



Planbureau voor de Leefomgeving

Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving

ACHTERGRONDSTUDIE BIJ DE
EVALUATIE MESTSTOFFENWET 2012

Achtergrondstudies

Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving

Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving

Achtergrondstudie bij de Evaluatie Meststoffenwet 2012

Jaap Willems
Hans van Grinsven

Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving. Achtergrondstudie bij de Evaluatie Meststoffenwet 2012

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
Den Haag, 2011

ISBN: 978-90-78645-74-0

Contact

jaap.willems@pbl.nl

Auteurs

Jaap Willems, Hans van Grinsven

Redactie figuren

Marian Abels, Arie den Boer, Filip de Blois, Jan de Ruiter

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL, Den Haag

Opmaak

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Willems, J. & H. van Grinsven (2011), *Afschaffen van productierechten in de veehouderij in 2015: gevolgen voor veehouderij en leefomgeving*. Achtergrondstudie bij de Evaluatie Meststoffenwet 2012, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Beleidssamenvatting

In de Meststoffenwet staat de bepaling dat het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee in 2015 verval. Dit moment valt samen met de beëindiging van de melkquotering. Hierdoor zal er in 2015 en daarna geen directe begrenzing meer zijn van de omvang van de veestapel. Bij een eventuele uitbreiding van de veestapel zullen ongewenste effecten van de veehouderij op de leefomgeving moeten worden voorkomen door regelgeving op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening.

De hoofdreden voor het wettelijk regelen van de omvang van de veestapel was destijds het beheersen van de mestproductie, zodat het mogelijk was om de milieubelasting door het gebruik van meststoffen terug te dringen. Deze milieubelasting werd geleidelijk teruggebracht door een gefaseerde aanscherping van de bemestingsnormen. Beheersen betekende niet alleen het vaststellen van een productieplafond, maar ook krimp van de productie. Tot 2002 werd een verplichte korting en afroaming van productierechten bij de verkoop van een bedrijf toegepast. In de periode 2000 tot 2003 heeft de Rijksoverheid bovendien productierechten opgekocht.

Nederland werkt bijna 25 jaar met varianten van productierechten, en ruim 10 jaar met specifieke productierechten voor varkens en pluimvee (varkens- en pluimveerechten). Tot 1998 voorkwam de productiebegrenzing niet dat de varkens- en pluimveestapel groeide. Na 1998 heeft het stelsel redelijk goed gewerkt. Echter, sinds 2004 is zowel de varkens- en pluimveestapel als de fosfaatproductie weer

toegenomen, onder andere door het benutten van nog niet gebruikte rechten, de toename van de fosfaatproductie per dier en van de productiviteit van dieren. Samen met de groei van de melkveestapel heeft dit ertoe geleid dat er in 2008, 2009 en vermoedelijk ook in 2010 voor fosfaat een kleine overschrijding is van het met de Europese Commissie afgesproken productieplafond in het kader van de derogatie (Nitraatrichtlijn).

De omvang en groeiperspectieven van de Nederlandse veehouderij worden bepaald door ontwikkelingen van de markt en door regelgeving op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en dierenwelzijn. De effecten van deze factoren zijn moeilijk van elkaar te scheiden. Mede hierom is er veel variatie in prognoses van de toekomstige omvang van de melkveehouderij, de varkenshouderij en de pluimveehouderij: in sommige studies wordt groei, in andere juist krimp verwacht. Incidenten die zich hebben voorgedaan op het gebied van dierziekten en/of afsluiten van grenzen voor mestexport spelen geen rol in deze prognoses. Bij afschaffing van de productierechten zal de varkensstapel waarschijnlijk tijdelijk afnemen, terwijl de rundveestapel (melkvee) en de pluimveestapel zullen groeien. Er zal dan ook een concurrentiestrijd binnen en tussen sectoren ontstaan over de beschikbare mestplaatsingsruimte op Nederlandse landbouwgrond, zoals die wordt bepaald door het gebruiksnormenstelsel van de Meststoffenwet. Die concurrentiestrijd kan leiden tot meer faillissementen van bedrijven.

Tabel 1

Overzicht van de voor- en nadelen van het afschaffen van het stelsel van productierechten vanuit verschillende perspectieven

Perspectief	Voordeel	Nadeel
Varkens- en pluimveehouderij	Lagere productiekosten voor groeiers Meer geld voor milieu en welzijnsmaatregelen	Aangeschafte rechten verliezen hun waarde Meer concurrentie tussen sectoren en tussen bedrijven binnen sectoren Mestafzetprijzen nemen toe Bij groei meer investeringen in milieumaatregelen nodig
Melkveehouderij	Geen	Derogatie kan in gevaar komen bij groei van landelijke mestproductie
Mestmarkt	Geen	Druk op mestmarkt neemt verder toe als mestproductie toeneemt Kans op toename fraudedruk mestregelgeving
Milieu en natuur	Geen	Realisatie milieudoelen en Natura 2000 wordt regionaal en nationaal moeilijker: fijn stof, ammoniak, stikstofdepositie, nitraat en fosfaat
Overheid	Minder administratie en controle	Bij groei mestproductie is extra ingrijpen nodig Investering voor de opkoopregeling 2000-2003 wordt tenietgedaan

Prognoses van de afgelopen jaren zijn niet consistent waar het gaat om de positie van de pluimveehouderij ten opzichte van de varkenshouderij. Maar er is wel overeenstemming dat de melkveehouderij economisch gezien een sterkere positie heeft.

De intensieve veehouderij in Nederland vertoont een ruimtelijke concentratie in Midden-, Oost- en Zuid-Nederland. Om die reden bestaat er sinds 1998 compartimentering in het stelsel van productierechten (regionale schotten), die verplaatsing van rechten naar concentratiegebieden van intensieve veehouderij moet voorkomen. Het betreft concentratiegebied Zuid (delen van Noord-Brabant en Limburg) en concentratiegebied Oost (delen van Gelderland, Overijssel en Utrecht). Deze compartimentering is in 2008 buiten werking gesteld, omdat deze overbodig werd geacht. In de twee jaar daarna is het aantal varkensrechten in Noord-Brabant en Limburg met circa 8 procent toegenomen. Een dergelijke toename was niet voorzien en bleek via de huidige milieu- en ruimtelijkeorderingsregelgeving niet af te remmen. Deze verplaatsing van varkensrechten stuitte op bezwaren bij provincies vanwege de invloed op het proces van de reconstructie, het beleid om de stikstofdepositie op natuur terug te dringen, en vanwege de effecten op een versnelde ontwikkeling van mega-bedrijven. In april 2010 is de compartimentering daarom met onmiddellijke ingang weer ingevoerd.

Aan het afschaffen van de productierechten zijn zowel voor- als nadelen verbonden. Vanuit de verschillende perspectieven bezien, leidt dit tot het beeld zoals weergegeven in tabel 1.

Voor de varkens- en pluimveehouderij zijn er zowel voor- als nadelen verbonden aan het afschaffen van de productierechten. Binnen deze sectoren klinken geluiden tot behoud, maar ook tot afschaffing van het stelsel. Voor bedrijven die willen uitbreiden vormt de aanschaf bij overdracht van productierechten een kostenpost. De bijdrage hiervan aan de productiekosten is voor varkens circa 3 procent en voor pluimvee varieert deze van 1 procent (vlees) tot 3 procent (eieren). Hoewel deze kosten maar een beperkt deel van de totale productiekosten uitmaken, zal afschaffing van het rechtenstelsel gunstig kunnen zijn voor de concurrentiepositie van deze bedrijven. Ook wordt gesteld dat er dan meer geld kan worden besteed aan het nemen van milieu- en welzijnsmaatregelen.

Een groei van de veestapel zal het nemen van extra technische emissiereducerende maatregelen noodzakelijk maken, omdat Nederland anders niet kan voldoen aan de verschillende milieudoelen die zijn opgenomen in Europese richtlijnen. Verder zullen de mestafzetkosten bij een groei van de mestproductie nog hoger worden dan ze nu al zijn. Bedrijven die hebben geïnvesteerd in productierechten zien deze investering (geleidelijk) waardeloos worden. Ten slotte kan de Nederlandse derogatie van de Nitraatrichtlijn bij een groei van de veestapel in gevaar komen, omdat Nederland dan het mestproductieplafond van 2002 blijft overschrijden. Als de derogatie zou vervallen, is een krimp van de Nederlandse veestapel onvermijdelijk.

Uit oogpunt van een evenwichtige mestmarkt domineren de nadelen als tegelijk met het afschaffen van de melkquotering ook het stelsel van productierechten wordt afgeschaft.

De komende jaren (tot 2015) zal de totale mestafzetruimte in Nederland door het aanscherpen van de gebruiksnormen met circa 20 miljoen kilo fosfaat afnemen. Of dit een even grote afname van de afzet van dierlijke mest betekent, hangt af van de mogelijkheden om de binnenlandse afzet te vergroten, onder andere door fosfaatkunstmest te vervangen door bewerkte of verwerkte mest, en om meer mest te exporteren. De druk op de mestmarkt zal bij de huidige omvang van de veestapel toenemen. Een eventuele groei van de veestapel zal de druk op de gebruiksnormen echter verder doen toenemen, met een verhoogde kans op fraude met de afvoer van mestoverschotten en daardoor overschrijding van milieunormen, vooral in de regio's met een hoge veedichtheid.

Voor milieu en natuur zijn er geen voordelen verbonden aan het afschaffen van het stelsel. Een eventuele uitbreiding van de veestapel zal het realiseren van milieu- en natuurdoelen (ammoniak, stikstofdepositie, fijn stof, nutriënten) regionaal en nationaal bemoeilijken.

Voor de overheid zijn er voor- en nadelen verbonden aan het afschaffen. Voordeel is minder administratie en controle. Wanneer sprake is van een toenemende spanning op de mestmarkt zullen deze voordelen

waarschijnlijk teniet worden gedaan door een toename van de overheidsinspanning.

Een ander nadeel is dat het effect van de opkoopregeling uit de jaren 2000-2003 mogelijk teniet wordt gedaan (kapitaalvernietiging).

De verwachting is dat het afschaffen van de productiebegrenzing de schaalvergroting in de veehouderij extra zal stimuleren. Dit is relevant in verband met de maatschappelijke discussie over megabedrijven en het voortbestaan van gezinsbedrijven.

De regelgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening is tot nu toe niet robuust genoeg gebleken om de omvang van de veestapel te begrenzen en regionale ontwikkelingen zoals de reconstructie te helpen voortgaan. Dit blijkt uit de forse groei van de veestapel in Noord-Brabant en Limburg in de jaren 2008 en 2009 na het opheffen van de compartimentering en de aanwezige ruimte die de huidige milieuvergunningen nog bieden voor groei van bedrijven.

Samenvattend blijkt uit de voorliggende analyse dat er meer nadelen dan voordelen zijn verbonden aan het afschaffen van de productiebegrenzing. De redenen voor productiebegrenzing uit het verleden zijn nog steeds actueel.

Inleiding

In 2015 zal zowel het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee zoals opgenomen in de Meststoffenwet, als de EU-regeling over de melkquotering worden beëindigd. Het kabinet is voornemens om in het najaar van 2011 een discussie met de Tweede Kamer te starten over afschaffing dan wel voortzetting of aanpassing van het stelsel van productierechten. Deze discussie loopt vooruit op de Evaluatie van de Meststoffenwet die in 2012 wordt uitgebracht. De staatssecretaris van Landbouw heeft toegezegd om in september 2011 een visie op het toekomstige mestbeleid aan de Tweede Kamer te sturen (Tweede Kamer 2011).

De voorliggende studie is een achtergrondstudie bij de Evaluatie Meststoffenwet 2012 en heeft als doel om aan te geven hoe het rechtenstelsel tot nu toe heeft gewerkt en wat de mogelijke voor- en nadelen zijn van afschaffing. Hiermee wordt beoogd het debat en de besluitvorming over de sturingsmogelijkheden van de Nederlandse veestapel te ondersteunen.

Deze notitie bevat geen opties voor alternatieve systemen van veestapelregulering. Daarvan zijn er al een aantal in opdracht van het ministerie van LNV door Capgemini (Viool et al. 2010) verkend. Het is waarschijnlijk dat afschaffing van de productierechten gelijktijdig met het beëindigen van de melkquotering gevolgen zal hebben voor de omvang van de veestapel in Nederland en voor de concurrentie tussen de veehouderijsectoren. Daarnaast zal dit gevolgen hebben voor de druk op natuur en milieu, zowel regionaal als nationaal.

