernemers helpen te kiezen voor (of tegen) een doorontwikkeling richting multifunctionaliteit en kan overheden helpen de middelen en faciliteiten voor grondgerelateerde publieke diensten beter te focussen op een deel van de sector.

5 Differentiatie naar gebied/grondsoort _____

Is extensivering een voldoende eenduidig begrip voor alle gebieden en grondsoorten? Of met andere woorden: is het opgevoerde criterium toepasbaar op verschillende grondsoorten en in verschillende gebieden?

5.1 Gebieden

In Zuid-Nederland is het aandeel gespecialiseerde melkveebedrijven met meer dan 2,5 GVE (rundvee)/ha het grootst. In 1998 bedroeg dit aandeel 66 procent en in 2006 nog bijna 50 procent. In Oost-Nederland had bijna 20 procent van de melkveebedrijven in 2006 nog meer dan 2,5 GVE (rundvee)/ha. Buiten de concentratiegebieden lag dit aandeel op 7 procent (MNP, 2007).

Een en ander zou een aanwijzing kunnen zijn dat het aandeel extensief duurzame melkveebedrijven vooral in Zuid-Nederland zeer klein zou zijn en ook in Oost-Nederland beneden het landelijk gemiddelde. Aangezien we als bovengrens voor extensieve duurzaamheid niet 2,5 maar 1,75 GVE/ha (ofwel 1,42 melkkoe plus bijbehorend jongvee) hanteren, is een preciezere analyse noodzakelijk. We maken daarvoor gebruik van de eerder genoemde a-selecte steekproef van bijna 600 melkveebedrijven uit heel Nederland, die begin 2008 is ondervraagd in het kader van het project Koe en Wij.

Tabel 5.1 Verdeling van de bedrijven met drie verschillende veebezettingen over vier landelijke gebieden.

Mk/ha	< 1,2 mk/ha	1,2-1,42 mk/ha	> 1,42 mk/ha	Totaal
Noord	15,4	25,5	59,1	100,0
Oost	6,8	14,9	78,4	100,0
Zuid	5,1	10,2	84,7	100,0
West	14,5	21,0	64,5	100,0
Totaal	10,3	18,0	71,7	100,0

Bron: Koe en Wij enquête, 2008.

Op navolgende kaart is aangegeven hoe de 600 melkveebedrijven qua veebezetting zijn verdeeld over het land (postcode). Er blijkt sprake van een redelijk evenwichtige verdeling; zo zijn er in het overigens dun met vee bevolkte Flevoland wel veel *bedrijven* met een hoge veedichtheid.

Conclusie: hoewel in West- en Noord-Nederland het aandeel bedrijven met minder dan 1,42 melkkoeien per hectare aanzienlijk groter is (resp. 35% en 41%) dan in Oost- en Zuid-Nederland (resp. 22% en 15%), geven deze verschillen geen aanleiding om het gebruikte criterium voor extensieve duurzaamheid regionaal te differentiëren. Dat zou bovendien tot allerlei ongewenste complicaties in de regelgeving leiden (m.n. grensgevallen).



5.2 Grondsoorten

De eerder genoemde a-selecte steekproef van 600 melkveebedrijven hebben we ook qua veebezetting uitgesplitst naar grondsoort ("Op welke grondsoort ligt het grootste deel van uw grasland?").

Tabel 5.2 Verdeling van de bedrijven met drie verschillende veebezettingen over vier verschillende grondsoorten.

Mk/ha	< 1,2 mk/ha	1,2-1,42 mk/ha	> 1,42 mk/ha	Totaal
Zand	6,2	15,2	78,6	100,0
Klei	13,8	19,8	66,4	100,0
Veen	16,3	30,6	53,1	100,0
Klei op veen	13,0	17,4	69,6	100,0
Anders/weet niet	25,0	16,7	58,3	100,0
Totaal	10,3	18,0	71,7	100,0

Conclusie: hoewel op klei-, veen- en klei-op-veengronden het aandeel bedrijven met minder dan 1,42 melkkoeien (plus jongvee) per hectare aanzienlijk groter is (resp. 33,6%, 46,9% en 30,4%) dan op zandgrond (21,3%), geven deze verschillen geen aanleiding om het gebruikte criterium voor extensieve duurzaamheid per grondsoort te differentiëren. Ook een dergelijke differentiatie zou tot allerlei ongewenste complicaties in de regelgeving leiden (m.n. voor bedrijven met verschillende grondsoorten).

