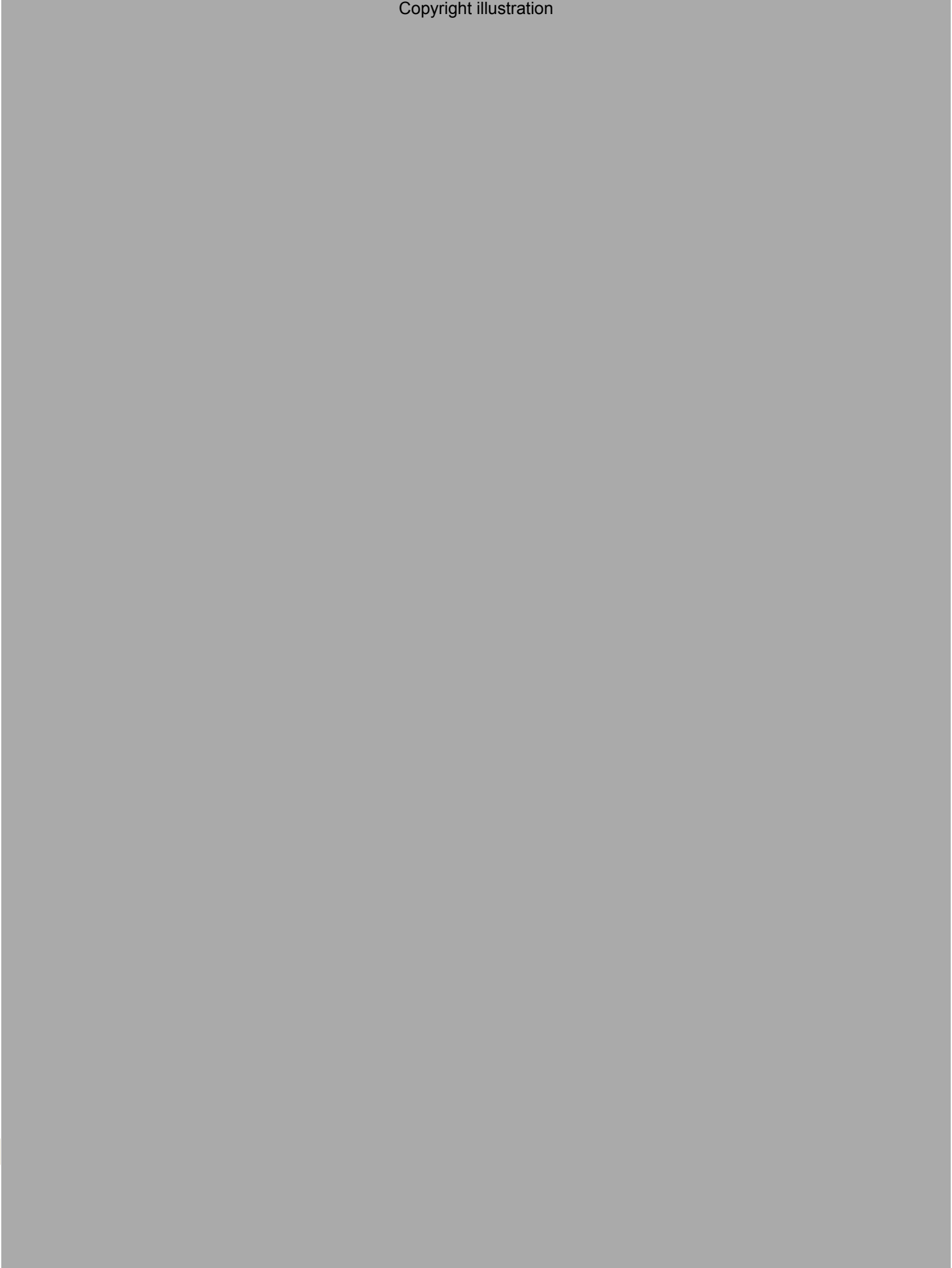

Reductieplan als kerstboom steeds verder opgetuigd

Fosfaatwet ontwracht melkveehouderij

Copyright illustration



Het fosfaatreductieplan 2017 wordt steeds opnieuw aangepast en opgetuigd met nieuwe referentiedata en uitzonderingen. Melkveehouders worden er wanhopig van. De fosfaatwet dreigt een wangedrocht te worden, die de structuur van de sector ontwricht en niet gaat bijdragen aan het onderliggende Brusselse doel: schoner oppervlaktewater.