De centrale vraagstelling van deze notitie is:

1. *Wat waren indertijd de argumenten om het stelsel van productierechten in te stellen?*
2. *Heeft het stelsel gewerkt en is het doel bereikt?*
3. *Zijn de 'oude' argumenten en doelstellingen voor behoud van productiebegrenzing nog steeds actueel?*

Historie en redenen van productiebegrenzing

2.1 Korte voorgeschiedenis

1984-1994

Het Nederlandse mestbeleid begon in 1984 met een regeling waarmee het volume van de intensieve veehouderij moest worden beperkt (Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderij). Deze regeling ging bij publicatie niet onmiddellijk in, waardoor de pluimveestapel en vooral de varkensstapel nog in omvang konden toenemen (figuur 2.1 en 2.2). In 1987 werd in de Meststoffenwet de mestproductie van varkens, pluimvee en rundvee aan een maximum gebonden via het stelsel van mestquota. Als referentiejaar gold de veestapel van 1986. In 1992 kwamen er ook mestquota voor pelsdieren, eenden, konijnen, schapen en geiten.

Motief voor het begrenzen van de veestapel was dat de milieudruk als gevolg van het gebruik van dierlijke mest op landbouwgrond alleen kon worden gereguleerd als de omvang van de productie niet zou toenemen (Tweede Kamer 1990). Na 1987 is begonnen met het geleidelijk (in fasen) aanscherpen van de gebruiksnormen, waarbij steeds in oog werd gehouden dat er geen landelijk mestoverschot zou ontstaan. Tot 1994 werd via bevordering van afzet elders in Nederland en via het nemen van veevoermaatregelen de druk verminderd. Tegelijk werd gehoopt dat via grootschalige mestverwerking van voornamelijk varkensmest een verdere oplossing kon worden bereikt. Toen deze

mestverwerking niet van de grond kwam, werd na 1994 getracht om de varkensstapel geleidelijk te verkleinen.

1994-1998

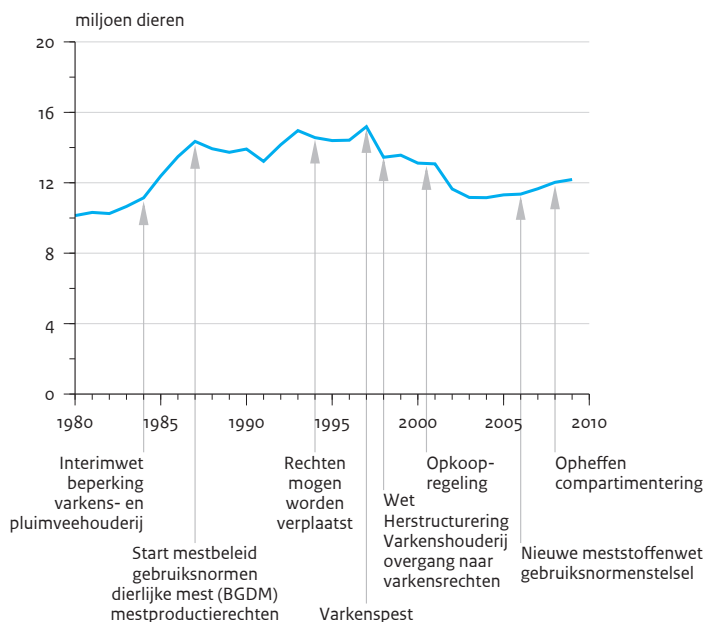
In 1994 werd het mogelijk gemaakt om mestquota (omgezet in mestproductierechten) te verhandelen (Wet verplaatsing mestproductie). Een van de middelen om de varkensstapel te verkleinen, was het toepassen van een generieke korting van 25 procent (afroming) bij de verkoop van een bedrijf. Ook werd al onderscheid gemaakt in gebieden waar geen mestproductie naartoe mocht worden verplaatst (regionale compartimenten of schotten).

Voor de pluimveehouderij werden er goede perspectieven voor afzet van mest buiten de Nederlandse landbouw gezien (waaronder export), terwijl de melkveehouderij de mest op de eigen grond kon plaatsen. Voor een relatief kleine sector als de mestkalverhouderij zijn deels aparte oplossingen voor de meststroom gevonden (kalvergierzuivering; Stichting Mestverwerking Gelderland).

1998-2004

Door de uitbraak van de varkenspest in 1997 kwam de discussie over de omvang van de varkensstapel in een stroomversnelling. Via de Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV, 1998) werd getracht de omvang van de varkensstapel met 25 procent terug te brengen en werden de varkensrechten ingevoerd (figuur 2.1). Bij de overgang van deze rechten naar een ander bedrijf

Figuur 2.1
Varkensstapel



Bron: CBS Statline

werd direct een korting van 10 procent toegepast en later was nog een korting van 15 procent voorzien. Er werden ook aparte rechten voor zeugen en vleesvarkens geïntroduceerd. Verder werd Nederland verdeeld in twee concentratiegebieden van de intensieve veehouderij, namelijk gebied Oost (delen van Overijssel en Gelderland) en gebied Zuid (delen van Noord-Brabant en Limburg) en overig Nederland. Het was niet toegestaan om varkensrechten naar deze concentratiegebieden te verplaatsen. Dit was het systeem van regionale schotten of compartimentering. Verplaatsingen uit de concentratiegebieden naar overig Nederland waren wel toegestaan.

Het beleid beperkte zich in deze periode niet tot de mestproblematiek, maar verbreedde zich naar veterinaire en ruimtelijke aspecten (Wet herstructurering varkenshouderij en Reconstructiewet).

Tot 1998 werd er nog van uitgegaan dat er voldoende pluimveemest kon worden geëxporteerd. De export bleek echter tegen te vallen, terwijl de pluimveestapel bleef groeien. Dit leidde in 1999 tot een voorstel tot invoering van een stelsel van pluimveerechten dat in 2001 van kracht werd (figuur 2.2). Ook voor pluimvee gold bovengenoemde compartimentering.

In 2001 is een nieuw instrument ter begrenzing van de mestproductie ingevoerd, namelijk het stelsel van Mestafzetovereenkomsten (MAO). Dit had tot doel om de

mestoverschotten op bedrijfsniveau te koppelen aan de afzetmogelijkheden op mestaccepterende bedrijven of aan (duurzame) verwerking van het mestoverschot. In dit stelsel werd de mestproductie afhankelijk gesteld van de mogelijkheid om deze mest op milieuverantwoorde wijze kwijt te raken. Dit moest vooraf worden aangetoond, voordat de mest werd geproduceerd. Het MAO-stelsel zou het stelsel van productierechten in 2005 moeten vervangen. In 2004 is echter geconcludeerd dat het MAO-stelsel duur, ingewikkeld en niet doelmatig was (De Hoop et al. 2004). Om die redenen is het in 2005 beëindigd.

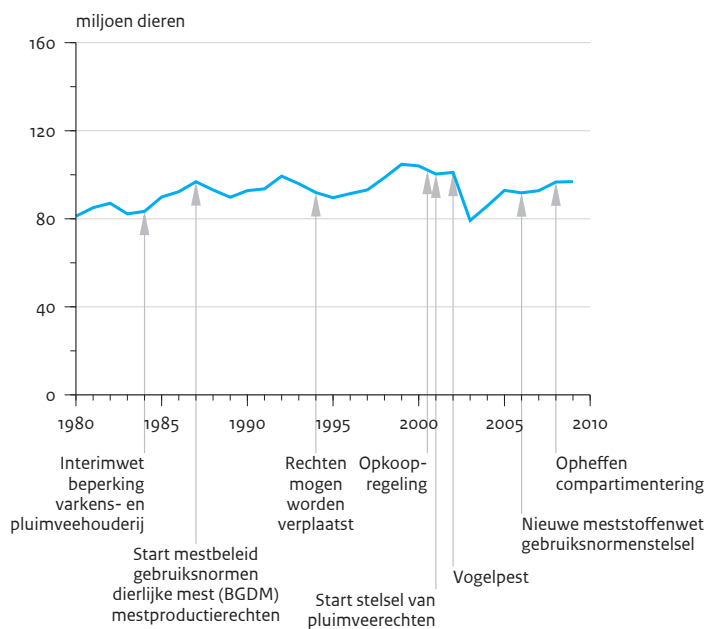
Behalve door korting en afroming bij verkoop, werd het instrument van opkoop van varkens- en pluimveerechten ingezet (2000-2001; Regeling beëindiging veehouderijtakken).

De pluimveesector kreeg in 2003 te maken met de vogelpest (*aviare influenza*) waardoor de pluimveestapel in omvang afnam (figuur 2.2).

2004-heden

In 2004-2005 is besloten het rechtenstelsel aanmerkelijk te vereenvoudigen. Per 1 januari 2006 zijn daarom de mestproductierechten van rundvee, pelsdieren (vossen, nertsen), eenden, konijnen, schapen en geiten afgeschaft. Voor rundvee (in het bijzonder melkkoeien) werd de regeling van de melkquota voldoende geacht om de omvang van de mestproductie te reguleren. Voor de

Figuur 2.2
Pluimveestapel



Bron: CBS Statline

andere diersoorten (kleinere sectoren) werd aangenomen dat het stelsel van gebruiksnormen voldoende sturingskracht heeft. Er zijn sinds 2006 alleen nog varkens- en pluimveerechten. Omwisseling van varkens- naar pluimveerechten en omgekeerd is niet toegestaan. Het schot tussen varkensrechten voor fokzeugen en voor andere varkens is opgeheven en per 1 januari 2008 zijn ook de regionale schotten opgeheven.

Met ingang van 23 april 2010 is mede op verzoek van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de compartimentering weer hersteld, vooruitlopend op de daartoe benodigde wijziging van de Meststoffenwet. Deze wijziging is thans in behandeling bij het parlement.

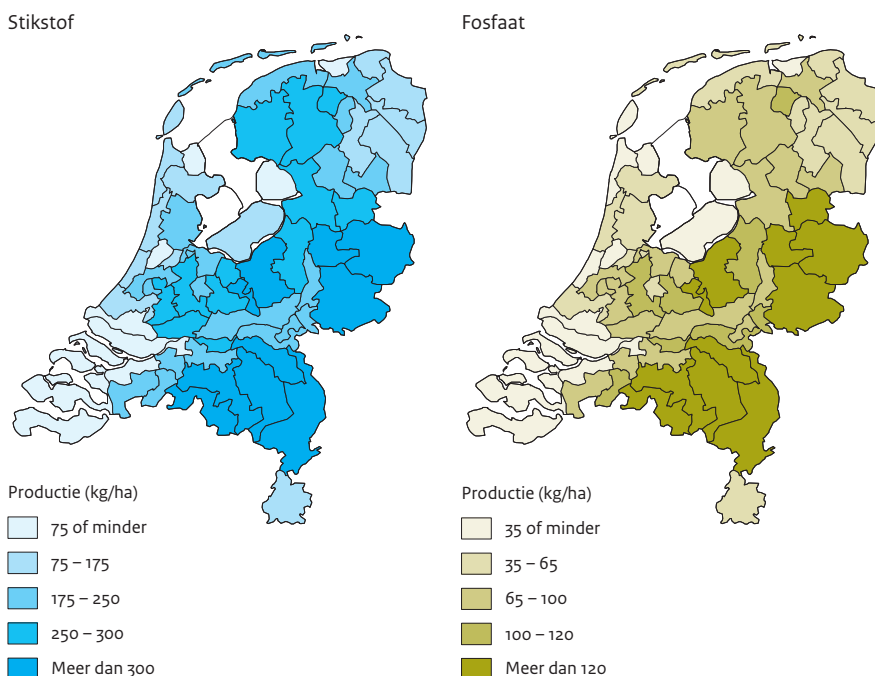
De afroming bij de overdracht/overgang van varkens en pluimveerechten vindt sinds 2002 niet meer plaats. De gewijzigde Meststoffenwet zoals deze in 2006 in werking trad, bevat echter een bepaling dat als de omvang van de dierlijke mestproductie (lees stikstof- en fosfaatexcretie) die van 2002 overschrijdt, er tot afroming kan worden overgegaan. Hierbij geldt een maximum van 25 procent. Hiervoor moet een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op grond van de artikelen 32 en 33 van de Meststoffenwet worden opgesteld. Deze bepaling vloeit voort uit afspraken uit 2005 tussen de Nederlandse regering en de Europese Commissie over de derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn.

