



Economische impact van het coalitieakkoord (2022-2025) op het zuivelcomplex

Luuk Vissers, Joan Reijs, Roel Jongeneel (coördinator), Alfons Beldman, Ana Gonzalez Martinez, Co Daatselaar



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Economische impact van het coalitieakkoord (2022-2025) op het zuivelcomplex

Luuk Vissers, Joan Reijs, Roel Jongeneel (coördinator), Alfons Beldman, Ana Gonzalez Martinez, Co Daatselaar

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), de branchevereniging van de Nederlandse zuivelindustrie.

Wageningen Economic Research
Wageningen, april 2022

NOTA
2022-036

Luuk Vissers, Joan Reijs, Roel Jongeneel (coördinator), Alfons Beldman, Ana Gonzalez Martinez, Co Daatselaar, 2022. *Economische impact van het coalitieakkoord (2022-2025) op het zuivelcomplex*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2022-036. 26 blz.; 6 fig.; 4 tab.; 28 ref.

In deze studie is verkend wat de potentiële economische impact van het coalitieakkoord 2022-2025 is op het zuivelcomplex. Er zijn drie scenario's richting 2030 doorgerekend: een basisscenario en twee scenario's waarin is gevarieerd met het budget dat is toegewezen aan de melkveehouderij en de snelheid waarin de maatregelen worden genomen. De scenario's zijn afgeleid van de aangekondigde maatregelen en budgetten in het coalitieakkoord en mede gebaseerd op een analyse van beleidsrapporten. In het basisscenario neemt het aantal melkkoeien af met 0,32 miljoen (-20,5%) en het melkvolume met 2,54 miljard kg (-18,2%) in de periode 2020-2030. De toegevoegde waarde van het zuivelcomplex daalt met 1,37 miljard euro. Op basis van de scenario's zijn de bepalende factoren, mogelijke knelpunten en neveneffecten van het coalitieakkoord bediscussieerd.

This study explores the potential economic impact of the coalition agreement 2022-2025 on the Dutch dairy complex. Three scenarios towards 2030 have been analysed: a baseline scenario and two scenarios which varied in terms of the implementation speed of the policy measures and the public budget allocated to the dairy sector. The implemented scenarios were based on information derived from policy reports and budget information announced in the coalition agreement. In the baseline scenario, the herd size is projected to decrease by 0.32 million (-20.5%) and the milk volume by 2.54 million (-18.2%) in the period 2020-2030. The total value added of the dairy complex may decrease by 1.37 billion euros. Based on the assessment of the scenarios, key factors, potential bottlenecks and side effects of the coalition agreement are discussed.

Trefwoorden: coalitieakkoord, zuivel, stikstof, melkveehouderij, melkproductie, veestapel, beleid

Deze nota is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/567620> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2022 Wageningen Economic Research

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,

www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2022

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Nota 2022-036 | Projectcode 2282500495

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding van onderzoek	6
1.2 Onderzoeksvragen	6
1.3 Afbakening en aanpak	6
2 Beoogde maatregelen in het coalitieakkoord	8
3 Impact op melkveehouderij	10
3.1 Uitgangspunten	10
3.2 Resultaten: impact op nationaal niveau	12
3.3 Ruimtelijke allocatie provinciaal niveau	13
4 Impact op zuivelcomplex	16
4.1 Impact op het zuivelcomplex in Nederland	16
4.2 Impact op omringende landen	17
5 Discussie	18
Bronnen en literatuur	22
Bijlage 1	24



Samenvatting

Vraag en aanpak:

In deze studie is een verkenning gedaan naar de economische impact van het coalitieakkoord 2022-2025 op het zuivelcomplex. Drie scenario's zijn doorgerekend. De scenario's zijn afgeleid van de aangekondigde maatregelen en budgetten in het coalitieakkoord en mede gebaseerd op een analyse van beleidsrapporten. De scenario's verschillen onder meer in de snelheid waarin de maatregelen worden genomen. Voor de berekeningen is de tijdsperiode 2020-2030 gehanteerd.

Resultaten:

In het basisscenario neemt het aantal melkkoeien af met 0,32 miljoen in de periode 2020-2030 (-20,5%) en het melkvolume met 2,54 miljard kg (-18,2%). De toegevoegde waarde van het zuivelcomplex daalt met 1,37 miljard euro. De dalingen zijn vooral het gevolg van het doorhalen van fosfaatrechten als gevolg van aangekondigde opkoopregelingen. Daarnaast speelt een rol dat extensivering naar verwachting een remmende werking heeft op de ontwikkeling van de melkproductie per koe.