Wie in 2014 het Nederlandse platteland doorkruiste, kan het niet zijn ontgaan: overal werden nieuwe melkveestallen gebouwd. De eerste generatie ligboxenstallen was aan vervanging toe en tegelijkertijd lonkte het wegvallen van de melkquotering. Ambitieuze melkveehouders zagen hun kans schoon: groeien! Het juk van het melkquotum afwerpen en vol gas melken.

Fosfaatrechten

2014 was ook het laatste jaar dat Nederland (net) onder het fosfaatplafond bleef. Dat nationale plafond van 172,9 miljoen kilo fosfaat gold als voorwaarde voor derogatie. Wat er vervolgens gebeurde, is bekend. In 2015 werd het fosfaatplafond overschreden en dat was voor het leeuwendeel toe te schrijven aan de groei van de melkveehouderij. Op 2 juli 2015 grijpt staatssecretaris Dijkma in. Ze concludeert: „Het is de melkveehouderij niet gelukt om onder het productieplafond voor fosfaat te blijven.” Om de groei te begrenzen, kondigt ze het stelsel van fosfaatrechten aan, omwille van het behoud van de derogatie.

Kort daarvoor, op 30 maart 2015, had Dijkma de AMvB grondgebondenheid aangekondigd. Die maatregel hield in dat intensieve melkveebedrijven vanaf 2016 tot op zekere hoogte alleen nog grondgebonden konden uitbreiden, al liet het tevens ruimte over om een deel van de extra mest waarvoor geen grond beschikbaar was, te verwerken. Maar de omvang van het fosfaatoverschot dat verwerkt mocht worden, werd wel beperkt.

Toekomstvisie LTO

Grondgebondenheid was ook de inzet van de sector. In 2013 maakten LTO Nederland en de NZO hun toekomstvisie bekend: de Nederlandse zuivelsector koos nadrukkelijk voor een grondgebonden melkveehouderij en behoud van weidegang. Voor bedrijven zonder grond en met dichte stallen was geen plaats in de toekomst. De melkveehouderij mocht zich alleen duurzaam ontwikkelen.

Begin december 2013 schrijven LTO en NZO: ‘De sector neemt zelf haar verantwoordelijkheid om de gestelde duurzaamheidsdoelen te behalen. Verder zorgt zij ervoor dat de ontwikkeling van de melkveehouderij plaats zal vinden binnen de gestelde milieuraandvoorwaarden. Er vindt een jaarlijkse onafhankelijke monitoring en rapportage plaats. De sector neemt zo nodig niet-vrijblijvende maatregelen als de ontwikkeling van de melkveehouderij tot meer uitstoot van mest en mineralen leidt dan de milieuraandvoorwaarden van de overheid toestaan.’ Er zou ook een ‘early warning system’ komen voor de monitoring van het fosfaatplafond.

Mooie woorden, maar in de praktijk kwam er bitter weinig van terecht. Zolang er geen sprake was van een wettelijke begrenzing groeiden en molken de melkveehouders door. Ieder voor zich en God voor ons allen. Banken, accountants, LTO, het ministerie van Economische Zaken, zuivelorganisaties, de VVD en voor een deel de Wageningen Universiteit hebben de groeidrift zelfs aangewakkerd, stelde CLM-directeur Wouter van der Weijden onlangs. Banken en fokkerijorganisatie CRV hadden volgens hem de overschrijding van het fosfaatplafond kunnen voorspellen. „De banken wisten precies voor hoeveel extra koeien financieringen werden aangevraagd. CRV had aan de bel kunnen trekken, toen bleek dat veehouders veel meer jongvee aanhielden dan voorheen.” Geen enkele organisatie durfde in te grijpen en daardoor zit de sector nu met fosfaatrechten, aldus Van der Weijden. „Zachte heelmesters maken stinkende wonden.”

