

## **Effecten mestwetgeving op dierenwelzijn en diergezondheid**

Frits van der Schans en Carin Rougoor  
24 januari 2017

De afschaffing van de melkquotering op 1 april 2015 was aanleiding voor de overheid om op verschillende onderdelen de Nederlandse mestwetgeving aan te scherpen; zie bijlage 1. De grote lijn van de (geplande) veranderingen in de regelgeving<sup>1</sup> komen erop neer dat:

- de bestaande situatie qua bedrijfsvoering mogelijk blijft,
- de groei van bedrijven mogelijk is via een hogere efficiëntie, mestverwerking en in beperkte mate extra grond, en
- in 2017 de fosfaat(mest)productie van de melkveehouderij krimpt door een hogere efficiëntie en vermindering van het aantal melkkoeien en/of jongvee.

Deze veranderingen in het mestbeleid hebben gevolgen voor keuzes van veehouders in de wijze waarop zij hun bedrijven organiseren en managen. Die aanpassingen kunnen effect hebben op (risico's voor) het welzijn en de gezondheid van de dieren. We verwachten de volgende effecten, die we hieronder een voor een bespreken:

- snelle krimp van de veestapel in 2017,
- hogere melkproductie per koe,
- selectie van dieren,
- opfok van jongvee in het buitenland, en
- sturen op hogere efficiëntie.

### **Snelle krimp van de veestapel in 2017**

Om beneden het fosfaatplafond te komen door vermindering van de fosfaatproductie, is een aanzienlijke krimp van de veestapel nodig. Bedrijven kunnen stoppen dan wel krimpen en hun dieren laten slachten of exporteren. Naar verwachting hebben melkveehouders in het buitenland hooguit alleen belangstelling voor de betere, jonge dieren. Maar omdat de diergezondheidsstatus van bedrijven erg belangrijk is en op veel bedrijven nog IBR en/of BVD voorkomt, zal de belangstelling voor Nederlandse melkkoeien en jongvee niet groot zijn. Daarom is slachten feitelijk de enige uitweg om de veestapel te krimpen.

Er zijn weinig bezwaren in te brengen tegen het vervroegd slachten van oudere, minder productieve dieren al dan niet met een gezondheidsprobleem. Waar wel vragen over kunnen rijzen is het laten slachten van (hoog)drachtige dieren. De foetus c.q. het kalf zal sterven tijdens de slacht. Ook al wordt de koe op een snelle wijze gedood, de foetus c.q. het kalf zal door verstikking om het leven komen.

December 2015 heeft de Tweede Kamer een motie om het slachten van drachtige runderen te voorkomen, niet aangenomen<sup>2</sup>. Wel heeft Rechtbank Noord-Nederland in

---

<sup>1</sup> Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij, Wet Grondgebonden Groei Melkveehouderij, Wet Fosfaatrechten en (Ministeriele Regeling t.b.v.) Fosfaatreductieplan Sector

<sup>2</sup> <http://www.melkvee.nl/economie/nieuws/8086/geen-meerderheid-voor-verbod-op-slacht-drachtige-koeien>

diezelfde maand een melkveehouder veroordeeld voor het laten slachten van een hoog-drachtige koe<sup>3</sup>. De regelgeving ten aanzien van het slachten van drachtige runderen is derhalve 'genuanceerd'. Als een koe ziek of verwond is, dan kan het laten slachten (of euthanaseren) een legitieme maatregel zijn. Maar als het een gezonde melkkoe betreft die 'overcomplete' is, dan is dat een weinig plausibele reden om een dier te slachten. In het geval deze melkkoe ook nog eens (hoog)drachtig is, vervalt de legitimiteit van slachten getuige de uitspraak van de rechtbank van december 2015.

In 2017 zullen melkveehouders hun bedrijf beëindigen dan wel aanzienlijk krimpen. In beide gevallen zullen de 'overcomplete' volwassen dieren vrijwel altijd worden geslacht. Omdat het een versnelde beëindiging of krimp van het bedrijf betreft, zullen naar verwachting ook drachtige dieren worden geslacht.

