

Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van , nr. WJZ/ 19259112 , tot wijziging van de Regeling diervoeders 2012 en de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren vanwege het tijdelijk stellen van regels over ruw eiwit in diervoeders

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

Gelet op artikel 2.18a van de Wet dieren en artikel 2.2, derde lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren;

Besluit:

Artikel I

De Regeling diervoeders 2012 wordt als volgt gewijzigd:

Aan hoofdstuk 6 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 8. Regels over ruw eiwit in diervoeders

Artikel 64a

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

- melkvee*: 1°. melk- en kalfkoeien, te weten koeien (*bos taurus*) die ten minste éénmaal hebben gekalfd en die worden gehouden voor de productie van melk voor menselijke consumptie of verwerking of voor de fokkerij van runderen voor de melkveehouderij, ook als ze:
- drooggezet zijn om een kalf te krijgen, of
 - worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken;
- 2°. jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij, waaronder alle kalveren van melk- en kalfkoeien van 0 tot ten minste 14 dagen;
- 3°. vrouwelijk jongvee van 1 jaar en ouder voor de melkveehouderij;

mengvoeders: mengvoeders als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel h, van Verordening (EG) nr. 767/2009;

tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond: tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Meststoffenwet;

voedermiddelen: voedermiddelen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel g, van Verordening (EG) nr. 767/2009;

voormengsels: voormengsels als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel e, van Verordening (EG) nr. 1831/2003.

Artikel 64b

- 1** Een melkveehouder heeft voor het op zijn bedrijf gehouden melkvee uitsluitend diervoeders voorhanden of in voorraad en laat het melkvee diervoeders gebruiken met een hoeveelheid ruw eiwit die:
 - a.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zand- of lössgrond is, niet meer bedraagt dan 191 gram per kilogram diervoeder;
 - b.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond kleigrond is, niet meer bedraagt dan 171 gram per kilogram diervoeder;
 - c.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond veengrond is, niet meer bedraagt dan 164 gram per kilogram diervoeder.

- 2** Ingeval een melkveehouder kan aantonen dat zijn bedrijf een jaarlijkse melkproductie heeft van 14.000 tot en met 20.000 kilogram per hectare tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, heeft de melkveehouder, in afwijking van het eerste lid, voor het op zijn bedrijf gehouden melkvee uitsluitend diervoeders voorhanden of in voorraad en laat het melkvee diervoeders gebruiken met een hoeveelheid ruw eiwit die:
 - a.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zand- of lössgrond is, niet meer bedraagt dan 192 gram per kilogram diervoeder;
 - b.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond kleigrond is, niet meer bedraagt dan 172 gram per kilogram diervoeder;
 - c.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond veengrond is, niet meer bedraagt dan 164 gram per kilogram diervoeder.

- 3** Ingeval een melkveehouder kan aantonen dat zijn bedrijf een jaarlijkse melkproductie heeft van meer dan 20.000 kilogram per hectare tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, heeft de melkveehouder, in afwijking van het eerste lid, voor het op zijn bedrijf gehouden melkvee uitsluitend diervoeders voorhanden of in voorraad en laat het melkvee diervoeders gebruiken met een hoeveelheid ruw eiwit die:
 - a.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zand- of lössgrond is, niet meer bedraagt dan 193 gram per kilogram diervoeder;
 - b.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond kleigrond is, niet meer bedraagt dan 173 gram per kilogram diervoeder;
 - c.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond veengrond is, niet meer bedraagt dan 165 gram per kilogram diervoeder.

- 4** Ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond bestaat uit meerdere grondsoorten, bedraagt het ruw eiwit:
 - a.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor ten minste de helft bestaat uit een bepaalde grondsoort, ten hoogste de hoeveelheid, genoemd in het eerste lid, respectievelijk tweede of derde lid, die van toepassing is op die grondsoort;
 - b.** ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond niet voor ten minste de helft is gelegen op een bepaalde grondsoort, ten hoogste de hoeveelheid, genoemd in het eerste lid, respectievelijk tweede of derde lid, naar rato van de oppervlakte van de verschillende grondsoorten.