Concluderend kan worden gesteld dat de mate en vorm van volumesturing sinds 1984 regelmatig zijn veranderd. Dominante factoren waren daarbij het voorkomen van fraudedruk op de mestmarkt, het voorkomen van een verdergaande regionale concentratie van mestproductie, maar ook het voorkomen van lokale hinder en verspreiding van dierziekten (varkensvrije zones).

2.2 Het waarom van productiebegrenzing

De productiebegrenzing van de veestapel is nooit hoofddoel van beleid geweest maar heeft altijd een ondersteunende rol gespeeld, namelijk om evenwicht op de mestmarkt te realiseren. Dit evenwicht is nodig om de (gebruiks)normen voor meststoffen, die tot doel hebben om de kwaliteit van bodem en water te verbeteren, te doen naleven. Aanscherping van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat uit meststoffen (tot 2015 voorzien en mogelijk ook daarna) leidt bij een gelijkblijvende mestproductie tot een stijging van het mestoverschot. Dat is de hoeveelheid mest die niet binnen de milieugrenzen kan worden toegediend op de landbouwgrond van de veehouderijbedrijven. Hiervoor moet een oplossing worden gevonden in het vergroten van de afzet binnen de Nederlandse landbouw (akker- en tuinbouw) en in afzet buiten de Nederlandse landbouw

Figuur 2.3
Stikstof- en fosfaatproductie per landbouwgebied, 2010



Bron: CBS; Compendium voor de Leefomgeving

dan wel export naar het buitenland van bewerkte en/of verwerkte mest.

Aanscherping van gebruiksnormen leidt tot een groter mestoverschot, een hogere druk op de mestmarkt en daarmee tot hogere mestafzetkosten. Als er onvoldoende betaalbare mogelijkheden zijn voor de afzet elders in het land, zal de verleiding voor bedrijven groter worden om te proberen deze kosten te ontwijken. Dit kan leiden tot frauderen met de voorschriften voor de afvoer en het gebruik van mest (Van Reenen 2004). Een eventueel hogere mestproductie zal deze fraudedruk sterk vergroten en dit zal negatieve gevolgen hebben voor het naleven van de mestregelgeving.

De mestproductie in Nederland vertoont een duidelijke regionale concentratie (figuur 2.3). Het huidige systeem van compartimentering heeft mede als gevolg dat de mestproductie in concentratiegebieden van intensieve veehouderij niet verder toeneemt en voorkomt dat de mestafzetkosten verder stijgen. Deze concentratiegebieden komen overeen met de gebieden waar de mestproductie uitgedrukt in stikstof en fosfaat het hoogst is.

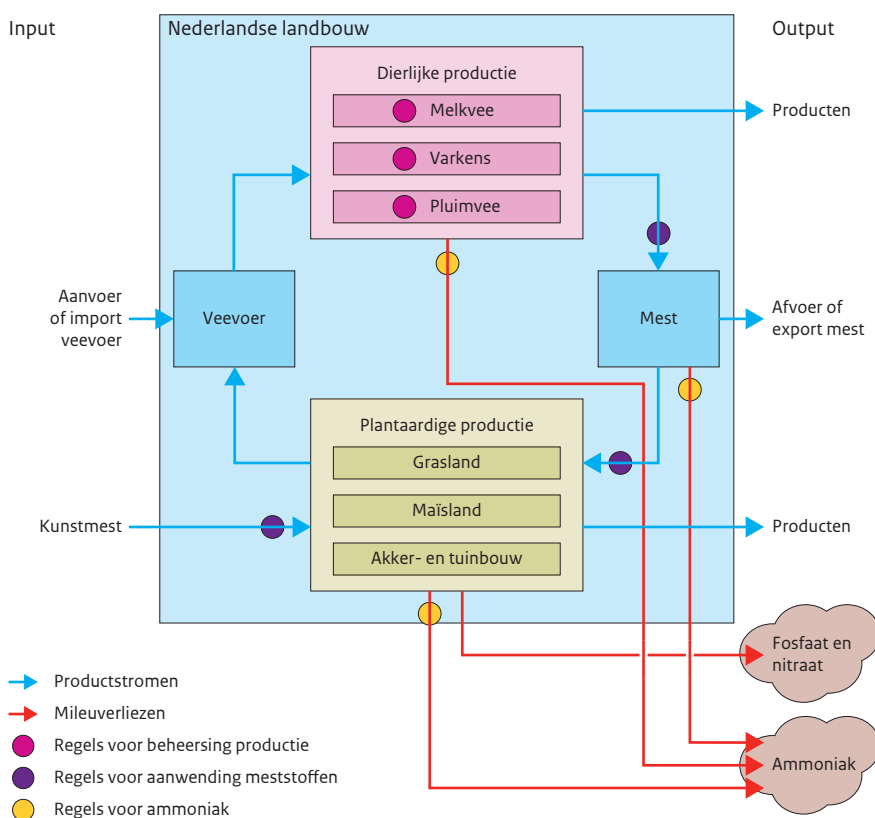
Uitgaande van de mestproductie en de regionale plaatsingsruimte, zijn er aanwijzingen dat er in de gebieden met een hoge mestproductie meer dierlijke mest op de percelen wordt gebracht dan de

gebruiksnormen toelaten. Voor 2008 is berekend dat in 10 procent van de gemeenten boven de fosfaatgebruiksnorm werd bemest en wat betreft stikstof was dit in 30 procent van de gemeenten het geval (<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nlo092-Gebruik-van-mest-per-gemeente.html?i=11-60>).

2.3 Plaats van productiebegrenzing in het milieubeleid

Er gelden regels voor de productie van fosfaat (productierechten) en van melk (melkquotering). Verder zijn er voorschriften voor de hoeveelheid en de wijze van aanwending van stikstof en fosfaat in meststoffen en voorschriften voor de ammoniakemissie uit stallen en tijdens het uitrijden van mest (figuur 2.4). Een van de belangrijke vragen bij de afschaffing van de stelsels van melkquotering en productierechten is of de resterende instrumenten sterk genoeg zijn om de fosfaat- en stikstofstromen te beheersen en of er geen ongewenste neveneffecten zijn.

Figuur 2.4
Milieuregels stikstof en fosfor in Nederlandse landbouw



Bron: PBL; WUR

2.4 Wettelijke verankering

De Meststoffenwet zoals die in 2011 van kracht is, bevat een hoofdstuk (V) waarin de productiebegrenzing van de varkens- en pluimveehouderij is geregeld (artikelen 18 tot en met 33).

Dit hoofdstuk omvat de volgende delen:

- Definitie van varkensenheden respectievelijk pluimvee-eenheden (zie bijlage 1).
- Uitbreidingsverbod: het is verboden op een bedrijf gemiddeld in een kalenderjaar een groter aantal varkens, kippen en kalkoenen te houden dan het op het bedrijf rustende varkensrecht respectievelijk het pluimveerecht.
- Omvang bij aanvang (referentiehoeveelheid, bijvoorbeeld ten tijde van de Wet Herstructurering Varkenshouderij).
- Overgang van het productierecht (onder andere registratieverplichting bij de Dienst Regelingen).
- Verlaging van productierecht bij overgang (noodvoorziening bij overschrijden van het mestplafond van 2002).

2.5 Einde van productierechten tweemaal uitgesteld

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het stelsel van mestproductierechten op 1 januari 2005 zou vervallen. In 2003 is besloten dat tijdstip te verschuiven naar 1 januari 2007 (Tweede Kamer 2003).

In 2005 is bij de herziening van de Meststoffenwet, waarbij tegelijk de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij werden ingetrokken, besloten om het stelsel tot 1 januari 2015 in stand te houden. Dat is vastgelegd in artikel 77 van de Meststoffenwet.

2.6 Situatie elders in Europa

Alleen in België bestaat een vergelijkbaar stelsel van productierechten, namelijk in het Vlaamse Gewest. Dit geeft de landbouwer het recht op het produceren van een bepaalde hoeveelheid mest. In Vlaanderen worden

dat de nutriëntenemissierechten (NER) genoemd. Dit zijn echter geen emissierechten, maar productierechten. Er bestaan productierechten voor runderen, varkens, pluimvee en andere diersoorten. Er worden aparte omrekeningstabellen gehanteerd om de fosfaatproductie per diersoort te berekenen, analoog aan wat in Nederland wordt toegepast (forfaitaire productie; VLM 2010). De emissierechten zijn in beginsel vrij overdraagbaar. Aanvragen tot overname gebeuren bij de Vlaamse Mestbank volgens een vastgestelde procedure. Bij overname onderzoekt de Vlaamse Mestbank of alle rechten kunnen worden verhandeld. In het merendeel van de gevallen zou sprake zijn van 25 procent afroaming (ILVO 2008). Beperking van de verhandelbare rechten kan ook gebeuren als er sprake is van niet-correct geregelde mestafzet in de laatste drie kalenderjaren.

De prijs van de rechten wordt net als in Nederland door de markt bepaald.

In Denemarken is de omvang van de veestapel op een andere wijze gereguleerd. Daar wordt de zogenoemde Harmoniregler gehanteerd, waarin voor veehouderijbedrijven de maximale veebezetting per hectare is geregeld. Voor rundvee geldt een dichtheid van 1,7 diereenheden per hectare. Voor varkens en andere diersoorten geldt een maximum van 1,4 diereenheden per hectare. Een diereenheid staat gelijk aan 100 kilogram stikstof. Bedrijven met varkens mogen niet meer dan 140 kilogram per hectare stikstof uit dierlijke mest aan hun gewassen geven. In Denemarken is de varkenshouderij in tegenstelling tot België (Vlaanderen) en Nederland grondgebonden (Landbrug & Fødevarer 2011).

Werking van de productiebegrenzing

3.1 Ontwikkeling aantal productierechten

Figuur 3.1 toont het verloop van de varkens- en pluimveerechten voor Nederland totaal en voor de verschillende regio's. Het effect van verschillende overheidsinterventies (korting/opkoop/afoming) heeft ertoe geleid dat de omvang van het aantal varkens- en pluimveerechten sinds de invoering is gedaald tot een niveau dat na 2004 vrijwel constant is. Momenteel zijn er circa 67 miljoen pluimveerechten (pluimvee-eenheden) en 8,8 miljoen varkensrechten (varkenseenheden). Het opheffen van de compartimentering (regionale schotten) in 2008 heeft geleid tot verplaatsing van vooral varkensrechten van het oosten (Overijssel en Gelderland) naar het zuiden (Noord-Brabant en Limburg).

3.2 Regionale verdeling van productierechten en melkquota (per provincie)

De productierechten en melkquota zijn niet evenwichtig over het land verdeeld. In de provincies Noord-Brabant en Limburg (concentratiegebied Zuid) bevindt zich 60 procent van de varkensrechten en 40 procent van de pluimveerechten. In Overijssel en Gelderland (concentratiegebied Oost) bevonden zich eind 2010 25 procent van de varkensrechten en 30 procent van de

pluimveerechten. Figuur 3.2 geeft ook de verdeling van melkquota over de provincies (Productschap Zuivel 2011).

De provincies Noord-Brabant, Gelderland en in mindere mate Overijssel combineren een groot aandeel melkquota met een relatief groot aandeel varkens- en pluimveerechten.

3.3 Handel in productierechten

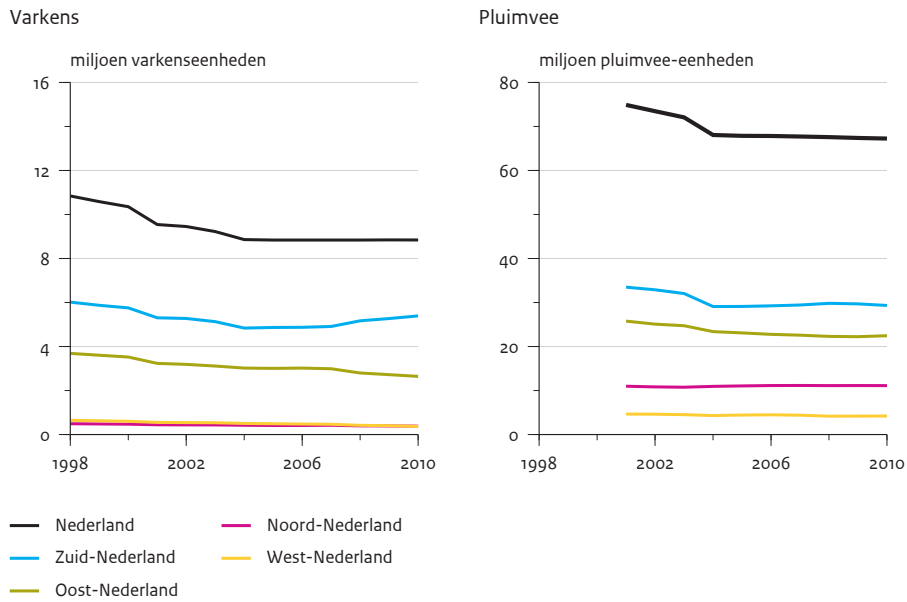
Er is in Nederland gekozen voor een systeem van vrije verhandelbaarheid van productierechten. Wel is in het verleden korting en afoming van rechten bij verkoop toegepast, vooral bij varkensrechten.