De vraag is of een ingreep vanuit die organisaties in de aanloop naar het wegvallen van de quotering

Gods akker stromen, aldus Vogelaar.

Dus: de sector had aangekondigd om het zelf te regelen, maar liet het afweten. Vervolgens gaat het mis en grijpt de overheid in. Dijkma introduceert op 2 juli een stelsel van fosfaatrechten, dat per 1 januari 2017 moet ingaan. In november 2015 is het wisseling van de wacht: staatssecretaris Dijkma vertrekt naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu; Martijn van Dam wordt haar opvolger. Deze bewindspersoon, die de uitspraak doet dat hij er niet zit voor de boeren, moet aan de slag met het uitwerken van het stelsel van fosfaatrechten.

Staatssteun

Bijna een jaar later, op 13 oktober 2016, moet hij met hangende pootjes in de Tweede Kamer bekennen dat de invoering van het stelsel per 1 januari 2017 niet haalbaar is. De Brusselse commissie die waakt over ongeoorloofde staatssteun, keurt het uitdelen van ‘gratis’ fosfaatrechten die verhandelbaar worden en veel geld opleveren, af. Nederlandse melkveehouders worden daardoor bevoordeeld, oordeelt de Europese Commissie. Niet zozeer ten opzichte van andere Europese melkveehouders, maar wel ten opzichte van andere grondeigenaren. Bovendien geeft de Europese Commissie als argument voor het afkeuren van het initiële wetsvoorstel dat staatssteun niet geoorloofd is om een Europese milieudoelstelling te realiseren. Dat lost Van Dam op door het fosfaatrechtensysteem inclusief generieke

korting een jaar uit te stellen en in 2018 in één keer in te voeren, zodat het milieudoel (geen overschrijding van het fosfaatplafond) is geborgd op het moment dat de rechten verhandelbaar worden.

Fosfaatreductieplan

Intussen ligt er voor 2017 geen wettelijk instrument meer voor het inperken van de fosfaatproductie. Van Dam legt de bal bij de sector: die moet nu maar iets verzinnen om ervoor te zorgen dat de fosfaatproductie in 2017 naar beneden wordt gebracht. LTO Nederland, de NMV, het NAJK, de NZO, plus Nevedi en de Rabobank steken de koppen bij elkaar. Het lijkt er in december op dat boeren straks moeten kiezen tussen een melkgeldreductieregeling en een GVE-reductieregeling. De grondgebonden boeren, verenigd in de coalitie Grondgebonden Melkveehouderij, pleiten voor een nadrukkelijke invulling van het aantal GVE per hectare (terug naar maximaal 2,3), maar vinden geen gehoor. Uiteindelijk wordt in februari 2017 gekozen voor fosfaatreductie via GVE's: er moeten 160.000 koeien weg om weer onder het fosfaatplafond te komen en de derogatie te behouden. Speelde hier op de achtergrond ook nog mee dat FrieslandCampina kampte met ►

Voor bedrijven zonder grond en met dichte stallen was geen plaats in de toekomst

was geaccepteerd door de sector. Iedereen die kon uitbreiden, had een bouwvergunning en een milieuvergunning gekregen, keurig netjes geregeld binnen de eisen van de wet. De banken waren ermee akkoord gegaan. En boeren roken de vrijheid – dan moet je wel heel sterk in je schoenen staan om te durven roepen: jongens, we gaan vrijwillig de melk- en mestproductie beperken. De LTO-bestuurder die dat had gedaan, was waarschijnlijk met pek en veren de vergadering uitgegooid.