- 5** Het eerste tot en met vijfde lid zijn slechts van toepassing op voormengsels, mengvoeders en voedermiddelen die de melkveehouder van een derde heeft ontvangen, niet zijnde:
 - a.** voedermiddelen als bedoeld in de bijlage, deel C, onderdelen 1.11.22, 1.12.12, 6.1.1, 6.3.1, 6.6.1, 6.6.2, 6.6.3, 6.10.1, 6.10.2, 6.10.3 en 6.11.1, van Verordening (EU) nr. 68/2013 van de Commissie van 16 januari 2013 betreffende de catalogus van voedermiddelen (PbEU 2013, L 29);
 - b.** veldbonen;
 - c.** voederbieten;

- d. kunstmelkpoeder voor de kalveropfok.
- 6** Bij de levering van diervoeders als bedoeld in dit artikel aan een melkveehouder, verstrekt de leverancier een document waarin is vermeld:
- a. de hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder;
 - b. de diercategorie waarvoor de diervoeders zijn bestemd.
- 7** Een melkveehouder ontvangt slechts diervoeders als bedoeld in dit artikel die vergezeld gaan van een document als bedoeld in het zesde lid. De melkveehouder bewaart het document voor ten minste zes maanden.

Artikel 64c

- 1** Ingeval een melkveehouder aantoont dat toepassing van artikel 64b, eerste tot en met vierde lid, leidt tot gezondheidsproblemen bij het op het bedrijf gehouden melkvee, is de hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder, in afwijking van artikel 64b, eerste tot en met vierde lid, de hoeveelheid die voortvloeit uit de toepassing van het derde lid.
- 2** Er is uitsluitend sprake van gezondheidsproblemen als bedoeld in het eerste lid, indien de som van:
- a. de gemiddelde hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder van de op het bedrijf in 2018 en 2019 gebruikte diervoeders waarop artikel 64b niet van toepassing is, vermenigvuldigd met een breuk waarvan de teller bestaat uit het aantal kilogrammen diervoeders waarop artikel 64b niet van toepassing is die de melkveehouder heeft gebruikt gedurende die jaren en de noemer bestaat uit het totaal aantal kilogrammen diervoeder; en
 - b. de hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder die van toepassing is op grond van artikel 64b, eerste tot en met vierde lid, vermenigvuldigd met een breuk waarvan de teller bestaat uit het aantal kilogrammen diervoeders waarop artikel 64b van toepassing is die de melkveehouder gedurende de jaren 2018 en 2019 heeft gebruikt, en de noemer bestaat uit het totaal aantal kilogrammen diervoeder, kleiner is dan 155.
- 3** De hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder, bedoeld in het eerste lid, is het getal waarvan de uitkomst van de in het tweede lid bedoelde berekening 155 is.
- 4** Een melkveehouder doet binnen een week na inwerkingtreding van de regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. WJZ/ 19259112, tot wijziging van de Regeling diervoeders 2012 en de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren vanwege het tijdelijk stellen van regels over ruw eiwit in diervoeders, een melding bij de minister, indien in zijn geval sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid. Bij de melding voegt de melkveehouder relevante bewijsstukken. Indien de melding niet is gedaan, zijn het eerste tot en met derde lid niet op een melkveehouder van toepassing.

Artikel II

In de bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren wordt aan de tabel over het onderdeel Regeling diervoeders 2012 na de rij die betrekking heeft op artikel 63 de volgende rij toegevoegd:

Artikel III

Hoofdstuk 6, paragraaf 8, van de Regeling diervoeders 2012 en de rij met betrekking tot artikel 64b in de tabel over het onderdeel Regeling diervoeders 2012 in de bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren vervallen met ingang van 1 januari 2021.

Artikel IV

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 september.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

I. Algemeen

1. Aanleiding

Bij brief van 13 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 1) werd de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die het Kabinet voornemens is te nemen teneinde op korte termijn tot reductie van de ammoniakdepositie te komen. Met die maatregelen wordt beoogd stikstofruimte te creëren, teneinde de (woning)bouwsector weer vlot te trekken.

Eén van die maatregelen heeft betrekking op de regulering van diervoeder. De onderhavige regeling geeft invulling aan dat voornemen.

2. Hoofdpijnen van de regeling

Doel

Met deze regeling wordt het ruw-eiwitgehalte (RE-gehalte) in aangekochte krachtvoerders voor melkvee gemaximeerd. Onder 'aangekochte krachtvoerders' wordt verstaan: voedermiddelen en mengvoerders die door een derde aan een melkveehouder worden geleverd, met uitzondering van gras, graskuil, mais, hooi, stro, bietenloof, voederbieten, veldbonen, bierbostel, tarwegistconcentraat en kunstmelkpoeder voor de kalveropfok. Krachtens de regeling is het melkveehouders niet toegestaan aangekochte krachtvoerders voor het op hun bedrijf gehouden melkvee aanwezig te hebben of te gebruiken met meer ruw eiwit dan de voor het desbetreffende bedrijf geldende norm. Teveel ruw eiwit in het voer leidt tot verhoogde stikstofuitstoot in de vorm van ammoniak, omgekeerd leidt vermindering van dat RE-gehalte tot een lagere ammoniakuitstoot.