Uit gegevens van de Dienst Regelingen (ministerie van EL&I) blijkt dat er in de periode van 2007 tot en met 2009 een kleine 5 miljoen varkensrechten en circa 39 miljoen pluimveerechten zijn verhandeld (DR 2010).

Het aantal verhandelde productierechten is sinds 2000 sterk toegenomen. Het gaat hierbij zowel om koop als om huur (lease) van productierechten (tabel 3.1).

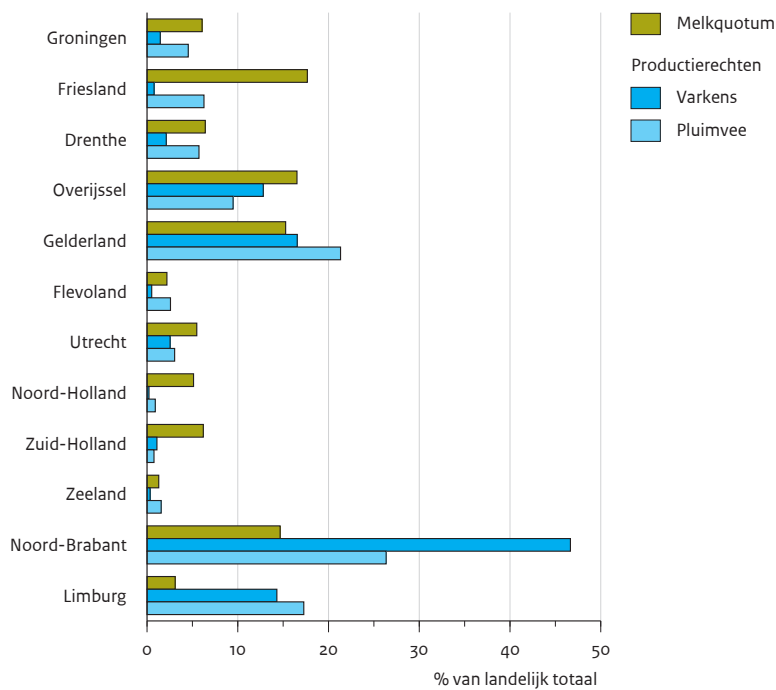
In de periode 2001-2007 werd er meer in pluimveerechten gehandeld. De laatste jaren is het aandeel verhandelde pluimveerechten gelijk aan dat van varkensrechten. Uit de cijfers blijkt dat in de laatste drie jaar tezamen meer dan de helft van alle varkens- en pluimveerechten is verhandeld. Er kan niet worden opgemaakt of sprake is van verkoop dan wel van huur/verhuur (leasen) van rechten. Er zijn indicaties dat er de laatste jaren meer sprake is geweest van leasen.

Figuur 3.1
Productierechten



Bron: CBS Statline, gegevens Dienst Regelingen 2011

Figuur 3.2
Verdeling productierechten en melkquota per provincie, 2010



Bron: CBS Statline (2011); PZ (2011)

Tabel 3.1

Omvang van verhandelde productierechten (verkoop of lease) in de periode 2001-2009 (in procent van totaal)

	Verhandelde pluimveerechten (pe) (%)	Verhandelde varkensrechten (ve) (%)
2001	4,5	0,5
2002	3,4	0,8
2003	3,2	1,2
2004	7,9	2,3
2005	14,5	2,8
2006	12,1	-
2007	16,3	13,2
2008	20,7	21,6
2009	20,7	21,1

Bron: Bureau Heffingen (2007); Dienst Regelingen (2011)

Tabel 3.2

Toename van de varkensrechten in Noord-Brabant en Limburg in 2008 en 2009

	31/12/2007	31/12/2009	Toename (abs.)	Toename (%)
Noord-Brabant	3.767.172	4.030.138	262.966	7,0
Limburg	1.144.742	1.241.643	96.901	8,5

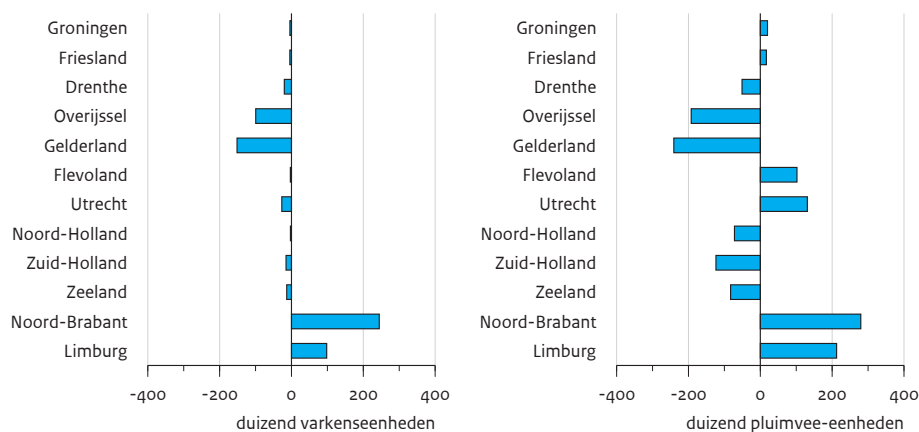
Bron: Dienst Regelingen

Figuur 3.3

Verandering productierechten per provincie, 2008 – 2010

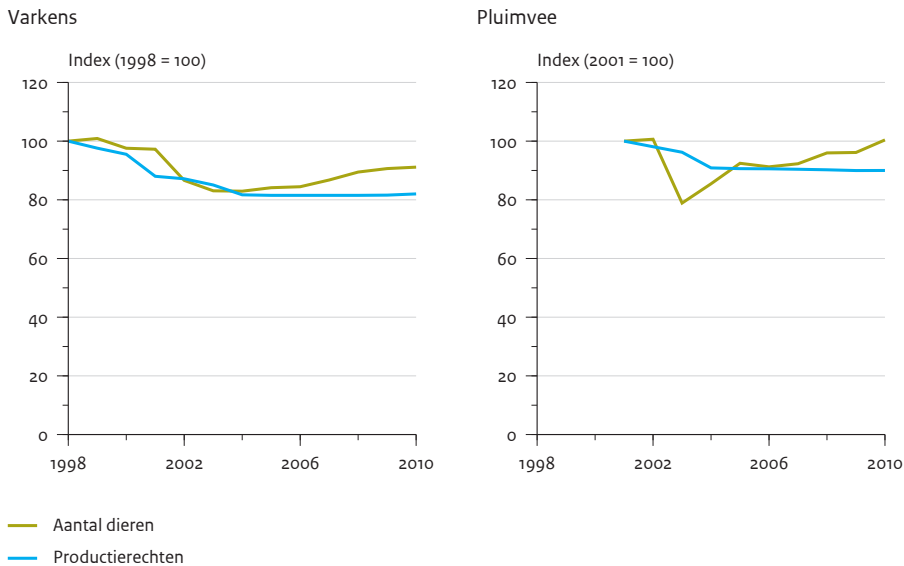
Varkens

Pluimvee



Bron: Dienst Regelingen (2011)

Figuur 3.4
Veestapel en productierechten



Bron: CBS Statline (gegevens Landbouwtelling en gegevens over productierechten)

De mutaties per provincie laten zien waar het aantal rechten in omvang vermindert (onder andere Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland) en waar de productierechten in omvang zijn toegenomen (vooral Noord-Brabant en Limburg; figuur 3.3). De relatieve toename van varkensrechten in 2008 en 2009 in Noord-Brabant was 7 procent en in Limburg 8,5 procent (tabel 3.2). Deze toename was een gevolg van het opheffen van de regionale compartimentering. De relatieve verschuiving van pluimveerechten naar het zuiden was slechts 1 procent. De omvang van de verschuiving van varkensrechten is groter dan de stijging van 4 procent die in 2007 werd verwacht (Van den Ham & De Hoop 2007). Uit deze gegevens mag niet worden afgeleid dat de productie zich ook echt (fysiek) heeft verplaatst van Gelderland en Overijssel naar Noord-Brabant en Limburg. De registratie van de rechten is gebaseerd op de hoofdlocatie van een bedrijf, zodat een deel van de rechten mogelijk op een andere locatie wordt benut.

3.4 Effect op de aantallen dieren

De vraag is of de productierechten de aantallen dieren ook daadwerkelijk reguleren. Uit gegevens over de omvang van de veestapel blijkt dat de productierechten in grote lijnen het aantal varkens en kippen (inclusief kalkoenen) begrenzen. Tot 2004 liep het aantal varkens synchroon met het aantal productierechten. Tussen 1998 en 2004 is het aantal varkensrechten met 18 procent gedaald door

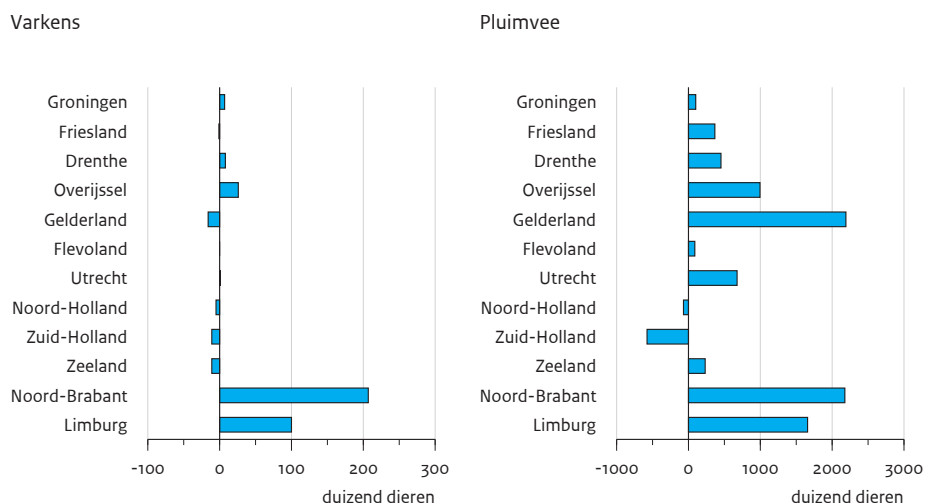
afroming bij overdracht en door opkoopregelingen. Om deze redenen is ook het aantal pluimveerechten vanaf 2001 met 9 procent afgenomen. De grote daling van de pluimveestapel in 2003 is het gevolg van de vogelgriep.

Sinds 2004 neemt zowel de varkens- als de pluimveestapel weer in omvang toe, terwijl het aantal rechten constant is (figuur 3.4). De varkensstapel is in 2010 op 90 procent van het niveau in 1998, terwijl de pluimveestapel weer de omvang van 2001 heeft bereikt. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het opvullen van de latente niet-benutte ruimte en de toename van de productiviteit van de veestapel (onder andere meer biggen per fokzeug). Daarnaast zijn er ook bedrijven waar meer dieren worden gehouden dan formeel volgens het aantal rechten mag (Tweede Kamer 2010), maar deze laatste factor kan niet de trend verklaren.

Regionale effecten

De veranderingen in dieraantallen per provincie laten een ander beeld zien dan uit de mutatie van productierechten blijkt (figuur 3.3). Uit figuur 3.5 blijkt dat de toename in het aantal varkens in Noord-Brabant en Limburg nauwelijks wordt gecompenseerd door provincies met een afname van het aantal varkens. Bij pluimvee is dit beeld nog sterker. Net als voor de rechten geldt dat niet mag worden geconcludeerd dat de dieren ook alle daadwerkelijk zijn verplaatst naar Noord-Brabant en Limburg. De registratie van de dieren is gebaseerd op de hoofdlocatie van een bedrijf, zodat de dieren zich mogelijk ook voor een deel in een andere provincie kunnen bevinden.