Er is op dit moment geen duidelijkheid of er gedurende 2017 voldoende slachtcapaciteit beschikbaar is om alle extra runderen te kunnen slachten. Maar in de afgelopen weken bleek al dat slachtkoeien soms enkele dagen langer op het melkveebedrijf moesten blijven omdat er onvoldoende slachtcapaciteit beschikbaar was. Als er structureel te weinig slachtcapaciteit is in Nederland, dan kunnen koeien altijd nog in Duitsland en/of België worden geslacht. Voor koeien van bedrijven die relatief dicht aan de grens liggen, kan het slachten in het buitenland zelfs dichterbij zijn. Maar in de meeste gevallen zal het slachten in het buitenland zorgen voor een aanzienlijk langere reistijd en dat kan effect hebben op het welzijn van deze koeien. Belangrijk is in ieder geval dat alleen gezonde, niet (hoog-)drachtige koeien worden geëxporteerd om in het buitenland te worden geslacht.

### **Met minder dieren, meer melk; een hogere melkproductie per koe**

Conform het sectorplan kunnen melkveehouders een bijdrage leveren aan de reductie van de fosfaat(mest)productie door hun veestapel te krimpen; minder koeien en/of minder jongvee.

Vermindering van het aantal stuks jongvee draagt bij aan reductie van de fosfaatproductie mits het jongvee wordt geslacht of geëxporteerd. Voor de korte termijn is een geringe reductie van het aantal stuks jongvee geen (groot) probleem. De enige consequentie is dat er minder (oude, 'afgemolken') melkkoeien zullen worden vervangen door jongvee. Als een melkveehouder extra zuinig is op zijn melkkoeien, dan kan hij gedurende een korte periode met een (veel) lager vervangingspercentage uit de voeten.

Vermindering van het aantal melkkoeien zorgt voor een lagere melkproductie van het bedrijf. Daarom zullen melkveehouders er veel aan doen om het aantal melkkoeien op peil te houden, dan wel de melkproductie op peil te houden door een hogere melkproductie per koe.

Op veel bedrijven hebben melkkoeien genetische aanleg voor een (veel) hogere productie per koe dan feitelijk wordt gerealiseerd. Redenen hiervoor zijn dat omstandigheden niet geschikt zijn c.q. het management niet geschikt is voor een hogere productie per koe. En melkveehouders met een extensieve bedrijfsvoering

---

<sup>3</sup> <http://www.melkvee.nl/nieuws/8131/eerste-veroordeling-op-slachten-hoogdrachtige-koe->

kiezen vaak heel bewust voor een lagere melkproductie per koe om zo het eigen geteelde ruwvoer optimaal te kunnen benutten.

Een melkveehouder die op korte termijn een hoge melkproductie per koe wil, zal zijn koeien 'pushen' naar die hogere productie door onder andere een hoger aandeel krachtvoer in het rantsoen. Dat verhoogt de kans op stofwisselingsziekten en vormt daarmee een risico voor de diergezondheid. En als andere omstandigheden op het bedrijf, en in het bijzonder het management van de melkveehouder, niet passen bij die hogere productie komen gezondheid en welzijn van melkkoeien in het gedrang. Dit zal leiden tot een hoger gebruik van additieven en diergeneesmiddelen, een hogere uitval cq lagere leeftijd bij afvoer en een hoger vervangingspercentage.

Het fosfaatreductieplan van de sector stuurt primair op vermindering van het aantal dieren in 2017. Minder melkkoeien en een relatief gunstige melkprijs (in vergelijking tot 2015 en 2016) stimuleert melkveehouders om de melkproductie per koe maximaal te verhogen. Dit vormt een risico voor het welzijn en de gezondheid van melkkoeien.

### **Selectie van dieren**

Het (moeten) laten slachten van een deel van de veestapel, biedt ook kansen. Als de minst gezonde, niet volledig herstelde, licht-kreupele, enigszins 'versleten' of gewoon oudere melkkoeien worden geslacht, blijft een kleinere en gezondere groep melkkoeien over. Die resterende dieren hebben ook nog eens meer bewegingsruimte in de stal en het kleinere aantal, gezondere dieren zorgt voor een lagere infectiedruk.