Met de regeling wordt beoogd in 2020 circa 0,2 kTon ammoniakreductie te bereiken ten opzichte van het referentiejaar 2018. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de bescherming van het milieu en natuurgebieden en wordt het mogelijk meer (woning)bouwprojecten in Nederland uit te voeren.

Stikstofreductie in de vorm van ammoniak uit de landbouw en het stikstofregistratiesysteem

De reductie van de stikstofdepositie op de onderscheiden hectares (hexagonen) van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die voortvloeit uit de regeling zal voor ten hoogste 70% worden opgenomen in het stikstofregistratiesysteem. Dat is geregeld in hoofdstuk 2 van de Regeling natuurbescherming. Deze kan vervolgens als zogenoemde 'stikstofdepositieruimte' worden benut voor de verlening van Natura 2000-vergunningen voor bouwprojecten (woningbouw en 7 MIRT-projecten). Het gaat dan om de vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming of de omgevingsvergunning die daarvoor in de plaats komt. De stikstofdepositie die door de bouwprojecten wordt veroorzaakt op hexagonen waarvoor stikstofdepositieruimte is geregistreerd, kan tegen de geregistreerde ruimte worden weggestreept, voor zover de depositie de geregistreerde ruimte niet overschrijdt. De voor vergunningen gebruikte stikstofdepositieruimte wordt in het stikstofregistratiesysteem afgeboekt, en is daarmee niet meer beschikbaar voor andere Natura 2000-vergunningen.

Om de reductie in stikstofuitstoot in het stikstofregistratiesysteem te kunnen opnemen dient de stikstofreductie per hexagoon vast te staan. Op het moment waarop de vergunningen worden verleend die gebruik maken van de stikstofruimte die via die reductie is gerealiseerd, moet zeker zijn dat die reductie ook is of zal worden gerealiseerd. Dit vloeit voort uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 met betrekking tot het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021.¹

Omdat het kabinet nog in 2020 deze stikstofruimte wil creëren via diervoedermaatregelen en die ruimte verzekerd moet zijn om te kunnen benutten voor projecten in 2020, kan feitelijk uitsluitend met een wettelijke maatregel de benodigde zekerheid worden verkregen.

Garanderen dat een bepaalde opbrengst ook daadwerkelijk wordt gehaald, leidt tot het uitgangspunt dat, bij de berekening van de opbrengst vanuit deze regeling voor het jaar 2020, moet worden uitgegaan van een zogenaamde worstcasebenadering. In een dergelijke benadering moet dan ook rekening worden gehouden met de mate waarin de regeling niet zal worden nageleefd en de mogelijkheden die de veehouder heeft om via op zichzelf toegestane activiteiten het effect van de diervoedermaatregel teniet te doen.

Omdat de opbrengst van deze regeling ten goede dient te komen aan verschillende (woning)bouwprojecten en de effecten van die projecten op het niveau van de individuele hexagonen van de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied worden beoordeeld, is het ook noodzakelijk dat de gevolgen van de stikstofreductie op het niveau van individuele hexagonen worden berekend.

Het vereiste dat de stikstofopbrengst gegarandeerd moet zijn om in het stikstofregistratiesysteem opgenomen te worden, betekent ten slotte dat de stikstofreducerende maatregel ook voldoende handhaafbaar moet zijn. Hoewel regulering van het ruw eiwitgehalte in het rantsoen in melkvee de voorkeur geniet omdat dat de totale voeding van de koe betreft, is het op dit moment niet mogelijk hiervoor een juridisch stelsel te ontwerpen met voldoende handhaafbare, individuele normstelling. Om die reden is gekozen voor de regulering van aangekochte krachtvoerders via een stelsel van absolute normen.

Gedifferentieerde normering van aangekochte krachtvoerders

Het rantsoen van melkvee bestaat hoofdzakelijk uit ruwvoerders (gras, graskuil, mais) en krachtvoerders.

Krachtvoerders maken ongeveer een kwart tot een derde van het rantsoen voor melkvee uit en kunnen weer onderverdeeld worden in enkelvoudige krachtvoerders en samengestelde krachtvoerders: mengvoerders. Deze laatste categorie diervoederders wordt in Nederland over het algemeen geleverd in de vorm van geperste korrels die zijn samengesteld uit verschillende voedermiddelen. In Nederland wordt dit mengvoeder over het algemeen geleverd door daarin gespecialiseerde mengvoederbedrijven. Het overgrote deel van de melkveehouderij gebruikt uitsluitend mengvoeder naast hun ruwvoer.

