



Planbureau voor de Leefomgeving

QUICK SCAN GEVOLGEN VAN AFSCHAFFING MELKQUOTUM

Achtergronddocument bij nieuwsbericht 1 april 2015

Hans van Grinsven

1 april 2015

PBL
2015

Inhoud

1	Achtergrond	4
2	Gevolgen voor economie	4
3	Gevolgen voor mestproblematiek	5
4	Gevolgen voor weidegang	6
5	Gevolgen voor milieu en natuur	7
6	Slotbeschouwing	8
7	Belangrijkste referenties	9

1 Achtergrond

- Het melkquotum is in 1984 door EEG ingevoerd vanwege melkplassen en boterbergen die ontstonden door garantieprijzen
- In 2007 is door de EU besloten om het quotum in 2015 af te schaffen vanwege toenemende vraag buiten EU, met name China
- Nederland was het enige land in de EU die het melkquotum volledig vol melkte en de laatste jaren ook overschreed.
- Vanaf 2007 zijn de Nederlandse melkveehouders gaan anticiperen op het verdwijnen van het quotum en gaan uitbreiden
- De verwachting van het LEI en anderen was een groei van de melkproductie met 20%, waarvan de helft door meer melkkoeien en de helft door een hogere melkproductie per koe
- In 2014 waren er 11% meer melkkoeien dan in 2007 en was de melkproductie met 16% gestegen.
- De verwachte groei is dus nu al grotendeels gerealiseerd. Het kan ook betekenen dat de groei is overschat. De belangrijkste betekenis van de afschaffing van het quotum op 1 april is het einde van de superheffing. Deze heffing bedraagt 28 ct per liter waardoor de melkveesector de laatste jaren honderden miljoenen euro boete heeft moeten betalen aan de Europese Commissie.

2 Gevolgen voor economie

- De netto export waarde van Nederlandse agro-food sector in 2014 was bijna 50 miljard euro, ongeveer de helft van totale netto exportwaarde.
- Nederland produceerde in 2014 ruim 12 miljard liter melk. Ongeveer tweederde van die productie is voor de export, vooral in de vorm van kaas en melkpoeder. De netto exportwaarde van de zuivelsector is ruim 5 miljard euro.
- Veel bedrijven zijn vanaf 2007 gaan investeren in nieuwe stallen en melkrobots. Investeringsbedrijven per bedrijf van een half miljoen euro of meer waren niet ongebruikelijk. De rente op die leningen drukt op het inkomen (ondanks lage rentestand door risico opslagen wel 5%)
- Veel bedrijven (ca. 40%) waren tegen afschaffing van het quotum en zijn juist niet gaan uitbreiden.
- De melkprijzen die de melkveehouders ontvangen zijn sinds 2008 gemiddeld 5 ct hoger dan daarvoor en in 2013 historisch hoog met ruim 40 ct per liter. Dit verklaart mede de investeringsbereidheid in uitbreiding. Echter in 2014 zijn de prijzen gekelderd tot 30 ct per liter, o.a. door overproductie door Nieuwe Zeeland, minder groei van de vraag in ZO. Azië en de Rusland Boycot.
- De lange termijn verwachting is dat prijzen zullen stijgen. Desondanks zullen veel melkveehouders mogelijk dit jaar al financiële problemen krijgen door de huidige lage melkprijzen op de wereldmarkt.

- De afschaffing van het quotum versnelt de schaalvergroting in de melkveehouderij. De gemiddelde bedrijfsgrootte nam sinds 2007 toe van 68 naar 86 melkkoeien in 2014. Het aantal bedrijven met meer dan 250 melkkoeien verviervoudigde in de afgelopen 10 jaar. In Zuid Nederland was de gemiddelde groei van de melkveestapel per bedrijf tussen 2000 en 2007, dus voor de aankondiging van de afschaffing van het quotum, 1,5 melkkoe per jaar; en nam toe naar 2,9 melkkoe per jaar in de periode 2008-2014.