Figuur 3.5
Verandering veestapel per provincie, 2007 – 2010



Bron: CBS Statline (2011)

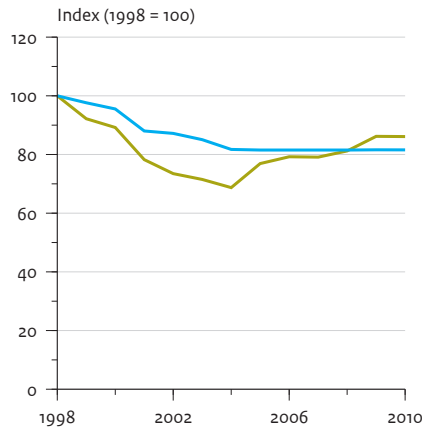
Tabel 3.3
Relatieve ontwikkeling ten opzichte van 2000 van het aantal dieren per diergroep waarvan de volumebegrenzing op basis van de Meststoffenwet in 2006 is vervallen

	2006 (%)	2010 (%)	2000 absoluut (aantal x 1.000)
Paarden en pony's	113	121	117
Vleesrundvee	81	72	446
Vleeskalveren	107	118	783
Schape	105	86	1.305
Geiten	173	197	179
Konijnen	82	76	392
Pelsdieren	120	163	590
Melkkoeien	94	98	1.504

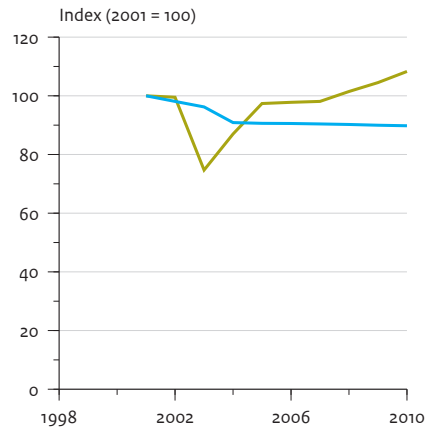
Bron: CBS Statline (2011)

Figuur 3.6
Fosfaatproductie

Varkens



Pluimvee



— Werkelijke fosfaatproductie
— Forfaitaire fosfaatproductie op basis van productierechten

Bron: DR (forfaitaire fosfaatproductie op basis van productierechten); CBS (werkelijke fosfaatproductie)

Omvang van de veestapel van niet-gereguleerde diercategorieën

Het aantal dieren van diercategorieën waarvoor met ingang van 2006 geen productiebegrenzing meer geldt op basis van de Meststoffenwet is weergegeven in tabel 3.3.

De grootste toename heeft zich sinds 2000 voorgedaan bij geiten (vrijwel verdubbeld) en bij pelsdieren (63 procent toename, waarvan het grootste deel na 2006). Bij geiten heeft deze toename al voor 2006 plaatsgevonden, dat wil zeggen in de periode waarin er voor geiten productierechten golden. Deze vormden blijkbaar geen belemmering voor de groei. Uitbreiding en intensivering van de geitenhouderij hebben een rol gespeeld bij de uitbraak van de Q-koorts (Leenstra 2010).

Pelsdieren, paarden en pony's en vleeskalveren zijn ook in aantal toegenomen, met respectievelijk 63 procent, 21 procent en 18 procent. Voor paarden en pony's hebben overigens nooit productierechten gegolden.

Vleesrundvee, konijnen en schapen zijn sinds 2000 met respectievelijk 28 procent, 24 procent en 13 procent afgenomen. De gezamenlijke mestproductie van deze diergroepen is echter beperkt. In 2010 waren deze dieren verantwoordelijk voor ongeveer 7 procent van de totale fosfaatproductie van de Nederlandse veestapel.

Ter vergelijking is in de laatste rij van tabel 3.3 ook de ontwikkeling van het aantal melkkoeien opgenomen dat na 2006 alleen indirect wordt begrensd door de melkquotering. Dat aantal is van 2000 tot 2006 met 6 procent gedaald, maar daarna weer toegenomen met 4 procent.

3.5 Effect op de fosfaatproductie

De vraag is of het stelsel van productierechten ook de fosfaatproductie van de varkens- en pluimveestapel reguleert. Dat is maar ten dele het geval. Dat komt door:

1. de aanwezigheid van onbenutte rechten (zogenaamde latente rechten); de recente omvang daarvan is echter niet bekend;
2. de toename van de varkens- en pluimveestapel;
3. de toename van de fosfaatproductie per dier (vooral bij varkens);
4. de toegenomen productiviteit van het vee (bijvoorbeeld meer biggen per fokvarken);
5. de ontheffing bij de verwerking van mest en de afzet buiten de Nederlandse landbouw (Regeling Ontheffing productierechten); de omvang hiervan was echter beperkt (0,7 miljoen kilogram fosfaat van pluimvee en 0,08 miljoen kilogram uit varkensmest).

Dit leidt ertoe dat de werkelijke fosfaatproductie van varkens en pluimvee kan toenemen, terwijl de forfaitaire fosfaatproductie gelijk blijft (figuur 3.6). Voor pluimvee is na de lage productie in 2003 (vogelgriep-epidemie) de fosfaatproductie zelfs 10 procent hoger dan bij aanvang van het stelsel van pluimveerechten in 2001.

Geconcludeerd kan worden dat het stelsel van productierechten om geheel verschillende redenen de groei van de werkelijke fosfaatproductie niet heeft kunnen stoppen. Dat is opvallend, omdat het stelsel weliswaar primair beoogde het aantal 'staarten' en

Tabel 3.4

Controles en geconstateerde overtredingen van de bepalingen over productierechten in de Meststoffenwet

Jaar	Aantal controles	Aantal overtredingen		
		Totaal	Varkens	Pluimvee
2007	215	141	n.b.	n.b.
2008	108	74	55	19
2009	153	67	50	17
2010	224	94	67	27

Bron: AID (2007 en 2008); Tweede Kamer (2010)

'snavels' te begrenzen, maar het uiteindelijke doel was toch de begrenzing van de mestproductie met het oog op het behoud van evenwicht op de mestmarkt.

In 2008, 2009 en 2010 (voorlopige cijfers) is de totale fosfaatproductie van de Nederlandse veestapel net boven het excretieplafond van 2002 uitgekomen (circa 1-2 procent in 2008-2010, overeenkomend met 2-3 miljoen kilogram fosfaat). Hiermee is niet voldaan aan een van de voorwaarden voor derogatie op basis van de Nitraatrichtlijn (overweging 9 van de Derogatiebeschikking van februari 2010; EC 2010).

3.6 Uitgaven en inkomsten voor bedrijven

De prijs van pluimveerechten is in de periode van maart 2010 tot maart 2011 gedaald van 9,75 naar 9,00 euro per pluimvee-eenheid. De prijs van varkensrechten daalde in deze periode van 190 naar 100 euro per varkensseenheid (Varkensrechten.nu (2011); Pluimveerechten.nu (2011)).

De bedragen die nodig zijn voor het huren of leasen van rechten zijn lager. Leasen kostte in 2010 globaal 2-2,5 euro per pluimvee-eenheid en circa 20 euro per varkensseenheid. Deze kosten komen wel ieder jaar terug. De prijs van productierechten is zeer variabel en sterk afhankelijk van marktontwikkelingen. Eind 2006 waren de prijzen voor productierechten beduidend hoger. Toen moest voor de aankoop van varkensrechten 200-240 euro worden betaald. Pluimveerechten kostten toen 10-15 euro per pluimvee-eenheid. Bedragen variëren ook per regio. De hoogste bedragen moesten de afgelopen jaren voor productierechten in de concentratiegebieden worden betaald.

Het is niet goed mogelijk om het jaarlijkse kapitaalbeslag vast te stellen. De belangrijkste reden is dat niet bekend is welk deel van de transacties leasen betreft en welke deel daadwerkelijk een overdracht is. Volgens een artikel in de *Pluimveehouderij* (Pluimveehouderij 2010b) was de

verhouding koop/lease van pluimveerechten 1 op 18 in 2008, en is dit afgenomen naar 1 op 5 in 2010. Eind 2010 was het leasen van varkensrechten financieel aantrekkelijker dan aankoop (Agronieuwsbrief 2010).

In 2007 heeft het LEI (zie Van den Ham & De Hoop 2007) geraamd dat het jaarlijkse kapitaalbeslag dat met de handel in productierechten is verbonden tussen 40 en 90 miljoen euro ligt. Het LEI ging bij deze raming volledig uit van aankoopprijzen van rechten. Bij een gemiddelde prijs van 160 euro per varkensseenheid en 10 euro per pluimvee-eenheid zou met de overdracht van productierechten in de jaren 2007 tot en met 2009 790 miljoen euro aan varkensrechten en 390 miljoen euro aan pluimveerechten gemoeid zijn geweest. In totaal zou dit 1,2 miljard euro zijn. Deze bedragen lijken niet erg realistisch, en het is aannemelijk dat niet van volledige overdracht (koop en verkoop) mag worden uitgegaan. Wanneer een verhouding koop/lease van 1 op 18 wordt gehanteerd, dan zijn de bedragen 200 miljoen euro voor pluimveerechten en 220 miljoen euro voor varkensrechten. In totaal is dat 420 miljoen euro in drie jaar of circa 140 miljoen per jaar. Dat wijst op een toename van het kapitaalbeslag ten opzichte van de raming van 2007.

Naast deze kosten zijn er de opbrengsten welke ten goede komen aan bedrijven die stoppen. Voor deze bedrijven kan dit een pensioenregeling vormen, of kunnen hiermee leningen en/of schulden worden afbetaald. Het is onbekend hoe de prijzen zich de komende jaren gaan ontwikkelen in het zicht van de afschaffing van het stelsel.

De koper betaalt in geval van overdracht van productierechten voor elke transactie 250 euro aan Dienst Regelingen (administratiekosten). Bij leasen moet dit bedrag tweemaal worden betaald. Bij leasen is namelijk sprake van een koop- en een verkoopconstructie en deze moet twee keer worden geregistreerd bij Dienst Regelingen. Het huren/verhuren van productierechten is thans niet in de Meststoffenwet geregeld.

3.7 Handhaving van het stelsel van productierechten

Gegevens over de controle op de productierechten in de periode 2007-2010 door de Algemene Inspectiedienst (AID; thans nVWA) van het ministerie van EL&I laten zien dat in een vrij groot aantal gevallen sprake is van overtreding van deze bepalingen in de Meststoffenwet. Op de gecontroleerde bedrijven worden meer dieren gehouden dan formeel is toegestaan (tabel 3.4). De mate van overtreding varieert van 42 procent in 2010 tot 70 procent in 2008. Er zijn meer overtredingen bij varkensbedrijven geconstateerd dan bij pluimveebedrijven.

Uit deze cijfers mag overigens niet worden geconcludeerd dat deze percentages voor de hele populatie van varkens- en pluimveebedrijven gelden. De cijfers hebben betrekking op een steekproef van bedrijven waarvan er een vermoeden van overtreding is. Nadere gegevens hierover zullen voor de Evaluatie Meststoffenwet 2012 worden verzameld.

Voor- en nadelen van het afschaffen van productierechten

4.1 Ontwikkeling veestapel en mestproductie

Veestapel

Om de voor- en nadelen goed te kunnen inschatten, is het van belang om een beeld te hebben van de veranderingen in de veestapel en de daarmee samenhangende mineralenproductie. Welke verwachtingen zijn er voor de ontwikkeling van de veestapel en de mest/mineralenproductie bij afschaffen van het stelsel van productierechten en de melkquotering?

Voor de Evaluatie van de Meststoffenwet in 2007 is gekeken naar het effect van het afschaffen van het productierechtenstelsel vóór 2015 (Van den Ham & De Hoop 2007). In 2010 is opnieuw gekeken naar de gevolgen van het afschaffen van het stelsel in 2015 als uitvloeisel van de motie-Polderman (Baltussen et al. 2010). De verschillende verwachtingen geven geen eenduidig beeld. Van den Ham en De Hoop (2007) geven aan dat vooral de invloed van de omvang van de melkveestapel onzeker is. Verder verwachten zij dat de varkensstapel gelijk zal blijven of iets zal toenemen en dat de pluimveestapel zal krimpen. Binnen de varkenshouderij zal een verschuiving optreden naar meer fokvarkens ten opzichte van vleesvarkens. Dit is ook de verwachting van Luesink et al. (2009). Silvis et al. (2009) geven een raming voor 2020, met een toename van het melkvee, een gelijkblijvende tot lichtgroeiende pluimveestapel en een krimp van het aantal varkens. In alle studies wordt ervan uitgegaan dat de derogatie voor Nederland wordt gecontinueerd.