¹ Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:1603.

Enkelvoudige krachtvoerders kunnen worden onderscheiden in droge krachtvoerders als granen en natte voeders zoals tarwegistconcentraat en bierbostel. Deze natte voeders zijn in feite reststromen uit industriële processen.

Het aandeel enkelvoudige droge krachtvoerders dat gevoerd wordt in de melkveehouderij is ongeveer 15 tot 20% op het totaal aan krachtvoerders dat gevoerd wordt. Natte voeders maken maximaal 5% van het totale rantsoen uit.

In al deze diervoeders komt eiwit voor. Eiwit is noodzakelijk voor de groei en het onderhoud van het dier en voor de productie van dierlijke producten. Een deel van het ruw eiwit wordt niet gebruikt en leidt na vertering tot excretie van ammoniakaal stikstof en daardoor tot ammoniak. Een verlaging van de ammoniak(stikstof)uitstoot kan worden gerealiseerd door te sturen op de input van eiwit.

Het RE-gehalte in ruwvoerders varieert per jaar. Deels is dit door de veehouder te beïnvloeden door bijvoorbeeld variatie in bemesting en maaien. Deels is dit ook niet te beïnvloeden vanwege de afhankelijkheid van klimatologische omstandigheden. Zo kan bijvoorbeeld een natte of droge zomer tot een aanzienlijke variatie in het ruw eiwitgehalte van gras leiden. Het RE-gehalte in krachtvoerders is daarentegen zeer goed te regelen.

Veehouders sturen op een gewenst totaal eiwitgehalte in het rantsoen door een wisselende samenstelling van de verschillende voedermiddelen. In de praktijk fungeert daarbij het krachtvoeder als "regulator" voor het variërende RE-gehalte in het ruwvoeder, zodat een optimaal rantsoen wordt bereikt.

In deze regeling zijn normen voor ruw eiwit opgenomen, gedifferentieerd naar bedrijfsintensiteit en grondsoort. Een veehouder is het verboden aangekochte krachtvoerders op zijn bedrijf voorhanden te hebben of in voorraad te hebben en het melkvee de krachtvoerders te laten gebruiken, indien het krachtvoer de voor zijn bedrijf geldende norm overschrijdt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de bestaande verschillen in intensiteit van melkveebedrijven en aan de verschillen in grondsoort waarop zij hun ruwvoer telen en de bijbehorende krachtvoederbehoefte. Deze differentiatie heeft de volgende achtergrond.

Naarmate de intensiteit van een bedrijf toeneemt - uitgedrukt in het aantal kilogram melk per hectare landbouwgrond - neemt uiteraard ook de absolute emissie van dat bedrijf toe, maar neemt de relatieve ammoniakemissie per kilogram melk af. Om tegemoet te komen aan de verschillen in bedrijfsvoering is de norm gedifferentieerd.

De differentiatie naar grondsoort heeft te maken met de ruwvoerders (gras, graskuil, hooi, mais, voederbieten en veldbonen) die worden gevoederd. Afhankelijk van de grondsoort en het geteelde product zijn er aanzienlijke regionale verschillen in ruwvoerders en de samenstelling van het ruwvoer. Op de klei- en zandgebieden wordt er meer mais geteeld en gevoerd, dat een veel lager aandeel eiwit bevat. Op veengronden is de teelt van mais niet goed mogelijk en bovendien ongewenst door de versterkte oxidatie van veen en bodemdaling.

In de melkveehouderij wordt over het algemeen meer eiwit gevoerd dan nodig is. Een melkkoe kan volstaan met 155 gram eiwit per kilogram droge stof in het totaalrantsoen zonder gevolgen voor de diergezondheid en productie, terwijl het

huidige niveau landelijk gezien ligt op ongeveer 165 gram. Een teruggang in eiwitgehalte vergt daarbij veelal een aanpassing van het voer- en grasmanagement. De normen uit de regeling zijn zodanig dat over het algemeen een RE-gehalte in het rantsoen van de melkkoe kan worden bereikt dat ligt onder het huidige landelijke niveau en boven het niveau dat de melkkoe ten minste nodig heeft.

Uit de eerder bedoelde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vloeit voort dat uitgegaan dient te worden van een zogenaamd worst-case scenario. Alleen dan immers is sprake van voldoende zekerheid ten aanzien van de gerealiseerde stikstofreductie. Omdat de regulering van krachtvoer slechts een deel van het totale rantsoen van melkvee uitmaakt, is het derhalve noodzakelijk om een aantal aannames te doen op basis waarvan voldoende zekerheid ten aanzien van de opbrengst kan worden bereikt.