6 Een twee-sporenbeleid bestuurlijk afgewogen

Nederland kent inmiddels een decennialange traditie van milieubeleid voor de veehouderij. Individuele verantwoordelijkheid van veehouders staat daarin centraal. Het verplichtende milieubeleid heeft betrekking op fosfaat en stikstof (mest) en ammoniak. Daarnaast is sinds kort sprake van een meer vrijwillig beleid ten aanzien van broeikasgassen op sectorniveau (Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren).

6.1 Aankomende milieuproblemen

De EU heeft het plan de zuivelquotering stapsgewijs te verruimen en in 2015 geheel op te heffen. In beginsel kan de totale melkproductie in Nederland door afschaffing van de quotering flink toenemen, met alle mogelijke effecten op het milieu. Ook kan de afschaffing van de quotering aanleiding geven voor een versnelde intensivering van de melkveehouderijsector.

Het *ammoniak*beleid stelt een bindende doelstelling voor ammoniakemissie in 2010. Het blijkt (Rougier e.a., 2008) dat in alle groeiscenario's de doelstellingen voor 2010 en later niet worden gerealiseerd. Theoretisch lijkt het mogelijk de ammoniakemissie in Nederland door maximale inzet van alle technieken met 40 kton terug te brengen maar daarmee zullen de productiekosten sterk toenemen. Bovendien zijn er momenteel weinig stimulansen voor deze maatregelen. Daarnaast vormt het huidige ammoniakbeleid geen rem op uitbreiding van de melkveehouderij, doordat *individuele* melkveeouders hier niet op worden afgerekend. Voor ammoniak blijft er specifiek beleid ter bescherming van natuurkwaliteit.¹⁶

Het *mest*beleid stelt grenzen aan de hoeveelheid te gebruiken dierlijke mest en kunstmest en daarmee aan stikstof en fosfaat per ha. Ook bij behoud van de derogatie is groei van de melkproductie mogelijk na afschaffing van de quotering. De benodigde afzetruimte voor dierlijke mest kan worden vergroot door verwerking, verbranding en/of export van mest.

Ook ten aanzien van de *broeikasgas*emissies streeft het beleid een aanzienlijke vermindering van de emissie na met 20% in 2020 ten opzichte van het referentiejaar 1990. Uitgaande van de huidige beperking van de productie in Nederland, is dit doel haalbaar. Mocht uitbreiding van de melkveehouderij (en varkens- en pluimveehouderij) mogelijk zijn, dan zal dit doel niet gemakkelijk worden gehaald (F. van der Schans e.a., 2008.).

¹⁶ Naar aanleiding van het advies van de taskforce-Trojan werkt het kabinet aan een handreiking voor gemeenten hoe om te gaan met vergunningaanvragen van veebedrijven in de nabijheid van verzuringsgevoelige gebieden.

Uit globale berekeningen (Rougoor e.a., 2008) blijkt dat op korte termijn flankerend beleid absoluut noodzakelijk is om de gestelde milieudoelen te halen. Maar is voor álle bedrijven hetzelfde aanvullende beleid noodzakelijk? En kan een beleidsdifferentiatie wellicht bijdragen aan milieuwinst? En tot welke maatschappelijke (neven)doelen in termen van landschappelijke meerwaarde van extensieve melkveehouderij? Anderzijds, wat halen we overhoop en tot welke nieuwe administratieve lasten leidt het? Kortom, kan een beleidsdifferentiatie een kosten-baten analyse doorstaan?

6.2 Het twee-sporenbeleid in de praktijk

De essentie van de beleidsdifferentiatie is het (milieu)beleid te focussen op bedrijven met de grootste risico's. Dat betekent een efficiencywinst in termen van transactiekosten. Maar wellicht ook milieuwinst, omdat in het generieke beleid te veel mazen blijven voor 'gerommel', vooral dáár waar de fraudedruk groot is (zie kader).

Een veehouder zonder grond moet al zijn (vaste) mest bij derden afzetten. Daarvoor is bemonstering en weging van de mest nodig, zelfs als deze in de buurt wordt afgezet. Het wegen en bemonsteren van elke vracht mest is vrij kostbaar. Uit ervaring weet de veehouder de variatie in N- en P-gehalten in zijn dierlijke mest. Hij laat slechts enkele vrachten zeer rijke mest wegen en bemonsteren. De nutriënten die met deze mest worden afgevoerd zijn maatgevend voor de TOTALE afvoer van dierlijke mest. Er hoeft maar 50% van de (rijke) mest te worden bemonsterd, de andere 50% van de transporten kan zonder informatie worden af-/aangevoerd. Qua afvoer - aanvoer van nutriënten klopt het gehele verhaal, zowel feitelijk als ook (wettelijk) boekhoudkundig.