Bij de selectie van af te voeren dieren zullen melkveehouders hun minst gezonde dieren afvoeren. Dit biedt kansen om de gezondheids- en welzijnsstatus van het bedrijf te verhogen.

### **Opfok van jongvee in het buitenland**

In 2017 moeten de meeste melkveehouders hun veestapel inkrimpen en vanaf 2018 moeten melkveehouders fosfaatrechten bezitten om melkvee te mogen houden. Hierdoor kan het aantrekkelijk worden om de opfok van het jongvee in het buitenland te laten plaatsvinden. Uit een recente poll blijkt dat maar liefst 22% van de melkveehouders de opfok van het jongvee in het buitenland overweegt.<sup>4</sup>

De opfok van jongvee in het buitenland heeft verschillende consequenties en risico's voor zowel dierenwelzijn als diergezondheid. In vergelijking met de opfok op het eigen bedrijf zijn dit:

- Tweemaal een (lange afstand) transport tussen melkvee- en opfokbedrijf; zeker het transport naar het opfokbedrijf vormt een risico voor de gezondheid van het jonge kalf;
- Risico op de uitwisseling van virussen en bacteriën tijdens het transport en op het opfokbedrijf. Dit risico treedt zeker op als jongvee van verschillende melkveebedrijven op één opfokbedrijf wordt grootgebracht;
- Op een gespecialiseerd, grootschalig opfokbedrijf in het buitenland zal naar verwachting geen weidegang worden toegepast. Jongvee dat terugkomt heeft derhalve geen ervaring met weiden / grazen en zal moeite hebben om dat

<sup>4</sup> <http://www.melkvee.nl/nieuws/10150/22-procent-overweegt-opfok-jongvee-over-de-grens>

alsnog te leren.<sup>5</sup> De keuze voor de opfok van het jongvee in het buitenland past derhalve in het patroon van minder weiden en permanent opstallen van melkkoeien;

- Er is ook een voordeel van de opfok van jongvee op een apart bedrijf, in binnen- of buitenland. Deze veehouder kan zich helemaal toeleggen en specialiseren in de opfok van jongvee en daarbij door het schaalvoordeel ook specifieke technieken toepassen. De belangrijkste techniek is het meten en wegen van de dieren om zo een optimale voeding en groei te realiseren.

### Sturen op efficiëntie

Het huidige en aankomende mestbeleid verleidt melkveehouders om een maximale (stikstof- en) fosfaatefficiëntie te realiseren. Bij een hogere efficiëntie produceert het bedrijf minder mest en die lagere mestproductie mag op het eigen bedrijf worden gecompenseerd met meer dieren en/of melkproductie.<sup>6</sup> Daardoor zorgt een hogere efficiëntie voor:

- lagere kosten voor mestafzet en/of mestverwerking conform de Meststoffenwet,
- lagere kosten voor aankoop of huur van grond in het kader van Wet Grondgebonden Groei, en
- lagere kosten (voor de aankoop) van fosfaatrechten op basis van de gelijknamige wet.

Er is dus een grote financiële prikkel om te streven naar een maximale efficiëntie op bedrijfsniveau. En juist omdat met de huidige (en toekomstige) wettelijk toegestane instrumenten BEX (en KLW) op een smalle wijze naar efficiëntie op bedrijfsniveau wordt gekeken, komen diverse neveneffecten op het bedrijf en daarbuiten niet in beeld.