Allereerst is daarbij gekeken naar de afgelopen jaren en de ontwikkeling van het RE-gehalte in het krachtvoer. Van de laatstbekende 3 jaren waarover definitieve cijfers met betrekking tot dat gehalte beschikbaar zijn, blijkt dat het RE-gehalte in 2018 het laagste was. Daarom is dat jaar bij de bepaling van de normen als referentiejaar gekozen om de beoogde stikstofreductie van 0,2 kTon te bereiken.

Vervolgens is ingeschat in welke mate veehouders zich niet aan de normen zullen houden. Ook is ingeschat in hoeverre veehouders hun handelwijze zullen aanpassen als gevolg van de normering van het krachtvoer. Daarbij gaat het dan om op zichzelf toegestaan handelen, dat echter als effect heeft dat het stikstofreducerend effect van de maatregel geheel of gedeeltelijk teniet wordt gedaan (substitutiegedrag).

Op basis van het vorenstaande en weer redenerend vanuit worst case-benadering zijn de normen op basis daarvan bijgesteld opdat de beoogde 0,2 kTon reductie wordt bereikt. De correctie van de normen is gebaseerd op het feit dat de normen over het algemeen goed aansluiten bij de trend die de afgelopen jaren te zien is én het feit dat in de regeling is voorzien in een specifieke voorziening voor bepaalde categorieën bedrijven met zogenaamde extreme rantsoenen.

3. Juridisch kader

Nationaalrechtelijk kader

Deze regeling is vastgesteld op basis van artikel 2.18a van de Wet dieren. Dit artikel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling ter bescherming van het milieu regels te stellen over de samenstelling van diervoeders.

Europeesrechtelijk kader

Verordening (EG) nr. 767/2009 (de verordening) regelt de handel en het gebruik van diervoeders.² Artikel 4, eerste lid, van de verordening bepaalt dat diervoeders

² Verordening (EG) Nr. 767/2009 van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 79/373/EEG van de Raad, Richtlijn 80/511/EEG van de Commissie, Richtlijnen 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG en 96/25/EG van de Raad en Beschikking 2004/217/EG van de Commissie (PbEU L 229)

alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien zij veilig zijn en niet rechtstreeks een nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn hebben. In de verordening is niet nader uitgewerkt wanneer het gebruik van diervoeders leidt tot een rechtstreeks nadelig effect op het milieu of het dierenwelzijn. Ook is niet voorzien in een formele rol van lidstaten om deze open geformuleerde norm nader uit te werken. Dat neemt evenwel niet weg dat de lidstaten in bepaalde gevallen is toegestaan om nadere maatregelen ter uitvoering van verordeningen vast te stellen. Het gaat hier slechts om een beperkte mogelijkheid, vanwege het harmoniserende karakter van de aangehaalde verordening. In dit verband is het arrest in de zaak C-541/16 van het Hof van Justitie van de Europese Unie relevant.³

In dat arrest licht het Hof toe dat de mogelijkheid voor lidstaten om dergelijke maatregelen te stellen, moet worden gezien in het licht van de doelstellingen van de betreffende verordening. Indien die mogelijkheid er is, mogen deze maatregelen de rechtstreekse werking van de verordening niet belemmeren, niet verheimelijken dat zij een rechtshandeling van de Unie is en moeten zij binnen de grenzen van de beoordelingsmarge blijven die de lidstaten is toegekend. Ook mogen de hoofddoelstellingen van de verordening – in dit geval veiligheid van diervoeder en de bescherming van de volksgezondheid (artikel 1 van de aangehaalde verordening) – niet worden doorkruist. Verder moeten de middelen waarmee de nationale maatregel de doelstelling van de Unieregeling in kwestie beoogt te bereiken, aldus het Hof, voldoen aan het evenredigheidsbeginsel (zie hierna).

Gegeven het feit dat met deze regeling het vrij verkeer van goederen (artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) wordt beperkt, moet worden voldaan aan de zogeheten "rule of reason": de regels moeten zonder discriminatie worden toegepast, ze zijn gerechtvaardigd door dwingende eisen van algemeen belang, ze zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en ze gaan niet verder dan noodzakelijk.

In deze toelichting op de regeling wordt onderbouwd dat de onderhavige regeling voldoet aan de hiervoor geformuleerde Europeesrechtelijke eisen. De rechtstreekse werking en de hoofddoelstellingen van de verordening worden niet doorkruist. De veiligheid van diervoeders en de volksgezondheid blijven onverkort beschermd nu slechts sprake is van een maximering van een RE-gehalte dat normaliter ook al varieert in het voer. Er worden geen beperkingen gesteld aan de handel in diervoeders tussen lidstaten.