Baltussen et al. (2010) werken twee scenario's uit voor de varkens- en pluimveehouderij in geval de productierechten worden afgeschaft. Voor de melkveehouderij is geen aparte analyse uitgevoerd. Zij komen eerder tot een tegengestelde verwachting, waarbij het aantal varkens tot 2015 zal teruglopen (door eisen op het gebied van dierenwelzijn) en daarna mogelijk weer zal kunnen toenemen. Voor de pluimveehouderij blijft de omvang gelijk of zal deze groeien. Gegevens over de ontwikkeling van de varkensstapel laten zien dat het aantal fokvarkens sinds 2000 niet substantieel groter is geworden ten opzichte van het aantal vleesvarkens (CBS/Statline 2011).

De toekomstige omvang van de melkveehouderij zal een sleutelrol spelen bij de afzetmogelijkheden van dierlijke mest op Nederlandse landbouwgronden.

Tabel 4.1 omvat een samenvatting van de verschillende verwachtingen.

Mestproductie

De studies die zijn gedaan naar het effect van het afschaffen van de productierechten op de mestproductie (uitgedrukt in fosfaat) tonen geen grote toename (tabel 4.2). Van den Ham en De Hoop (2007) geven wel een variant waarbij de fosfaatproductie door de melkveehouderij fors toeneemt (als gevolg van opheffen melkquotering) en waarbij ook de fosfaatproductie van varkens groter wordt.

Baltussen et al. (2010b) verwachten echter geen duidelijke toename van de nationale fosfaatproductie in 2020 als

Tabel 4.1

Raming van de veestapelontwikkeling in 2015 en 2020 (in procent ten opzichte van het gehanteerde referentiejaar)

Rapport	1	2	3	4	5	5
Periode	2006-2015	2006-2015	2006-2020	2006-2020	2010-2015	2010-2020
Melkkoeien	-6 tot + 9	-7	+2	nvt	nvt	nvt
Zeugen	0	+1,2	-9	-60	-8 tot -38	+12 tot - 31
Vleesvarkens	+1	-0.5	-8	-32	-8 tot -22	+12 tot -14
Leghennen			+2	nvt	nvt	0 tot +10
Vleeskuikens			0	nvt	nvt	0 tot +10
Pluimvee tot.	-4	-4				

Bron: 1: Van den Ham & De Hoop (2007); 2: Luesink et al. (2009); 3: Silvis et al. (2009); 4: Baltussen et al. (2010a); 5: Baltussen et al. (2010b)

Tabel 4.2

Raming van de fosfaatproductie van de Nederlandse veestapel in 2015 en 2020 (miljoen kilogram fosfaat)

Rapport	1	1	2	3	5	5
Periode	2006-2015	2006-2015	2006-2015	2006-2020	2010-2020	2010-2020
Variant	2015-1	2015-2 1)	-	-	2)	3)
Melkvee	73	85	76	79	72	72
Vleesvee+paarden	15	15	15	16	15	15
Varkens	45	54	39	39	35	50
Pluimvee	27	27	27	29	29	32
Overig	-	-	5	-	-	-
Totaal	161	181	162	163	151	169

Bron: 1: Van den Ham & De Hoop (2007); 2: Luesink et al. (2009); 3: Silvis et al. (2009); 5: Baltussen et al. (2010b)

1 Toename melkveestapel in verband met afschaffen melkquotering; sterke groei varkensstapel.

2 Drastisch (varkens), stabiel (pluimvee).

3 Gematigd (varkens), uitbreiden (pluimvee).

Tabel 4.3

De in 2006, 2009 en 2010 gerealiseerde fosfaatproductie en de ontwikkeling daarvan (miljoen kilogram fosfaat)

	2006	2009	2010*	Verandering 2006-2010 (%)
Melkvee	79	80	80	+ 1,6
Vleesvee + paarden	15	12	14	- 5,3
Varkens	43	47	47	+ 9,1
Pluimvee	27	29	30	+ 10,8
Overig	6	8	5	- 10,9
Totaal	169	175	176	+ 4,0

Bron: CBS Statline (2011)

* Voorlopige cijfers (dieraantallen 2010 gecombineerd met fosfaatexcreties van 2009).

het stelsel wordt afgeschaft. In hun studie is het effect van de gelijktijdige afschaffing van de melkquotering niet meegenomen. Alle studies hanteren echter een vrij laag referentieniveau en onderschatten de fosfaatproductie van melkvee.

Zo blijft onderbelicht of buiten beschouwing dat de mineralenproductie van de veestapel juist de laatste jaren nog flink is toegenomen, zoals blijkt uit tabel 4.3. Tussen 2006 en 2010 is de fosfaatproductie met 4 procent gestegen. De grootste toename deed zich voor bij varkens (9 procent) en pluimvee (11 procent). Bij vleesvee en bij overig vee is de fosfaatproductie afgenomen. In de jaren 2008, 2009 en 2010 is het met de Europese Commissie afgesproken fosfaatplafond (174 miljoen kilogram in 2002) licht overschreden.

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat de ontwikkeling van de veestapel in de toekomst onzeker is. Dit is in overeenstemming met de conclusie van het Centrum voor Landbouw en Milieu over de melkveehouderij (CLM 2008). Maar de kans dat deze groter zal worden is reëel. De meest waarschijnlijke verwachting bij afschaffen van de productiebegrenzing in 2015 is een toename van de melkvee- en pluimveestapel. De ontwikkeling van de varkensstapel is het meest onzeker. Deze ontwikkeling zal leiden tot een toename van de fosfaatproductie.

4.2 Gevolgen voor de veehouderij

Voordelen van afschaffen

Veehouderijbedrijven die willen uitbreiden, hoeven bij afschaffen geen investeringen meer te doen in productierechten. Dit geld zouden bedrijven kunnen besteden aan verduurzaming van de bedrijfsvoering, waaronder mestverwerking. Van den Ham en De Hoop (2007) geven aan dat dit echter niet automatisch zal gebeuren: er moeten wel prikkels voor zijn. Het jaarlijkse kapitaalbeslag dat is gemoeid met de handel in rechten komt te vervallen. Er ontstaat meer dynamiek in de veehouderijsectoren. De kostprijs van vlees en eieren wordt iets lager, waardoor de concurrentiepositie van de varkens- en pluimveehouderijbedrijven ten opzichte van veehouders in het buitenland enigszins verbetert (uitgezonderd Vlaanderen).¹ In andere landen, onder andere in de EU, hebben veehouders deze kosten niet. Overigens zijn de

effecten van de varkens- en pluimveerechten op de kostprijs beperkt, maar niet verwaarloosbaar. In 2007 is de bijdrage van varkensrechten geraamd op circa 3 procent van de productiekosten (0,046 euro op een totaal van 1,45 euro per kilogram slachtgewicht). Voor varkens is berekend dat de Nederlandse varkenshouders behalve met de kosten voor rechten te maken hebben met kosten van milieumaatregelen van 0,11 euro per kilogram slachtgewicht. Hiervan wordt circa 0,08 euro per kilogram toegerekend aan kosten van mestafzet. In andere EU-landen zijn de mestafzetkosten veel lager (data voor 2007 van Hoste & Puister 2009; data voor 2009 van Hoste 2011).

Voor pluimveevlees en consumptie-eieren is de bijdrage van de kosten van pluimveerechten aan de productiekosten van de Nederlandse pluimveehouderij in de orde van 1 procent voor vleeskuikens en 2-3 procent voor consumptie-eieren (Pluimveehouderij 2009, 2010a). Ook voor de pluimveehouderij geldt dat de mestafzetkosten veel hoger zijn dan de kosten verbonden aan rechten (circa 3,5 maal hoger).

Bedrijven die willen uitbreiden hebben daarom voordeel van lagere productiekosten.

Door het vervallen van de registratieverplichting bij de overdracht van productierechten bij Dienst Regeling verminderen ook de administratiekosten van bedrijven. Per transactie wordt 250 euro bespaard.

Nadelen van afschaffen

De concurrentie tussen bedrijven binnen een diersector en tussen de verschillende veehouderijsectoren zal bij afschaffen toenemen. Van Berkum et al. (2006) becijferden een teruggang in de inkomens van varkens- en pluimveehouders van 2-9 procent door toenemende mestafzetkosten als gevolg van het verdwijnen van de melkquotering. Ook is de kans groter dat door het afschaffen van de productiebegrenzing de schommelingen in inkomen verder zullen toenemen. Bedrijven die hebben geïnvesteerd in productierechten zien deze investering (geleidelijk) waardeloos worden. De termijn waarop deze investering mag worden afgeschreven bedraagt vijf jaar (bij aankoop op 1-1-2010). Bedrijven die stoppen krijgen geen geld meer van uitbreidende bedrijven. Hierdoor kan de verkoop van productierechten tot 2015 stagneren. Voor bedrijven is stoppen mogelijk minder aantrekkelijk wanneer de waarde van aangekochte productierechten naar nul gaat. Dat is niet bevorderlijk voor de dynamiek in de sector. De kosten van mestafzet worden hoger, zeker als de veestapel in omvang toeneemt en de regionale concentratie van de veehouderij niet vermindert. Alle bedrijven hebben met mestafzetkosten te maken, terwijl niet alle bedrijven baat hebben bij het afschaffen van de productierechten.

¹ Bij de internationale vergelijking op sectorniveau spelen de kosten verbonden aan productierechten overigens geen rol, want binnen de sectoren varkens- en pluimveehouderij vallen de kosten voor aanschaf van productierechten weg tegen de inkomsten. Het gaat om overdrachten binnen de sectoren.

Tabel 4.4

Ontwikkeling fosfaatgebruiksruimte voor dierlijke mest en kunstmest* (miljoen kilogram fosfaat)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fosfaatgebruiksnormen 4e Actieprogramma ¹	152	149	146	142	141	133
Regeling fosfaatarme en -fixerende gronden ²	2	2	2	2	2	2
Totale plaatsingsruimte 4e Actieprogramma	154	151	148	144	143	136

Bron: PBL

* Op basis van de gedifferentieerde gebruiksnormen voor fosfaat zoals aangegeven in het 4e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, aangevuld met de hoeveelheid fosfaat die mag worden gegeven op fosfaatarme gronden. De normen voor 2014 en 2015 zijn indicatief.

- 1 Exclusief de regeling fosfaatarme en -fixerende gronden.
- 2 Extra ruimte uitgaande van 73.000 hectare landbouwgrond waar per jaar 120 kilogram per hectare mag worden toegediend, waarbij is aangenomen dat gelijke aandelen bouwland en grasland fosfaatarm zijn.

Wanneer het mestoverschot weer toeneemt, is dit niet goed voor het imago van de veehouderij als de mestproblematiek weer een grote rol gaat spelen. Verder zal een groei van de veestapel het nodig maken om extra emissiereducerende maatregelen te nemen, wil Nederland blijven voldoen aan verschillende milieudoelen die zijn opgenomen in Europese richtlijnen (vooral voor ammoniak en Natura 2000). Afschaffen van de productiebegrenzing kan een extra stimulans zijn voor verdere schaalvergroting, wat ten koste zal gaan van de kleinere gezinsbedrijven (meer faillissementen). Ten slotte kan bij een groei van de veestapel de Nederlandse derogatie van de Nitraatrichtlijn in gevaar komen, omdat Nederland dan blijvend het mestproductieplafond overschrijdt. Zonder derogatie is een krimp van de Nederlandse veestapel vrijwel onvermijdelijk.

4.3 Gevolgen voor de mestmarkt

De mestmarkt kan worden omschreven als een pseudomarkt, omdat deze volledig wordt bepaald door overheidsregulering en overheidsbeïnvloeding (CDM 2008).

De aanscherping van de gebruiksnormen zal ertoe leiden dat de afzetruimte voor fosfaat de komende jaren zal dalen van 154 miljoen kilogram in 2010 naar 136 miljoen kilogram in 2015 (gebruiksnormen voor 2014 en 2015 zijn overigens nog indicatief; tabel 4.4). Deze berekening is gebaseerd op de gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen in combinatie met de arealen landbouwgrond met de betreffende fosfaattoestand (Luesink et al. 2010; Tweede Kamer 2009).