3 Gevolgen voor mestproblematiek

- Ondanks de groei van de melkveestapel sinds 2007 is de totale mestproductie (uitgedrukt in fosfaat en stikstof) nauwelijks toegenomen, ook niet voor de melkveehouderij. Dit komt vooral door voermaatregelen, verbetering van de efficiency en door een afname van het vleesvee op melkveebedrijven. De fosfaatproductie in 2014 was 168 mln kg, waarvan 75 uit de melkveehouderij.
- Tussen 2010 en 2015 is de afzetruimte van mest op Nederlandse landbouwgrond sterk afgenomen, door aanscherping van (vooral) de fosfaat gebruiksnormen op bouwland. Die totale afname bedraagt circa 25 mln kg fosfaat (15% van de jaarlijkse mestproductie in 2014).
- Hierdoor nemen de mestoverschotten van de veehouderijbedrijven toe en moeten ze meer mest afvoeren. Maar omdat er ook minder afzetruimte is op akkerbouwbedrijven of extensieve melkveebedrijven, moet er meer mest worden verwerkt. De extra benodigde verwerkingscapaciteit kan oplopen tot 10 mln kg fosfaat.
- Sinds 2013 is een wettelijke mestverwerkingsplicht van kracht voor alle bedrijven die niet alle mest op eigen grond kunnen afzetten. Deze plicht is nodig om te zorgen dat het mest aanbod binnen de gebruiksnormen past en zou ook moeten bijdragen aan een stabiel aanbod van mest voor verwerking.
- De belangstelling van het bedrijfsleven voor de ontwikkeling van de nieuwe mestwerkingsfabrieken is niet groot vanwege een onzeker verdienmodel en problemen bij de vergunningverlening
- Er zijn verschillende technieken voor mestverwerking van eenvoudig (mechanische scheiding dikke en dunne fractie) tot high tech (flocculatie en omgekeerde osmose). Om bij te dragen aan de oplossing van het mestoverschot, moeten de fosfaatrijke fractie van de verwerking uit de landbouw worden geëxporteerd. Vooral de export naar Duitsland is belangrijk, maar deze staat de laatste jaren onder druk, ondermeer omdat de veerrijke Bundes Länder in het grensgebied ook hun mestbeleid aanscherpen.
- De helft van de melkveebedrijven moet mest afvoeren. Dit aantal neemt versneld toe door de schaalvergroting als reactie op de afschaffing van het melkquotum. Tot op heden wordt minder dan 1% van de rundveemest verwerkt.
- Vergisting van rundveemest is een interessante optie vanwege de subsidies voor vernieuwbare energie, maar vergisting draagt niet bij aan oplossing van het mestoverschot. In tegendeel vergisting van mest vergrootte het mestoverschot met 3 mln kg fosfaat, omdat er P houdende co-vergistingsmaterialen worden gebruikt en het restproduct van de vergisting als dierlijke mest wordt aangemerkt.
- Rundveemest is minder geschikt voor verwerking vanwege het lage fosfaatgehalte, maar juist aantrekkelijk voor akkerbouwers vanwege het relatief hoge gehalte aan

organische stof. De toename van het mestoverschot op melkveebedrijven door uitbreiding na de afschaffing van het quotum zal daarom vooral in de akkerbouw worden afgezet en daar varkensdrijfmest verdringen. Die extra varkensmest moet worden verwerkt. De extra kosten daarvoor worden deels betaald door melkveehouders die hun mestverwerkingsplicht binnen een voorziening in de wet kunnen verkopen aan de varkenshouders.