Omdat in artikel 4, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de verordening is geregeld dat diervoeders alleen in de handel mogen worden gebracht en gebruikt indien zij geen rechtstreeks nadelig effect op het milieu hebben, heeft de verordening mede tot doel om het milieu te beschermen. Het gaat hier om een open geformuleerd voorschrift, waaraan in de praktijk nader invulling moet worden gegeven.

Ook wordt voldaan aan de 'rule of reason' en het daarmee samenhangende evenredigheidsbeginsel. De regels in de onderhavige regeling maken geen onderscheid naar nationaliteit. Ook zijn de regels gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, namelijk door milieubelangen. Daarnaast komen

³ ECLI:EU:C:2018:251.

de regels tegemoet aan het belang van voldoende woongelegenheid. De regels zijn verder geschikt om het nagestreefde doel te bereiken: de regels leiden tot een lagere ammoniakbelasting van het milieu en maken meer woningbouw mogelijk. Tot slot gaan de regels niet verder dan noodzakelijk. De gestelde maxima voor het ruw eiwit in diervoeders zijn goed haalbaar, mede gelet op de differentiatie van de normen naar intensiteit en grondsoort.

4. Gevolgen en regeldruk

De melkveesector in Nederland bestaat grofweg uit 16.000 bedrijven. Ruim de helft van die bedrijven bevindt zich op zandgrond. Een derde van het totaalbestand heeft de beschikking over kleigrond en de rest betreft bedrijven op veengrond. De veehouder is eenvoudig zelf in staat te verifiëren en aan te tonen welke norm voor zijn bedrijf van toepassing is.

Zoals hierboven geschetst leidt de normering van aangekochte krachtvoerders in de onderhavige regeling tot de noodzaak het voermanagement op een andere manier vorm te geven. In de praktijk zal hierbij ook de diervoederadviseur een belangrijke rol spelen. Deze buigt zich namens de mengvoerfabrikant, samen met de veehouder, over de voersituatie op het bedrijf en eventuele noodzakelijke aanpassingen.

Om de veehouder verder te helpen bij zijn voermanagement wordt momenteel gewerkt aan een subsidiemogelijkheid waarmee de ondersteuning van de veehouder door middel van gespecialiseerde bedrijfsadvisering wordt versterkt.

Hoewel de normering uit de regeling nog ruimschoots boven het niveau zit waar beneden negatieve diegezondheidsgevolgen kunnen optreden, kan het zijn dat in individuele gevallen toepassing van de normen desondanks tot diegezondheidsproblemen zou leiden. Beneden een niveau van 155 gram ruw eiwit per kilogram droge stof op rantsoenniveau zijn dergelijke problemen niet uit te sluiten. Bij bedrijven met een zeer groot aandeel maïs in het rantsoen zou zich dat bijvoorbeeld kunnen voordoen. Om dergelijke bedrijven niet met een onmogelijke opgave te confronteren, voorziet de regeling in het nieuwe artikel 64c van de Regeling diervoeders 2012 in een apart regime daarvoor. Hierop wordt in de artikelgewijze toelichting nader ingegaan. Naar verwachting zal het hier gaan om hooguit enkele honderden gevallen.

Zogenaamde natte bijproducten zijn uitgezonderd van de werking van de regeling. Het gaat dan om bierbostel en tarwegistconcentraat. Deze uitzondering geeft een aantal bedrijven dat normaliter daarvan gebruik maakt meer flexibiliteit in hun bedrijfsvoering. De uitzondering past ook in het streven naar een duurzamere landbouw omdat het bij deze producten gaat om restproducten uit industriële processen die nuttig worden gebruikt in de landbouw.

De normen uit de regeling gelden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de regeling ook voor de reeds op dat moment aanwezige voorraden diervoer, bedoeld in het nieuwe artikel 64b, vijfde lid, van de Regeling diervoeders 2012. Omdat het concept van de regeling al in april dit jaar openbaar is geworden met de start van de voorhangprocedure op grond van artikel 10.10, tweede lid, van de Wet dieren, heeft de melkveehouderij voldoende de tijd gehad om hierop in te spelen en worden dus geen problemen verwacht.

De levering van krachtvoerders van buiten het bedrijf vindt nu reeds plaats met facturering, waarbij op de bon het RE-gehalte van het geleverde voer is opgenomen. Veehouders willen immers zekerheid omtrent een essentieel element van het gekochte voer, te weten het RE-gehalte. Niet valt uit te sluiten dat in sommige gevallen dit RE-gehalte niet op de bon wordt vermeld door de leverancier. In dat geval zal die praktijk moeten wijzigen. Dit betreft een relatief eenvoudige aanpassing.