De extensief duurzame veehouderij is minder risicovol en krijgt te maken met een licht regime. Dat bestaat uit twee 'vertrouwde' middelvoorschriften: onderwerpplicht dierlijke mest en afgedekte mestopslag voor 7 maanden. Om de 'plus' in de ammoniakemissie te realiseren dienen deze bedrijven te werken met emissiearm voer (ureumgetal beneden de 25). Daarnaast een middelvoorschrift dat te maken heeft met de maatschappelijke functie die juist deze categorie heeft en die deels de aanleiding vormt voor deze beleidsdifferentiatie: beweiding (bijv. minimaal standweide en/of aansluiting bij Stichting Weidegang of een ander weidemelkcertificaat). Deze categorie krijgt van rechtswege een derogatie van de Europese Nitraatrichtlijn (mits wordt voldaan aan de 30% maïs grens).¹⁷

Om deze 4-5 middelvoorschriften te handhaven is een beperkte controle-inspanning noodzakelijk.

De intensief duurzame veehouderij krijgt te maken met een zwaarder regime, gehandhaafd door registratie (incl. bemonstering/weging) en monitoring.

¹⁷ Binnen de extensief duurzame veehouderij zou, als eerder aangegeven, een 'super-categorie' kunnen worden onderscheiden beneden de 1,20 mk/ha, waarvoor derogatie überhaupt niet nodig is en waarvoor met betrekking tot huisvesting en voeding geen voorschriften gelden.

Daarbij gaat het om:

- de productie van fosfaat en stikstof,
- de (verwerking van en) afvoer van fosfaat en stikstof,
- de uitstoot van ammoniak en fijn stof,
- de geuremissie.

Daarbij krijgt deze categorie te maken met een aantal middelvoorschriften: afgedekte mestopslag voor 7 maanden, (biologische of chemische) luchtwassers, voerregistraties, vooraf geregelde mestafzet, etc.

De fraudegevoeligheid bij deze categorie bedrijven is groter omdat de (variabele) kosten van het regime hoog zijn. Zo kan de verleiding optreden om een luchtwasser uit bedrijf te zetten om energiekosten te besparen. Of om fosforarm voer te vervangen door regulier voer omdat fosforarm voer duurder is. Een en ander betekent dat de handhaving ten aanzien van deze categorie bedrijven veel intensiever dient te zijn.

Een melkveehouder met 80 melkkoeien, 24 pinken en 24 kalveren heeft 8 ha grond (kortlopend) bijgepacht en boert nu op 60 ha (zand)grond in gebruik. (1,33 mk/ha). Door het bijpachten heeft hij, vanuit een 'intensieve positie', gekozen voor het extensieve duurzaamheidsspoor en -regime. Hij steekt zijn middelen (en tijd) liever in grond en veldwerkzaamheden, dan in technische bedrijfsaanpassingen en aankoop van voer. Er is daadwerkelijk sprake van een keuze. De samenleving vaart er tevens wel bij omdat de koeien beweid blijven worden.

Een melkveehouder met 120 melkkoeien, 36 pinken en 36 kalveren heeft 50 ha. (zand)grond in gebruik. (2,4 mk/ha) Grond in zijn directe omgeving is erg duur en nauwelijks beschikbaar. Hij kiest overtuigend voor het intensieve duurzaamheidsspoor en valt in het zware regime. Hij houdt de koeien jaarrond op stal en gebruikt het maximaal toegestane areaal voor maïs. In plaats van in grond en veldwerkzaamheden steekt hij zijn middelen en tijd in luchtwassers, mestafzetcontracten, bemesting, meetapparatuur, etc.

Hoe kan de handhaving georganiseerd worden? De extensief duurzame bedrijven kunnen vrijgesteld worden van de plicht een milieuvergunning te hebben, bijv. middels een Algemene Maatregel van Bestuur. Periodiek wordt bij de extensief duurzame bedrijven gecontroleerd of nog aan de voorwaarden wordt voldaan. De jaarlijkse metelling-gegevens vormen een belangrijke onderbouwing voor die controle (gemiddeld aantal dieren en hoeveelheid in gebruik zijnde grond).

De intensief duurzame bedrijven dienen wél in het bezit te zijn van een milieuvergunning (omgevingsvergunning).

De extensief duurzame veehouderij, met het relatief beperkte risicoprofiel, leent zich vervolgens meer voor een privaatrechtelijke handhaving. Daarbij kan een vorm

van geborgde certificering een belangrijke rol spelen.¹⁸ De kosten van een dergelijk individueel certificaat bedragen zo'n € 500,- per bedrijf. (Hees en Van der Schans, 2006) Aangenomen dat deze kosten worden gedragen door de veehouder, kan overwogen worden om aan de verlening van een milieuvergunning aan een intensief duurzaam veehouderijbedrijf ook een bedrag van ca. € 500,- te verbinden. Voor de intensief duurzame bedrijven zal vervolgens in elk geval een zwaardere rol voor de publiekrechtelijke handhavers zijn weggelegd.