Melkveehouders kunnen eenvoudiger sturen op efficiëntie door de koeien permanent op stal te houden. Dan is het mogelijk om de koeien elke dag eenzelfde kwaliteit voer te geven, afgestemd op de productie van elk dier. Maar in de wei bepalen koeien zelf wat zij eten en spelen variaties in de weersomstandigheden een grote rol. Toch is ook bekend dat het directe economische rendement van een melkveebedrijf met echte weidegang hoger is dan dat van een bedrijf met de koeien permanent op stal.<sup>7</sup> Kennelijk wegen bij een deel van de melkveehouders met voldoende grasland op de huiskavel om te kunnen weiden, andere argumenten om koeien permanent op stal te houden (zoals hogere efficiëntie, eenvoudigere voederwinning, meer mogelijkheden voor mechanisering, automatisering en robotisering, betere benutting van arbeid, etc.) zwaarder.

Welke andere effecten, naast het permanent opstallen, heeft sturing van mineralenefficiëntie op bedrijfsniveau nog meer, waarbij tevens een effect op dierenwelzijn/diergezondheid is te verwachten?

<sup>5</sup> <http://stichtingweidegang.nl/de-weideman-jongvee-in-200-dagen-opleiden.html>

<sup>6</sup> Compensatie met dieren is in 2017 niet mogelijk door het fosfaatreductieplan en vanaf 2018 alleen mogelijk indien fosfaatrechten ook met Kringloopwijzer kunnen worden verantwoord.

<sup>7</sup> <http://edepot.wur.nl/260278>

- De opfok van jongvee in het buitenland. Reden hiervoor is dat de mineralenefficiëntie van een bedrijf met jongvee lager is dan die van een bedrijf zonder jongvee. En als de opfok ook nog eens in het buitenland plaatsvindt, bespaart het enorme kosten voor mestafzet, grond en fosfaatrechten.
- Hogere melkproductie per koe. Een koe met een hogere melkproductie heeft een relatief lagere onderhoudsbehoefte. Daardoor is de (fosfaat-) mestproductie van een hoog productieve koe, relatief lager. Dit efficiëntievoordeel dat binnen het mestbeleid meervoudig kan worden benut, is voor veel melkveehouders een belangrijke reden om de melkproductie per koe te verhogen. Naast een goede verzorging is daarvoor veelal een hoger aandeel (eiwitrijker) krachtvoer nodig. Maar omdat de milieueffecten van krachtvoer niet worden meegerekend, wordt het efficiëntievoordeel van een hoge melkproductie binnen de BEX en KLW overschat.
- “Precisievoeding voor topsporters”. Veel melkveehouders vergelijken de prestaties van hun koeien met die van topsporters. Daarmee onderbouwen zij ook de noodzaak van een zeer hoogwaardige voeding. Die voeding wordt, met name tijdens de ‘transitieperiode’ (van droogstand voor het afkalven tot hoogproductief na het afkalven), vaak aangevuld met de nodige additieven en preparaten. En net als topsporters zijn koeien met een zeer hoge productie vatbaarder voor infecties en ziekten. Na een infectie en door een ziekte komen de prestaties op een (veel) lager niveau te liggen, waardoor het efficiëntievoordeel van een hoge prestatie als sneeuw voor de zon kan verdwijnen.

### **Samengevat**

Het huidige en aankomende mestbeleid vraagt om krimp van de veestapel en stimuleert melkveehouders om maximaal efficiënt melk te gaan produceren waardoor:

- mogelijk (hoog-)drachtige dieren worden geslacht,
- de melkproductie per koe sterk wordt verhoogd,
- een deel van het jongvee in het buitenland wordt opgefokt,
- de koeien (en het jongvee) minder weiden of permanent zullen worden opgesteld,
- bedrijven zullen intensiveren, met als verdergaande consequentie minder weidegang en hogere melkproductie per koe,

Vrijwel al deze ontwikkelingen vormen risico's voor de gezondheid en het welzijn van melkkoeien en het jongvee.

## **Bijlage 1 Wet- en Regelgeving**

### **Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij**

Bedrijven die willen uitbreiden moeten:

- 1) de efficiëntie verhogen (dus verminderen van mest-/fosfaatproductie), en/of
- 2) meer eigen grond hebben (dus extra grond aankopen, huren of pachten), en/of
- 3) de extra mest –laten– verwerken (zodat die mest buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet).