5. Uitvoering en handhaving

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op de naleving van de voorschriften in deze regeling. Toezicht en handhaving vindt plaats overeenkomstig het interventiebeleid zoals dat door de NVWA is vastgesteld.⁴

Het concept van de regeling is, met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, voorgelegd aan de NVWA. De NVWA oordeelde dat er, vanuit fraudegevoeligheid, geen bijzonderheden aan de regeling kleven en dat de regeling uitvoerbaar en handhaafbaar is. Bij gemengde bedrijven zal naar het oordeel van de NVWA controle lastig zijn, maar dat acht de NVWA, gelet op de looptijd van de regeling en de totale populatie, geen onoverkomelijk bezwaar.

De NVWA zal steekproefsgewijs het RE-gehalte van op het bedrijf aanwezige krachtvoer controleren, in combinatie met een administratieve controle van facturen.

Voldoening aan de normering in de regeling is voor de veehouder goed haalbaar. Omdat naar verwachting gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze regeling extra gesubsidieerde mogelijkheden voor begeleiding op het gebied van bedrijfsmanagement in werking zullen treden, wordt een relatief hoge graad van naleving verwacht. Mocht het niettemin noodzakelijk zijn handhavend op te treden dan zal daarvoor primair het instrument van de bestuurlijke boete worden benut.

6. Financiële gevolgen

Er wordt niet verwacht dat aan de regeling noemenswaardige negatieve financiële gevolgen zullen zijn verbonden.

7. Consultatie

Over de vormgeving van de stikstofreductie in het diervoeder is in het eerste kwartaal van 2020 meermaals gesproken met de landbouwsector, waaronder het Landbouwcollectief en NEVEDI. Uit dat overleg is een duidelijke voorkeur naar voren gekomen voor de regulering van het rantsoen van melkvee, in plaats van de regulering van het mengvoer. Bovendien gaven partijen de voorkeur aan een convenantsconstructie, waarbij op sectorniveau landelijke reductie-afspraken worden gemaakt en het individuele melkveebedrijf de keuze zou krijgen om ofwel een diervoedermaatregel te treffen ofwel te kiezen voor een alternatieve reductiemaatregel door mest te verdunnen met water of meer weidegang.

Voor 2020 biedt echter gebruik van een convenantsconstructie geen oplossing die leidt tot stikstofreductie die in het stikstofregistratiesysteem kan worden

⁴ Zie hiervoor de website van de NVWA: www.nvwa.nl.

opgenomen. Een convenant op sectorniveau biedt immers niet de daarvoor noodzakelijke zekerheid over de opbrengst.

De voorkeur voor regulering van het totaalrantsoen is op dit moment niet uitvoerbaar. In de melkveehouderij wordt weliswaar op omvangrijke schaal gebruik gemaakt van de zogenaamde Kringloopwijzer, maar dit managementsysteem is, in ieder geval op dit moment, niet geschikt voor gebruik in het kader van de handhaving van de regeling.

8. Notificatie

Voorschriften in deze regeling zijn aan te merken als technisch voorschrift en zijn daarom genotificeerd ter uitvoering van richtlijn 2015/1535.⁵ Het gaat om zogeheten 'andere eisen' in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van richtlijn 2015/1535. [Reacties ontvangen in kader van de procedure?]

9. Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 september 2020 en vervalt met ingang van 1 januari 2021.

II. Artikelsgewijs

Artikel I (artikel 64b)

In het eerste lid van artikel 64b is geregeld dat een melkveehouder uitsluitend diervoeders voor melkvee voorhanden of in voorraad mag hebben of gebruiken met een bepaalde hoeveelheid ruw eiwit per kilogram diervoeder. De maximumhoeveelheden ruw eiwit in het eerste lid zijn standaard van toepassing op een melkveehouder. Indien een melkveehouder kan aantonen dat zijn bedrijf een jaarlijkse melkproductie heeft van 14.000 tot en met 20.000 kilogram per hectare tot zijn bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, zijn de hogere normen van het tweede lid van toepassing. Kan een melkveehouder aantonen dat zijn bedrijf meer dan 20.000 kilogram melk produceert per hectare, dan zijn de normen van het derde lid van toepassing.