Hoe de afzetruimte voor dierlijke mest zich zal ontwikkelen, hangt af van de mate waarin de acceptatie van overschotmest door andere landbouwbedrijven, vooral op bouwland, kan worden vergroot en in welke mate kunstmestfosfaat kan worden verdrongen. De mate van acceptatie ten opzichte van de gebruiksnorm was in 2009 bij grasland gemiddeld 80 procent en bij bouwland (exclusief snijmaïs) gemiddeld 69 procent (Luesink et al. 2010). Verder worden gebruiksnormen voor fosfaat (dierlijke mest plus kunstmest en overige organische mest) niet altijd volledig opgevuld. Onzeker is verder wat het effect van veevoedingsmaatregelen is op de mestmarkt. Door fosfaatarmere veevoer te geven, kan de fosfaatproductie van de veestapel afnemen. Opgemerkt zij dat er voor melkvee wel, maar voor varkens en pluimvee nauwelijks een prikkel is om de mineralengehalten van het veevoer te verlagen, omdat varkens- en pluimveehouderijen vrijwel hun totale mestvolume moeten blijven afvoeren (de mestkelder moet leeg, ongeacht de mineraleninhoud).

Als de mestproductie en de acceptatie van dierlijke mest gelijk blijven aan het niveau van 2009, zal circa 20 miljoen kilogram fosfaat extra buiten de Nederlandse landbouw moeten worden afgezet. Bij een toename van de acceptatie en bij volledige normopvulling zal deze hoeveelheid kleiner zijn. Veel fosfaatkunstmest zal er in de toekomst niet meer kunnen worden verdrongen. De kunstmestgiften zijn de laatste jaren sterk afgenomen. Op melkveebedrijven werd in 2008 nog gemiddeld 5 kilogram per hectare gegeven. Op akker- en tuinbouwbedrijven was de kunstmestgift gemiddeld 17 kilogram fosfaat per hectare (Luesink 2010; Zwart et al. 2010).

Tabel 4.5

Omvang opkoopregeling RBV in termen van forfaitair en werkelijk fosfaat (miljoen kilogram)

	Forfaitair fosfaat	Werkelijk fosfaat
Vleeskalveren	0,4	0,3
Fokvarkens	4,0	2,8
Vleesvarkens	6,0	3,7
Leghennen	4,3	3,5
Vleeskuikens	1,2	1,1
totaal	16,0	11,5

Bron: DK-LNV (2005)

In alle analyses over de mestmarkt worden incidenten als importrestricties op Nederlandse mest buiten beschouwing gelaten, zoals in het najaar van 2010 door de deelstaatregering van Noordrijn-Westfalen zijn opgelegd aan mestimport uit Nederland.

Voordelen van afschaffen

Uit het oogpunt van het handhaven van evenwicht op de mestmarkt levert het afschaffen van de productiebegrenzing geen voordelen op.

Nadelen van afschaffen

De landelijke afzetruimte voor fosfaat uit mest (dierlijke mest, kunstmest plus overige meststoffen) neemt zoals hiervoor aangegeven met circa 20 miljoen kilogram af (tabel 4.3).

De totale afzetruimte kan mogelijk nog verder afnemen, omdat in de concentratiegebieden Oost en Zuid naar verhouding meer landbouwgronden voorkomen met een hoge fosfaattoestand dan in de rest van Nederland. Bij de metingen die zijn gebruikt voor de differentiatie van de fosfaatgebruiksnormen is het areaal landbouwgrond met een hoge fosfaattoestand zeer waarschijnlijk onderschat (Schoumans 2007). Dat betekent dat, als gevolg van het nieuwe systeem van gedifferentieerde fosfaatgebruiksnormen, het zeer aannemelijk is dat er meer dierlijke mest uit de concentratiegebieden zal moeten worden afgevoerd dan nu uit landelijke berekeningen blijkt. De precieze omvang kan pas worden vastgesteld als de resultaten van het bodemonderzoek naar de fosfaattoestand van landbouwgronden beschikbaar zijn. Dit zal in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2012 worden uitgezocht.

Er is een nauwe samenhang met het afschaffen van de melkquotering. De verwachting is dat de rundveestapel gaat groeien, met als gevolg een grotere mestproductie en meer concurrentie op de mestmarkt. De meest recente verwachting is dat de pluimveehouderij in eerste instantie groeit en later mogelijk ook de varkenshouderij. Hierdoor zal de druk op de mestmarkt na 2015 nog verder

toenemen, met hoge mestafzetkosten als gevolg. Een vergroting van de druk op de mestmarkt brengt een groter risico op het frauderen van de gebruiksnormen met zich.

4.4 Gevolgen voor milieu en natuur**Voordelen van afschaffen**

Milieu en natuur ondervinden geen voordelen van het afschaffen van het stelsel van productierechten, tenzij er na afschaffen zodanig wordt geïnvesteerd dat er netto sprake is van emissievermindering.

Nadelen van afschaffen

De milieudruk op bodem en lucht zal in die regio's toenemen waar een verdere concentratie van de intensieve veehouderij zal plaatsvinden bij gelijkblijvende landelijke omvang van de veestapel. Dit zal daar het realiseren van milieudoelen bemoeilijken (depositie op natuur, fijn stof, nutriënten). Elders kan de emissie echter wel afnemen.

De doelstellingen voor ammoniakemissie en stikstofdepositie zullen landelijk moeilijker te realiseren zijn door het opheffen van de melkquotering. Dit geldt ook voor de uitvoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Recent zijn er wel nieuwe emissiereducerende staltechnieken beschikbaar gekomen voor de melkveehouderij, maar die eisen worden de komende tijd geleidelijk van kracht en bedrijven zijn nu al stallen aan het uitbreiden. Zij zijn hiermee aan het voorsorteren op het aflopen van de melkquotering in 2015.

De naleving van het systeem van gebruiksnormen komt onder druk te staan als er geen betaalbare en milieuverantwoorde oplossing voor het mestoverschot wordt gevonden. Hierdoor nemen de risico's voor het milieu toe (met hogere fosfor- en stikstofconcentraties in grond- en oppervlaktewater).

Als de veestapel in omvang toeneemt, zal ook de verdere uitvoering van de Reconstructie worden bemoeilijkt.

Met de huidige milieu- en ruimtelijkeordeningsregelgeving kan de omvang van de veehouderij onvoldoende in goede banen worden geleid. De ontwikkeling in Noord-Brabant en Limburg na het opheffen van de regionale compartimentering is daarvan een bewijs. In Noord-Brabant is er op basis van de huidige milieuvergunningen nog een forse groei van de veestapel mogelijk (Provincie Noord-Brabant 2011a). Om die reden heeft het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant de staatssecretaris van het ministerie van EL&I opgeroepen met alternatieve sturingsinstrumenten te komen bij het wegvallen van de productierechten en de melkquotering in 2015 (Provincie Noord-Brabant 2011b). Mogelijk bestaat ook elders nog ruimte binnen de huidige milieuvergunningen.

4.5 Gevolgen voor de overheid

Voordelen van afschaffen

De administratieve lasten en daarmee verbonden kosten voor de overheid, die verband houden met het registreren van productierechten, nemen af. Dat geldt ook voor de handhavingslast: er is geen controle op productierechten meer nodig.

Nadelen van afschaffen

Een mogelijk gevolg van het afschaffen kan zijn dat de overheidsuitgaven die in de periode 2000-2003 voor het opkopen van varkens- en pluimveerechten zijn gedaan weer teniet worden gedaan. Met de Regeling beëindiging veehouderijtakken was 256 miljoen euro belastinggeld gemoeid, het totaal van opkoop en uitvoering (DK-LNV 2005). De hoeveelheid opgekocht fosfaat was 16 miljoen kilogram forfaitair fosfaat en 11,5 miljoen kilogram werkelijk fosfaat (tabel 4.5).

Na afschaffen zullen de controle en handhaving van het stelsel van gebruiksnormen en ook van de mesttransporten moeten worden geïntensiveerd in verband met de toenemende kans op fraude.

Een eventuele groei van de veestapel en als gevolg daarvan de mestproductie zal mogelijk weer extra overheidshandelen nodig maken om de milieuproblematiek, die het gevolg is van het teveel aan mest, te reguleren.

Conclusies

Het stelsel van productierechten was van meet af aan bedoeld als ondersteunend instrument voor de mest(gebruiks)normen om de milieubelasting als gevolg van stikstof en fosfor in mest terug te dringen. Het stelsel is regelmatig opgevat als een stelsel van tijdelijke aard. Niettemin zijn bijna 25 jaar verstreken sinds de invoering van de mestproductierechten, 13 jaar sinds de invoering voor varkensrechten en 10 jaar sinds het van kracht worden van de pluimveerechten. Tweemaal eerder was er het voornemen om het stelsel te beëindigen, in 2005 en in 2007. De Meststoffenwet bevat nu de bepaling dat het stelsel van productierechten op 1 januari 2015 komt te vervallen.

In de maatschappelijke en politieke discussie over de productierechten domineert de verhandelbaarheid en de daarvoor benodigde investeringen ('investeren in lucht'). Daarbij wordt uit het oog verloren dat het stelsel in de eerste plaats is bedoeld om evenwicht op de mestmarkt te realiseren. Verhandelbaarheid van rechten is een afgeleide daarvan, waarmee het mogelijk is gemaakt om de veehouderijbedrijven ontwikkelingsperspectief te bieden.

Productierechten bestaan alleen in Nederland en België (Vlaamse Gewest). De bijdrage van de kosten van productierechten (aanschaf/lease) aan de productiekosten is veel lager dan de kosten van mestafzet. De mestafzetkosten in Nederland zijn alleen vergelijkbaar met die in Vlaanderen. Elders in Europa zijn er geen productierechten en zijn de mestafzetkosten veel

lager. Het zijn vooral de mestafzetkosten die de Nederlandse veehouderij een zeker concurrentienadeel geven.

Tot 1998 heeft het stelsel van productierechten niet voorkomen dat de varkens- en pluimveestapel in omvang toenamen, maar daarna heeft het de groei redelijk goed weten te beperken. Het heeft daarmee beantwoord aan het doel. Maar de laatste jaren neemt, binnen het huidige rechtenstelsel, zowel het aantal dieren als de fosfaatproductie echter weer toe.

De gevolgen voor de mestmarkt tot 2015 en daarna worden in belangrijke mate bepaald door de aanscherping van de gebruiksnormen. Maar ook de ontwikkeling van de veestapel is een belangrijke factor. Het is onduidelijk wat het effect van het afschaffen van het stelsel van productierechten zal zijn op de omvang van de varkens- en pluimveehouderij. De prognose is moeilijk, omdat per 2015 ook de melkquotering in alle EU-lidstaten wordt beëindigd. Prognoses over de omvang van de veestapel houden overigens geen rekening met incidenten op het gebied van dierziekten en/of importbelemmeringen voor mest uit Nederland.

De melkveehouderij bezit meer concurrentievermogen dan de intensieve veehouderij en kan door een verwachte groei de intensieve veehouderij op de mestmarkt wegdrücken. Bij het oplossen van het mestoverschot heeft de varkenshouderij minder goede perspectieven dan de pluimveehouderij. De meest recente prognose is

dat de Nederlandse pluimveehouderij zal groeien, maar dat de varkenshouderij onder grote druk komt te staan, tenzij er een duurzame oplossing voor het mestoverschot wordt gevonden (veevoeraanpassingen, verwerking en gegarandeerde export).

Een eventuele groei van de veestapel (melkvee, pluimvee) zal de druk op de mestmarkt doen toenemen. Dat wordt versterkt als de omvang van de veestapel in de concentratiegebieden nog verder zal toenemen, hetgeen te verwachten is.

Het tegelijk beëindigen van de melkquotering en het productierechtenstelsel vormt een duidelijk risico op een onevenwichtige mestmarkt, met als mogelijk gevolg frauderen met de mestregels op het gebied van afvoer, transport en gebruiksnormen.

De lokale en regionale regelgeving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening is tot nu toe niet robuust genoeg gebleken om de omvang van de veestapel te begrenzen. Dit blijkt uit de forse groei van de veestapel in Noord-Brabant en Limburg in de jaren 2008 en 2009 na het opheffen van de compartimentering en uit de thans aanwezige ruimte die milieuvergunningen bieden.