6.3 De afweging

Het gaat in deze notitie om een quick reality check. We hebben – in grote lijnen - gekeken naar de haalbaarheid van een praktisch gedefinieerd omslagpunt, naar de gevolgen van een differentiatie voor het (komende) ammoniakbeleid, naar de economische perspectieven van de verschillende ontwikkelsporen en naar de bestuurlijke uitvoerbaarheid.

Als we e.e.a. willen samenvatten, komen we op de volgende balans van voor- en nadelen van een beleidsdifferentiatie voor de veehouderij.

Voordelen beleidsdifferentiatie	Nadelen beleidsdifferentiatie
Minder handhavingshoeveelheid	Grensgevallen/knelgevallen
Bescherming landschappelijke meerwaarde grondgebonden melkveehouderij	Meervormig beleid/meervormige handhaving
Ontwikkelingsruimte voor zowel extensieve als intensieve bedrijven, door concrete milieudoelen.	Kosten voor privaatrechtelijke handhaving
Maximale benutting van kansen van de toekomstige omgevingsvergunning	

Per saldo lijkt een beleidsdifferentiatie voor veebedrijven met meer resp. minder milieusico's een kosten-baten analyse te kunnen doorstaan. Daarbij valt op te merken dat de kosten niet uitsluitend bij de overheid liggen en de baten niet uitsluitend aan de veehouders ten goede komen.

Om de fraudedruk op het systeem te beperken, zou er gestuurd kunnen worden op de omvang van de veestapel, bijvoorbeeld door emissierechten (voor ammoniak en/of broeikasgassen), dierrechten (niet alleen voor varkens en pluimvee, maar ook voor melkvee) of via het vergunningstelsel. Door ammoniakemissierechten te binden aan de grond en verhandelbaar te maken, kan voorkomen worden dat sluipenderwijs, namelijk door vergroting van het aantal intensieve bedrijven t.o.v. het aantal extensief duurzame bedrijven, de netto ammoniakemissie toeneemt.

¹⁸ De Motie Polderman (28385, nr. 100) vraagt om experimenten "met verschillende kringloopssystemen en, indien deze succesvol zijn, te komen tot een geborgd certificeringssysteem voor deze manier van bedrijfsvoering."

Tenslotte: de belangrijkste meerwaarde van de beleidsdifferentiatie zit misschien wel in het maatschappelijk belang om bedrijven in de buurt van extensieve duurzaamheid te 'prikken' op te schuiven in de richting van grotere grondgebondenheid. Dan is een belangrijke vervolgvraag: hoe kan grondbinding vorm krijgen en versterkt worden? Kan naast de nu geaccepteerde modaliteiten van grondgebondenheid (eigendom, huur/pacht en gebruiksverklaring) straks bijvoorbeeld ook een (langlopend) mestafzetcontract een modaliteit? Of een maatschap tussen veehouder en akkerbouwer?

Bronnen

Aarts H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits & J. Oenema. (2007) De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'. Wageningen.

Brouwer F.M., C.J.A.M. de Bont, H. Leneman en H.A.B. van der Meulen (2004) Duurzame landbouw in beeld. LEI, Wageningen.

Bruggen C. van (2007) Dierlijke mest en mineralen 2005. CBS. Voorburg/Heerlen.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2007) Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2007. Voorburg/Heerlen.

Hees E. en F. van der Schans. (2006) Het Woudencertificaat: voor een duurzame melkveehouderij in de Friese Wouden. CLM/Culemborg.

Luesink H.(2008) Ammoniakemissie uit de landbouw tussen 1997 en 2007. LEI-Agri-monitor. Wageningen.

Milieu- en Natuur Planbureau (2007) Ammoniakemissie door de land- en tuinbouw, 1990-2006.

Rougoor C., G. Kuneman, W. van der Weijden, E. Elferink en F. van der Schans (2008) Discussienotitie gevolgen loslaten melkquotering. CLM/Culemborg.

Schans F. van der, E van Well en L. Vlaar (2008) Landbouw en klimaat. Een verkenning in opdracht van de ZLTO. CLM/Culemborg

Stehfest E. et.al. (2008) Vleesconsumptie en klimaatbeleid. MNP/RPB/PLO. Bilthoven.

Well E. van en F. van der Schans. (2008) Weidegang in Nederland anno 2008; Eindmeting Koe en Wij. CLM/Culemborg.