4 Gevolgen voor weidegang

- Er is een breed maatschappelijk en politiek draagvlak voor behoud van de weidegang omdat het bijdraagt aan de kwaliteit van het landschap en het welzijn van de koe.
- Weidegang is gedefinieerd als dat de koeien gedurende 6 maanden minstens zes uur per dag weiden.
- De weidegang neemt al jaren af, maar sinds 2012 lijkt de afname te stagneren. In 2014 werd nog 70% van de melkkoeien geweid.
- De stagnatie van de afname van de weidegang bevreemdt want behoud van weidegang is lastig voor melkveebedrijven die hun veestapel sterk uitbreiden en houden op één locatie zonder verwerving van extra grond. De omvang van de veestapel en de grootte van huiskavel (het grasland direct rond het bedrijf) maken het logistiek onmogelijk.
- Melk van weidende koeien krijgt een premie van 1 ct per liter. Voor kleinere bedrijven met een voldoende grote huiskavel maakt toepassing van weidegang de productie van melk ook goedkoper. Voor grote bedrijven met een ongunstige kavelliging is dat niet zo.
- Weidegang verhoogt het koewelzijn ten opzicht van de klassieke ligboxenstal met harde betonnen vloeren en beperkte bewegingsvrijheid. Koeien krijgen daar sneller last van ontstekingen van o.a. klauwen en uiers. Er is geen consensus over of weidegang het dierenwelzijn verhoogt ten opzichte van nieuwe moderne stallen met extra aandacht voor welzijn (vrijloop, zachte bedding).
- Melk en vlees van rundvee met een groter aandeel gras in het rantsoen is mogelijk gezonder vanwege een betere vetzuursamenstelling (omega-3 en -6) en hogere gehalten aan anti-oxidanten. De vetzuursamenstelling van de melk kan ook op andere wijze positief worden beïnvloed.
- Nu is het aandeel gras in rantsoen 35% in Zuid Nederland en 60% in Noord Nederland. De rest van het rantsoen bestaat uit krachtvoer (o.a. op basis van soja) en snijmaïs (vooral in Zuid Nederland).
- Behoud van grondgebondenheid vergroot de mogelijkheid om weidegang toe te passen en ook om meer voer van eigen grond te betrekken en meer mest op eigen grond uit te rijden.
- De nieuwe melkveewet, die in 2016 van kracht wordt, beoogt om grondgebondenheid te bevorderen. Dit gebeurt door eisen te stellen aan het aandeel van de mest van extra melkkoeien dat op eigen grond kan worden afgezet. Voor de intensieve bedrijven, is dat een kwart tot de helft van de extra mest die zij produceren sinds 2013. De groei voor die periode is dus vrijgesteld. Deze invulling betekent dat een intensiteit van 6 melkkoeien per hectare nog steeds mogelijk is.

5 Gevolgen voor milieu en natuur

- Het grootste deel van de Nederlandse natuur op land en in water wordt te zwaar belast met stikstof, en wat betreft het water, ook met fosfaat.
- De gemiddelde nitraatconcentratie in het bovenste grondwater onder landbouw op zand in 2011-2012 voldoet aan de doelstelling van 50 mg/l van de Nitraatrichtlijn. Maar dit betekent ook dat de helft van de meetlocaties niet voldoet aan de norm. De gemiddelde nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in het Zuidelijk Zandgebied 2011-2012 is ongeveer 80 mg/l.
 - De melkveehouderij bezet ongeveer de helft van het zandareaal en realiseert een gemiddelde nitraatconcentratie van ruim 50 mg/l (2007-2010), en ruim de helft van de bedrijven zit boven de norm,
- De belangrijkste bron van stikstofbelasting van de natuur op land is stikstofdepositie. Op 124 van de 168 Natura2000 gebieden is de stikstofbelasting te hoog. Volgens de Natura2000 richtlijn moet de milieukwaliteit in deze gebieden op een zo redelijk mogelijke termijn voldoende zijn voor de instandhouding van natuurlijke vegetatie. Dit heeft het Nederlandse kabinet vertaald naar dat alle stikstofgevoelige natuur in 2032 in een goede staat is.
 - De Nederlandse landbouw draagt circa 30% bij aan de depositie op de natuur, waarvan ongeveer de helft afkomstig uit de melkveehouderij.
- In ongeveer de helft van het Nederlandse wateren zijn de stikstof en fosfaatconcentraties te hoog voor het bereiken van een goede ecologische toestand zoals die in 2027 moet zijn gerealiseerd volgens de eisen van de Kaderrichtlijn Water.
 - De landbouw, vooral indirect via afspoeling uit landbouwgrond, is verantwoordelijk voor 60% van de oppervlaktewater belasting. Waarschijnlijk is meer dan helft afkomstig uit grasland.
- De landelijke populaties weidevogels (grutto, scholekster, Kievit) liggen 40-60% onder het niveau van 1990. Intensief grasbeheer is daar debet aan, agrarisch natuurbeheer draagt bij aan behoud.
- De al opgetreden groei van de melkveestapel sinds 2007 vertaalt zich niet naar een duidelijke toename van de stikstof- en fosfaat excretie. Dit zou kunnen betekenen dat voermaatregelen effectief zijn en geen grote stijging betekenen van de landelijke N en P overschotten en ammoniakemissie.
- Lokaal, daar waar de uitbreidende melkveebedrijven liggen, kan de ammoniakemissie wel toenemen, zowel door de uitbreiding zelf, als door beperking van de beweiding. Om die reden zijn er problemen met de vergunningverlening in het kader van de natuurwet.
- De PAS regeling moet deze impasse doorbreken. Het principe van de PAS regeling is een reductie van de totale ammoniakuitstoot in de landbouw met 10 kiloton in 2032, waarvan de helft wordt teruggegeven als ontwikkelingsruimte. De ruimte is vooral nodig voor de uitbreidende melkveehouderijen. Omdat de stikstofdepositie op natuur te hoog blijft zijn aanvullende maatregelen nodig om te voldoen aan Natura2000 eisen, vooral tijdelijk herstelbeheer en anti-verdrogingsmaatregelen.