Gelet op de beperking van de gebruiksruimte voor fosfaat uit dierlijke mest en kunstmest tot 2015 en waarschijnlijk ook daarna (5e Actieprogramma Nitraatrichtlijn), zijn de omstandigheden op de mestmarkt zodanig dat de eertijds geformuleerde argumenten voor het invoeren van productiebegrenzing nog steeds geldig zijn:

productierechten zijn een voorwaarde voor behoud van evenwicht op de mestmarkt ter voorkoming van mestfraude met als gevolg het overschrijden van de milieunormen.

In deze notitie zijn de voor- en nadelen van afschaffen van het stelsel van productierechten beschreven uit het perspectief van de veehouderij, de mestmarkt, milieu en natuur en de overheid.

Voor de veehouderij en de overheid zijn er zowel voordelen als nadelen verbonden aan het afschaffen van de productiebegrenzing. Uit het oogpunt van evenwicht op de mestmarkt en voor milieu en natuur zijn er geen voordelen van afschaffen aan te wijzen.

Samenvattend is aan het afschaffen van de productierechten een aantal risico's verbonden:

- er is kans op overschrijding van een aantal nationale plafonds zoals de fosfaatproductie door de veestapel en de ammoniakemissie uit de veehouderij, waarvoor op bedrijfsniveau geen plafonds bestaan;
- toename van de fraude met de mestregelgeving op het gebied van mestafvoer, mesttransport en gebruik van mest op de bodem;
- meer faillissementen van kleinere gezinsbedrijven en een verdere groei van grote tot zeer grote bedrijven als gevolg van de hoge mestafzetprijzen;
- kapitaalvernietiging als de door de overheid uit de markt genomen fosfaatproductie weer teniet wordt gedaan door groei van de fosfaatproductie.

Literatuur

- ABN-AMRO (2011), *Vrije Zuivelmarkt: bedreiging of kans? Strategie op weg naar 2020*.
- Agronieuwsbrief, Uitgave oktober 2010.
- Backus, G. (2005), *Gevolgen afschaffing compartimentering meststoffenwet voor de Noord-Brabantse varkensstapel*, Den Haag: LEI Wageningen UR.
- Baltussen, W.H.M., R. Hoste, H.B. van der Veen, S. Bokma, P. Bens & H. Zeewuster (2010a), *Economische gevolgen van bestaande regelgeving voor de Nederlandse varkenshouderij*, Den Haag: LEI Wageningen UR.
- Baltussen, W.H.M., C.J.A.M. de Bont, A. van den Ham, P.L.M. van Horne, R. Hoste & H.H. Luesink (2010b), *Gevolgen van het afschaffen van dierrechten*, Den Haag: LEI Wageningen UR.
- Berkum, S. van, G.B.C. Backus, J.A.M. de Bont, J.H. Helming & W. van Everdingen (2006), *Europees zuivelbeleid in de komende jaren. Wegen naar afschaffing van de melkquotering*, LEI rapport 6.06.12.
- CBS (2009), *Dierlijke mest en mineralen 1990-2008*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011), *Dierlijke mest en mineralen 2009*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CDM (2008), *Naar evenwicht op de mestmarkt*, Verslag van een themamiddag op 24 juni 2008 in de Reehorst te Ede, Commissie Deskundigen Meststoffenwet.
- CLM (2008), *Afschaffing zuivelquotering. Analyse van de milieueffecten*, CLM onderzoek en Advies BV.
- DR (2010), *Verhandelde dierproductierechten per provincie 2007 t/m 2009*.
- DK-LNV(2005), *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Eindevaluatie*, Directie Kennis.
- EC (2010), 'Besluit van de Commissie van 5 februari 2010 tot wijziging van Beschikking 2005/880/EG 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', *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 35/18, 6 februari 2010.
- Ham A. van den & D.W. de Hoop (2007), *Varkens of pluimveerechten afschaffen of niet? Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2007*, LEI rapport 3.07.06.
- Horne, P.L.M. van (2008), *Productiekosten van consumptie-eieren. Een internationale vergelijking*, LEI rapport nr. 2008-071.
- Horne, P.L.M. van (2009), *Productiekosten van kuikenvlees. Een internationale vergelijking*, LEI rapport nr. 2009-004.
- Hoste, R. (2011), *Productiekosten van varkens. Resultaten van Interpig 2009*, LEI rapport 2011-012.
- Hoste, R. & L. Puister (2009), *Productiekosten van varkens. Een internationale vergelijking*, LEI rapport 2008-082.
- Hoop, D.W. de, F.B. Hubeek & J.W. van der Schans (2004), *Evaluatie van Mestafzetovereenkomsten en Dierrechten. Studie in het kader van de Evaluatie Meststoffenwet 2004*, LEI rapport 3.04.03
- ILVO (2008), *Het functioneren van verhandelbare rechten in de landbouw*, Mededeling ILVO nr. 44, Instituut voor Landbouw en Visserijonderzoek ILVO, Merelbeke, Vlaanderen, België.
- IPO (2010), *Brief van IPO van 23 april 2010 inzake de herinvoering van de compartimentering*.
- Landbrug & Fødevarer (2011), http://www.lf.dk/Miljoe_og_klima/Miljoe/Harmoniregler.aspx.
- Leenstra, F. (2010), 'Diergezondheid en duurzaamheid', p. 59 in *Over zorgvuldige veehouderij, veel instituten, één concert*, WUR essaybundel, Wageningen.
- LNV (2007), *Uitstel opheffing compartimentering*, Brief Minister van LNV aan de Tweede Kamer van 5 september 2007.
- Luesink, H.H., P.W. Blokland & J.N. Bosma (2008), *Mestmarkt 2009-2015. Een verkenning*, LEI Rapport 3.08.04.
- Luesink, H.H., P.W. Blokland & J.N. Bosma (2010), *Monitoring mestmarkt 2009. Achtergronddocumentatie*, LEI rapport 2010-098.
- Pluimveehouderij (2009), 'Kostprijs ongeveer 10 procent hoger', *Pluimveehouderij* 39, 5 juni 2009.
- Pluimveehouderij (2010a), 'Productie consumptie-ei kost minder', *Pluimveehouderij* 40, 13 augustus 2010.
- Pluimveehouderij (2010b), 'Dure grap met onbekende clou', *Pluimveehouderij* 40, 16 september 2010.
- Provincie Noord-Brabant (2011a), *Monitoringsrapportage Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant*, nr. 1. februari 2011.
- Provincie Noord-Brabant (2011b), *Brief aan de staatssecretaris van EL&I over het vervallen van productiestelsels en doelen verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant*, Brief van GS van 23 mei 2011.

- Reenen, P. van (2004), *Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen voor mest en mineralen in de landbouw*, Van Reenen-Russel Consultancy, Zetten.
- Schoumans, O.F. (2007), *Trends in de fosfaattoestand van landbouwgronden in Nederland in de periode 1998-2003*, Alterra rapport 1537.
- Tweede Kamer (1990), *Evaluatie mestbeleid*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1989-1990, 21502, nr. 2.
- Tweede Kamer (1999), *Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van pluimveerechten*, Memorie van toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, 26473, nr. 3.
- Tweede Kamer (2005), *Wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten)*, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 30 004, nr. 3.
- Tweede Kamer (2009), *Vierde actieprogramma Nitraatrichtlijn*, Vergaderjaar 2008-2009, 28385, nr. 132.
- Tweede Kamer (2010), *Wijziging van de Meststoffenwet (herinvoering compartimentering)*. Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010-2011, 32469, nr. 6.
- Tweede Kamer (2011), *Verslag van een algemeen overleg (15 december 2010)*, Vergaderjaar 2010-2011, 28385, nr. 201.
- Viool, V., T. Hermans, R. Mierop & G. Velthof (2010), *Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte. Opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015*, Utrecht/Wageningen: Capgemini Consulting/Alterra Wageningen-UR.
- VLM (2011), *Mestbank 2010. Voortgangsrapport over het mestbeleid in Vlaanderen*, Vlaamse Landmaatschappij.
- Zwart, M.H., G.H.G. Daatselaar, L.J.M. Boumans & G.J. Doornewaard (2010), *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie. Resultaten meetjaar 2008 in het derogatiemeetnet*, RIVM rapport 680717014/2010.

Bijlage 1

Tabel B1.1

De forfaitaire en werkelijke fosfaatuitscheiding van varkens en pluimvee (kilogram fosfaat per dier per jaar)

	Forfaitair fosfaat	Werkelijk fosfaat
Fokzeug (incl. biggen)	20,3	14,4
Vleesvarken	7,4	4,6
Leghen	0,5	0,405
Vleeskuiken	0,24	0,204

Bron: DR-loket (Ministerie EL&I)

Definitie van varkenseenheid (ve) respectievelijk pluimvee-eenheid (pe)

Eén vleesvarken komt overeen met 1 varkenseenheid.

Eén fokzeug zonder biggen staat gelijk aan 1,97 varkenseenheid.

Eén fokzeug met biggen komt overeen met 2,74 varkenseenheid.

Eén leghen staat gelijk aan 1 pluimvee-eenheid.

Eén opfokhen telt als 0,5 pluimvee-eenheid.

Eén vleeskalkoen komt overeen met 1,58 pluimvee-eenheid.

Forfaitaire fosfaatproductie

Eén varkenseenheid komt overeen met de productie van 7,4 kilogram fosfaat per jaar.

Één pluimvee-eenheid komt overeen met de productie van 0,5 kilogram fosfaat per jaar.

De forfaitaire fosfaatproductie is niet hetzelfde als de werkelijke fosfaatproductie. De werkelijke fosfaatproductie is lager dan de forfaitaire productie (tabel B1.1)

Bijlage 2

Tabel B2.1

Productie en afzet van dierlijke mest per diercategorie in 2009 (in miljoen kilogram fosfaat; exclusief overige hokdieren)

Diercategorie	Productie	Overschot	% Op mestmarkt
Graasvee	100 (56%)	14 (16%)	14
Vleeskalveren	5 (3%)	4 (5%)	80
Varkens	45 (25%)	40 (47%)	89
Pluimvee	29 (16%)	28(33%)	97
Totaal	179 (100%)	86 (100%)	48

Bron: Luesink et al. 2010

Tabel B2.2

Productie en plaatsing van mest in 2009 per diercategorie* (miljoen kilogram fosfaat)

	Productie	Afzet op eigen bedrijf	Afzet op anderbedrijf	Naar particulier, natuur en hobby	Naar mestverwerking	Export
Graasvee	100	86	10	3	1	0
Varkens	45	5	30	4	1	6
Pluimvee	29	2	2	0	11	14
Totaal	173	93	42	6	12	20

Bron: Luesink et al. 2010

* Vleeskalveren en overige hokdieren zijn niet meegenomen.

Gegevens over de mestmarkt in 2009

Voor de afzet buiten de Nederlandse landbouw wordt onderscheid gemaakt in:

- gebruik binnen Nederland: op grond van hobbybedrijven en particulieren, op natuurterreinen, afzet van bewerkte/verwerkte mest naar particulieren en tuinentra;
- export naar buitenland: uitvoer van bewerkte en verwerkte mest.

De hoeveelheid mest die op het eigen bedrijf dan wel op een ander landbouwbedrijf wordt afgezet, verschilt per diercategorie. Van graasvee (voornamelijk melkvee) kon in 2009 86 procent van de mest op het eigen bedrijf worden afgezet. De resterende 14 procent wordt voornamelijk op grond van andere bedrijven afgezet. Voor vleeskalveren, varkens en pluimvee is het beeld heel

anders en geldt dat tussen de 80 en 97 procent van de mest van het producerende bedrijf moet worden afgevoerd (tabel B2.1).

De verdeling van graasdier-, varkens- en pluimveemest over de verschillende bestemmingen is in tabel B2.2 gegeven.

Voor varkensmest wordt 6 miljoen kilogram fosfaat (13 procent) geëxporteerd en circa 1 procent (0,5 miljoen kilogram) verwerkt.

Pluimveemest wordt weinig meer gebruikt in de Nederlandse landbouw. Het grootste deel wordt geëxporteerd (50 procent) en een kleiner deel gaat naar de mestverbranding (38 procent). De lotgevallen van de fosfaatrijke as van de mestverbranding zijn onduidelijk, maar komen naar alle waarschijnlijkheid niet meer terug in de Nederlandse landbouw.

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjevuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl

September 2011