Deze wet maakte een groei van melkveebedrijven met 100% verwerking van de extra mest mogelijk. Die ontwikkeling stond haaks op de ambitie van de sector en de meerderheid van het parlement. En dat was reden om in de wet een verplichting op te nemen dat groei (in zekere mate) grondgebonden dient te zijn.

### **Wet Grondgebonden Groei Melkveehouderij**

Bedrijven die willen uitbreiden moeten zelf over (voldoende) grond beschikken. Extensieve, grondgebonden bedrijven hebben die grond al en kunnen zonder extra grond te verwerven uitbreiden. Maar intensieve bedrijven (20 tot 50 kg fosfaatoverschot per ha) en zeer intensieve bedrijven (meer dan 50 kg fosfaatoverschot per ha) moeten extra grond verwerven. Door deze wet moeten bedrijven minimaal de helft van de extra mest op eigen grond gebruiken.

Ondanks deze twee wetten zijn melkveebedrijven gegroeid waardoor de gehele veehouderij zich niet heeft gehouden aan afspraken die de Nederlandse overheid met de EU-Commissie heeft gemaakt; niet meer mest produceren dan in het jaar 2002 (stikstof- en fosfaatplafond).

### **Wet Fosfaatrechten**

Om binnen het nationale fosfaatplafond te kunnen blijven zijn op 2 juli 2015 fosfaatrechten aangekondigd. De hoeveelheid (fosfaat in de) mest die melkveebedrijven op die datum produceerde, werd de referentiehoeveelheid voor toekomstige productie. Bedrijven zouden fosfaatrechten krijgen die na toekenning met 4 tot 8% worden gekort om zo als sector beneden het fosfaatplafond te komen. Om bedrijfsontwikkeling mogelijk te maken zijn deze rechten vrij verhandelbaar tussen bedrijven. Daarbij wil (een deel van) de sector dat uitbreiding van een bedrijf ook mogelijk is als de efficiëntie van dat bedrijf wordt verhoogd (fosfaatproductie verlaagd).

Juist de vrije verhandelbaarheid in combinatie met korting ná invoering van fosfaatrechten, leidde bij de EU-Commissie tot het oordeel dat dit stelsel een element van ontoelaatbare staatssteun in zich heeft. Daarom dient er eerst te worden gekort, alvorens de fosfaatrechten worden ingevoerd. Hiertoe heeft de sector een plan gemaakt dat zal worden vastgelegd in een Ministeriele Regeling.

### **Fosfaatreductieplan sector (NZO, LTO, NAJK, Rabobank en Nevedi)**

Om de fosfaat(mest)productie van de melkveehouderij in 2017 te beperken worden activiteiten ingezet op de volgende terreinen:

- Voerspoor: Veevoerbedrijven verlagen het fosforgehalte in het krachtvoer en de zuivelbedrijven verplichten het gebruik van de Kringloopwijzer (KLW) om een efficiëntere veevoeding te realiseren.
- Bedrijfsbeëindiging: Melkveebedrijven die willen stoppen ontvangen van de bank een voorschot op de opbrengst van de verkoop van fosfaatrechten als die per 1 januari 2018 worden ingevoerd en vrij verhandelbaar worden.
- Reductieregeling: Alle melkveebedrijven moeten hun fosfaatproductie boven het niveau van 2 juli 2015 beperken; met een aanvullende beperking van 4% voor de niet volledig grondgebonden bedrijven. Sturing op deze beperking verloopt via een vermindering van de melkproductie van het bedrijf (uitvoering door zuivelbedrijven) of vermindering van het aantal melkkoeien en/of jongvee (uitvoering door overheid - RVO).

Om ervoor te zorgen dat alle partijen zich houden aan de maatregelen in het sectorplan, heeft staatssecretaris Van Dam aangegeven hiertoe een Ministeriele Regeling op basis van de Landbouwwet door te voeren.

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2016Z25049&did=2016D51323](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z25049&did=2016D51323) Het is de bedoeling om deze Ministeriele Regeling voor 1 februari 2017 bekend te maken en op 1 maart 2017 van kracht te laten worden voor alle bedrijven.