In het vierde lid is een voorziening opgenomen voor bedrijven waarvan de landbouwgrond bestaat uit meerdere grondsoorten (zand- of lössgrond, kleigrond en veengrond). Ingeval de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond voor ten minste de helft bestaat uit een bepaalde grondsoort, dan geldt voor het gehele bedrijf de ruw-eiwitnorm die van toepassing is op die grondsoort. Wanneer sprake is van meerdere grondsoorten, maar geen van de grondsoorten meer dan de helft van de oppervlakte vormt, dan wordt de ruw-eiwitnorm berekend aan de hand van de oppervlaktegrootte van de verschillende grondsoorten.

Het zesde lid regelt op welke typen diervoeders de voorschriften van het eerste tot en met het vijfde lid van toepassing zijn. De voorschriften zijn beperkt tot voormengsels, voedermiddelen en mengvoeders die een melkveehouder van een derde heeft verkregen, bijvoorbeeld van een mengvoederleverancier. Diervoeders

⁵ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

die een melkveehouder op zijn eigen landbouwgrond heeft geproduceerd, vallen buiten de reikwijdte van deze regeling. Daarnaast vallen een aantal voedermiddelen buiten de reikwijdte van deze regeling. Het gaat om een aantal voedermiddelen die in de catalogus van voedermiddelen zijn opgenomen (Verordening (EU) nr. 68/2013): tarwegistconcentraat, bierbostel, bietenloof, stro, gras (zongedroogd; hooi), gras (kunstmatig gedroogd), gras/peulvruchten/kruiden, luzerne, luzerne (zongedroogd), luzerne (kunstmatig gedroogd) en snijmais. Veldbonen, voederbieten en kunstmelkpoeder voor de kalveropfok vallen ook buiten de reikwijdte van deze regeling. In de praktijk is de regeling daarmee beperkt tot aangekochte krachtvoerders.

Op grond van het zevende lid is een leverancier bij de levering van voormengsels, voedermiddelen en krachtvoerders (uitgezonderd gras, graskuil, mais, hooi, voederbieten, veldbonen en kunstmelkpoeder voor de kalveropfok) voor melkvee verplicht een document te verstrekken waarin is opgenomen de hoeveelheid ruw eiwit in het ruw eiwit en de diercategorie waarvoor de diervoeders zijn bestemd. Op deze manier kan de NVWA aan de hand van een administratieve controle de naleving van deze regeling controleren.

Artikel I (artikel 64c)

Dit artikel treft een specifieke voorziening voor melkveehouders bij wie toepassing van de normen uit artikel 64b tot problemen zou leiden voor de diergezondheid. Dat is het geval indien het rantsoen van het melkvee onder 155 gram ruw eiwit per kilogram diervoeder komt. In dat geval volgt uit het artikel dat alsnog een norm geldt waarbij het totale rantsoen uitkomt op 155 gram.

Voor de berekening van de toepasselijke ruw eiwitgehalten wordt gebruik gemaakt van gemiddelden over de jaren 2018 en 2019 en de gewichtsverhouding die gemiddeld genomen over die jaren werd gerealiseerd tussen enerzijds ruwvoer en anderzijds krachtvoer. Zo telt verhoudingsgewijs het aandeel ruwvoer en krachtvoer mee voor de bepaling of sprake zal zijn van een te schraal rantsoen bij onverkorte toepassing van artikel 64b. Is daarvan sprake, dan is het de veehouder toegestaan krachtvoer te gebruiken dat een zodanig hoog RE-gehalte kent, dat het totale rantsoen alsnog op 155 uitkomt.

Het is aan de veehouder om aan te tonen dat in zijn geval sprake is van een situatie, zoals hierboven bedoeld. Daartoe kan hij gebruik maken van de gegevens uit de Kringloopwijzer over de jaren 2018 en 2019. Deze gegevens zijn immers definitief.

Om in aanmerking te kunnen komen voor deze uitzondering, zal de veehouder binnen een week na inwerkingtreding van deze regeling aan de NVWA moeten melden dat hij van oordeel is te vallen onder de uitzondering, onder overlegging van de toepasselijke bewijsstukken. Te late melding heeft tot gevolg dat de veehouder geen gebruik kan maken van de uitzondering.

Artikel II (bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren)

Voor overtreding van de voorschriften in artikel 64b van de Regeling diervoeders 2012 kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Dit volgt uit artikel 8.6, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, van de Wet dieren in samenhang met artikel 8.7 van de Wet dieren. Met artikel II wordt de bijlage bij de Regeling handhaving

en overige zaken Wet dieren gewijzigd, waardoor een boetecategorie wordt gekoppeld aan overtreding van artikel 64b van de Regeling diervoeders 2012. De boetecategorie is categorie 3 (€ 2500).