Harde koppeling

Bovendien tekenden zich destijds al duidelijk twee kampen af: de intensieve veehouders in het Zuiden en de extensieve elders in het land. Van de pakweg 3.300 echt intensieve bedrijven in Nederland, met meer dan 3 GVE per hectare, bevonden zich er 2.600 in Noord-Brabant. Wat er eigenlijk had moeten gebeuren, volgens Mesdagfonds-voorzitter Jan Cees Vogelaar, is dat er veel eerder een harde koppeling had moeten komen tussen het aantal koeien en de grond. „Maar LTO wilde dat niet – de zuidelijke bestuurders gingen er voor liggen – en FrieslandCampina deed het ook niet.” Kortom: ze stonden erbij en keken ernaar en lieten Gods water over

In 2013 maakten LTO Nederland en de NZO hun toekomstvisie bekend: de Nederlandse zuivelsector koos nadrukkelijk voor een grondgebonden melkveehouderij en behoud van weidegang.



problemen met de verwerkingscapaciteit? Wie weet. De zuivelcoöperatie sorteert in elk geval vroeg voor op de regeling door in januari al een stand-still af te kondigen. Daarnaast behelst het Fosfaatreductieplan 2017 een voerspoor en een stoppersregeling. Grondgebonden melkveebedrijven moeten stapsgewijs terug naar het aantal GVE's van 2 juli 2015; niet-grondgebonden bedrijven moeten daar nog 4 procent onder komen te zitten. Zo niet, dan dreigen fikse boetes. Alle dieren die er sinds 1 oktober bij zijn gekomen, moeten sowieso weg. Ook niet-melkleverende bedrijven moeten inleveren: zij krijgen een referentieaantal gelijk aan het aantal GVE's van 15 december 2016.

Protest

De regeling is met stoom en kokend water in elkaar getimmerd en het duurt dan ook niet lang of er klinkt protest. Exportstallen vallen ook onder de regeling, die voor hun eigenaren niet werkbaar is. Een kort geding van die zijde wordt nog net afgewend. Er komt een tweede definitie voor grondgebondenheid in de Regeling fosfaatreductieplan 2017. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijven met een lage melkproductie in 2015 als niet-grondgebonden worden aangemerkt in de fosfaatreductieregeling, terwijl ze dat voor de fosfaatrechten wel zijn. Dit biedt voor 750 bedrijven soelaas. Vanaf de kant van vleesveehouders wordt ook bedreigd met rechtszaken. Zij zijn immers niet verantwoordelijk voor de overschrijding van het fosfaatplafond. Van Dam zwicht en past in april de regelgeving aan: vleesveehouders worden ontzien, het reductieplan wordt weer beperkt tot melkleverende bedrijven. Maar om te voorkomen dat melkveehouders jongvee gaan stallen bij jongveeopfokkers, wordt kort daarna het jongveegetal ingevoerd: het aantal stuks jongvee moet in verhouding blijven met het aantal melkkoeien. De hoeveelheid jongvee die op 28 april aanwezig was op het bedrijf, wordt daarvoor bepalend. Boeren kunnen nu niet meer ervoor kiezen om extra jongvee af te voeren ten gunste van de melkveestapel. Biologische boeren eisen dat zij buiten de fosfaatreductieregeling worden gehouden. Zij maken immers geen gebruik van de derogatie, omdat zij al met de lagere Europese bemestingsnorm werken. Vijf

bio-boeren spannen een kort geding aan en worden begin mei in het gelijk gesteld. Van Dam houdt echter vol dat hij geen reden ziet om biologische boeren vrij te stellen van de regeling. Ondertussen worden ook circa 50 gangbare boeren die een kort geding aan hadden gespannen, door de Haagse rechtbank in het gelijk gesteld. Voor deze knelgevallen wordt het fosfaatreductieplan buiten werking gesteld. De staat gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep.