6 Slotbeschouwing

- Er is een risico dat er onvoldoende mestverwerkingscapaciteit is in 2015 en latere jaren. Dat probleem wordt in beperkte mate veroorzaakt door de groei van de melkveehouderij. Er zal vooral extra varkensmest moeten worden verwerkt. Het is onzeker of de mestafzet naar Duitsland kan blijven groeien, en een risico dat die zal afnemen. Dit probleem kan verkleind worden door de mestverwerkingsplicht lager in te stellen. Maar dit brengt milieurisico's met zich meer, net zoals een te hoge mestverwerkingsplicht.
- De weidegang zal waarschijnlijk verder afnemen door de versnelde schaalvergroting, ondanks de schijnbare tijdelijke stagnatie. Weidemelkpremies zijn voorlopig alleen relevant voor de binnenlandse consumptie van Nederlandse zuivel, die een derde van de binnenlandse productie bedraagt.
- Landelijk gezien zijn de risico's voor milieu en natuur door de uitbreiding van de melkveestapel vrij beperkt. Daar waar uitbreidende bedrijven dicht bij natuur liggen zijn er risico's dat de ammoniakdepositie toeneemt. Omdat de melkveebedrijven zelf beperkte mogelijkheden hebben om de ammoniakemissie te beperken zijn ze afhankelijk van emissiereductie in andere sectoren.
- Door de toenemende druk op de mestmarkt, vooral in Zuid Nederland, en de extra verwerkingsopgave voor varkensmest neemt daar mogelijk ook de fraudedruk toe. Momenteel zou 40% van de mest niet volgens de regels worden afgezet, en zijn er sterke aanwijzingen dat er in de meest veedichte regio boven de milieunorm wordt bemest (20-30%).
- De nieuwe melkveewet en de PAS verkleinen de risico's dat de uitbreiding van de melkveehouderij ten kosten gaat van de weidegang, natuurherstel en de grondgebondenheid, maar nemen deze niet weg.
- De afschaffing van het melkquotum is niet alleen een kans maar ook een risico voor melkveebedrijven. Alle melkveehouders krijgen te maken met meer variabele inkomsten door meer fluctuerende melkprijzen, en bij aanhoudende lage melkprijzen ook een risico op faillissement.
- Hoewel Nederland tot de snelle groeiers behoort, groeit de melkproductie in andere lidstaten van de EU ook. De mogelijkheden om de productie te verhogen binnen de eisen van de gemeenschappelijk Europese milieu- en natuurrichtlijnen zijn in de grote oude lidstaten (Frankrijk, UK en BRD) en nieuwe lidstaten (Polen, Roemenië) veel groter dan in Nederland. Het ligt in de rede dat op de langere termijn het concurrentie voordeel van Nederland verdwijnt, en productie van bulkzuivel voor de wereldmarkt minder interessant wordt.

7 Belangrijkste referenties

CBS-statline

CLM (2015). Grondgebonden melkveehouderij.

Compendium van de Leefomgeving.

Europese Commissie, DG Agro (2014). Short term outlook for arable crops, meat and dairy markets in the European Union

EZ (2015). Aanbieding AMvB grondgebonden groei melkveehouderij

LEI (2015). De agrarische handel van Nederland 2014

PBL (2012). Evaluatie meststoffenwet 2012. Publ. nr. 500252002

PBL (2012). Kwaliteit voor later 2. Publ. nr. 500208001

PBL (2012). Balans van de Leefomgeving. Publ. nr. 500248001

PBL (2013). Ex ante evaluatie mestbeleid 2013. Publ. nr. 1176

PBL (2014). Balans van de Leefomgeving. Publ. nr. 1308

PBL (2014). Beoordeling Programmatische Aanpak Stikstof. Publ. nr. 425