Wangedrocht

Alles overziend ontstaat er een beeld van een wangedrocht van een regeling, die telkens weer wordt aangepast aan nieuwe knelpunten die opdoemen. Een 'Haagse piepregeling', noemt Vogelaar dat: zodra mensen gaan piepen, wordt de regeling aangepast. Waar de introductie van fosfaatrechten in de varkens-

zandgebied en op de lössgronden zitten we nog boven de richtlijn, maar daar is de melkveehouderij niet de hoofdoorzaak.

Kaderrichtlijn Water

Dan de Kaderrichtlijn Water. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) rapporteert in maart aan Brussel dat het huidige mestbeleid niet effectief is. Het Mesdagfonds en V-focus ontdekken dat het PBL er niet hardop bij vertelt dat de landbouw via de mest in werkelijkheid verantwoordelijk is voor 28 procent van de fosforvervuiling van het oppervlaktewater en voor 37 procent van de stikstofvervuiling. Maar omdat andere bronnen, zoals 'de natuur', oxidatie van veengronden en depositie vanuit de lucht, hun aandeel van de vervuiling niet kunnen aanpakken, worden die gemakshalve maar bij de landbouw op het bordje geschoven. Daarmee wordt de landbouw verantwoordelijk gesteld voor 56 procent van het fosforprobleem en 54 procent van de stikstofvervuiling. Volgens het PBL moet daarom de fosfaatbelasting vanuit de landbouw met 40 procent terug, en de stikstofbelasting met 20 procent verminderen, om de waterkwaliteitsdoelen te halen. Maar in werkelijkheid is de landbouw niet voor ruim meer dan de helft verantwoordelijk voor de stikstof- en fosforvervuiling, maar voor ruim een kwart en ruim een derde. „Dat maakt heel veel uit voor de taakstelling voor de landbouw”, aldus Vogelaar. „Als het PBL in september vorig jaar aan Brussel had gerapporteerd hoe groot het aandeel van andere bronnen dan de landbouw was – denk aan kwelwater – dan hadden ze in Brussel best begrepen dat je als boer daar niets aan kunt doen”, stelt hij. En gaat de invoering van het stelsel van fosfaatrechten bijdragen aan schoner oppervlaktewater? Nee. Het Mesdagfonds presenteert gegevens van het Wetterskip Fryslân over de periode 2000-2016 waaruit blijkt dat het mestbeleid, met 40 procent minder fosfor en 40 procent minder stikstofuitstoot, geen meetbaar effect heeft gehad op de gehalten aan stikstof en fosfor in het oppervlaktewater in die periode. De rechten gaan wel de kostprijs voor de blijvers fors verhogen. De fosfaatwet zal daarom uitermate ontwrichtend werken voor de structuur van de melkveehouderij, zonder dat het Brusselse doel een stap dichterbij komt. ■

Banken en CRV hadden de overschrijding kunnen voorspellen

en pluimveehouderij veel sneller een-op-een-resultaat oplevert – minder zeugen resulteert automatisch in minder vleesvarkens – is de dynamiek in de rundveehouderij veel complexer. De grote verschillen in bedrijfstypen maken dat 'one size fits all' niet opgaat. Boeren zien ondertussen door de bomen het bos niet meer. Veel boeren denken er nu over om ook de gang naar de rechter te maken. En het solidariteitsgevoel onder boeren, om gezamenlijk te strijden voor het behoud van derogatie, lijkt tot het nulpunt gedaald. Had dit hele circus voorkomen kunnen worden? Mogelijk wel. Niet alleen wanneer er door de sectorpartijen en de overheid in een veel eerder stadium krachtadig was opgetreden. Maar waar het in Brussel vooral om draait, als het om het mestbeleid gaat, is de zorg voor schoon grond- en oppervlaktewater. Daartoe zijn de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water in het leven geroepen. Aan de eisen van de Nitraatrichtlijn voldoet Nederland intussen bijna. Alleen in het zuidelijk