Als gevolg van de krimp daalt ten opzichte van 2020 de werkgelegenheid in de toeleverende en verwerkende industrie met 10.600. Bij de daling van het aantal arbeidsplaatsen in de keten moet worden aangetekend dat circa 50% van die daling autonoom optreedt (referentie).

In het scenario Meer opkoop melkvee daalt het melkvolume met 2,98 miljard kg (-21,3%). In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat er een groter deel van het budget voor de opkoopregelingen wordt besteed aan de melkveehouderij (ten opzichte van het basisscenario).

In het scenario Minder opkoop melkvee daalt het melkvolume met 1,41 miljard kg (-10,1%). In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat er vertraging zal ontstaan in de uitvoering van gebiedsprocessen (het beschikbare budget tot 2030 wordt niet volledig benut) en dat aangekondigde vergoedingen onvoldoende aantrekkelijk zijn voor melkveehouders om deel te nemen. Het gaat hier om vertraging, bij gelijkblijvend beleid zal een deel van het budget voor opkoopregelingen na 2030 worden ingezet.

In dit rapport is informatie opgenomen over melkproductie nabij Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden per provincie. Dit geeft een beeld van de gebieden waar de impact groter kan zijn omdat de opkoop van bedrijven vooral in deze gebieden zal plaatsvinden. Er is echter nog veel onduidelijk over de invulling en focus van gebiedsprocessen.

Beperkingen:

Het coalitieakkoord bevat informatie op hoofdlijnen. De instrumentering is nog niet concreet uitgewerkt. De werkelijke impact is afhankelijk van veel details die nog ingevuld moeten worden. Ook is er op bestaande beleidsdossiers (mestbeleid, fosfaatrechten, derogatie, klimaat, grondgebondenheid) sprake van 'schuivende panelen' waardoor het totale toekomstige beleidspakket moeilijk is te overzien.

In deze studie is ervan uitgegaan dat fosfaatrechten de beperkende factor blijven voor de landelijke melkproductie. Er kan een situatie ontstaan dat deze veronderstelling niet meer opgaat, bijvoorbeeld als de vergunningssituatie van veel bedrijven groei niet langer toelaat of economische en/of maatschappelijke omstandigheden ervoor zorgen dat fosfaatrechten die vrijkomen bij stoppers niet meer worden overgenomen door blijvers.

De studie is beperkt tot een economische doorrekening. De sociale impact van het regeerakkoord is niet nader beschouwd.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding van onderzoek

Op 15 december 2021 is het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' gepubliceerd (Rijksoverheid, 2021a). In dit akkoord stellen de coalitiepartijen dat de uitdagingen in de landbouw en natuur onder meer worden aangepakt met een transitiefonds waarin tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar komt. In het akkoord is gekozen voor een gebiedsgerichte benadering:

'In de gebiedsgerichte aanpak kunnen extensivering, omschakeling, innovatie, legalisering en verplaatsing helpen bij versnelling van verduurzaming in de landbouw' (Rijksoverheid, 2021a).

In het akkoord is besloten dat de doelstellingen in de wet stikstofreductie en natuurverbetering worden versneld van 2035 naar 2030. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) behoefte aan inzicht in de impact van het voorgenomen kabinetsbeleid op het zuivelcomplex.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt: wat is de economische impact van het coalitieakkoord 2022-2025 op het zuivelcomplex? Deze hoofdvraag is opgedeeld in de volgende vijf deelvragen:

1. Wat is de impact van het voorgenomen kabinetsbeleid op het aantal melkkoeien en het totaal geproduceerde melkvolume in Nederland?
2. Wat betekent het voorgenomen kabinetsbeleid voor de ruimtelijke allocatie van de melkproductie in Nederland?
3. Wat is de economische impact van de aanpassing van het melkvolume voor de primaire sector en het resterende deel van het zuivelcomplex?
4. Wat is de impact van het voorgenomen kabinetsbeleid op het melkvolume in omliggende landen?
5. Welke factoren zijn van invloed op de realisatie van het coalitieakkoord? Waar liggen mogelijke knelpunten?

1.3 Afbakening en aanpak

Als eerste is een literatuurstudie uitgevoerd om de plannen van het coalitieakkoord te vertalen naar concrete uitgangspunten voor doorrekening (hoofdstuk 2).

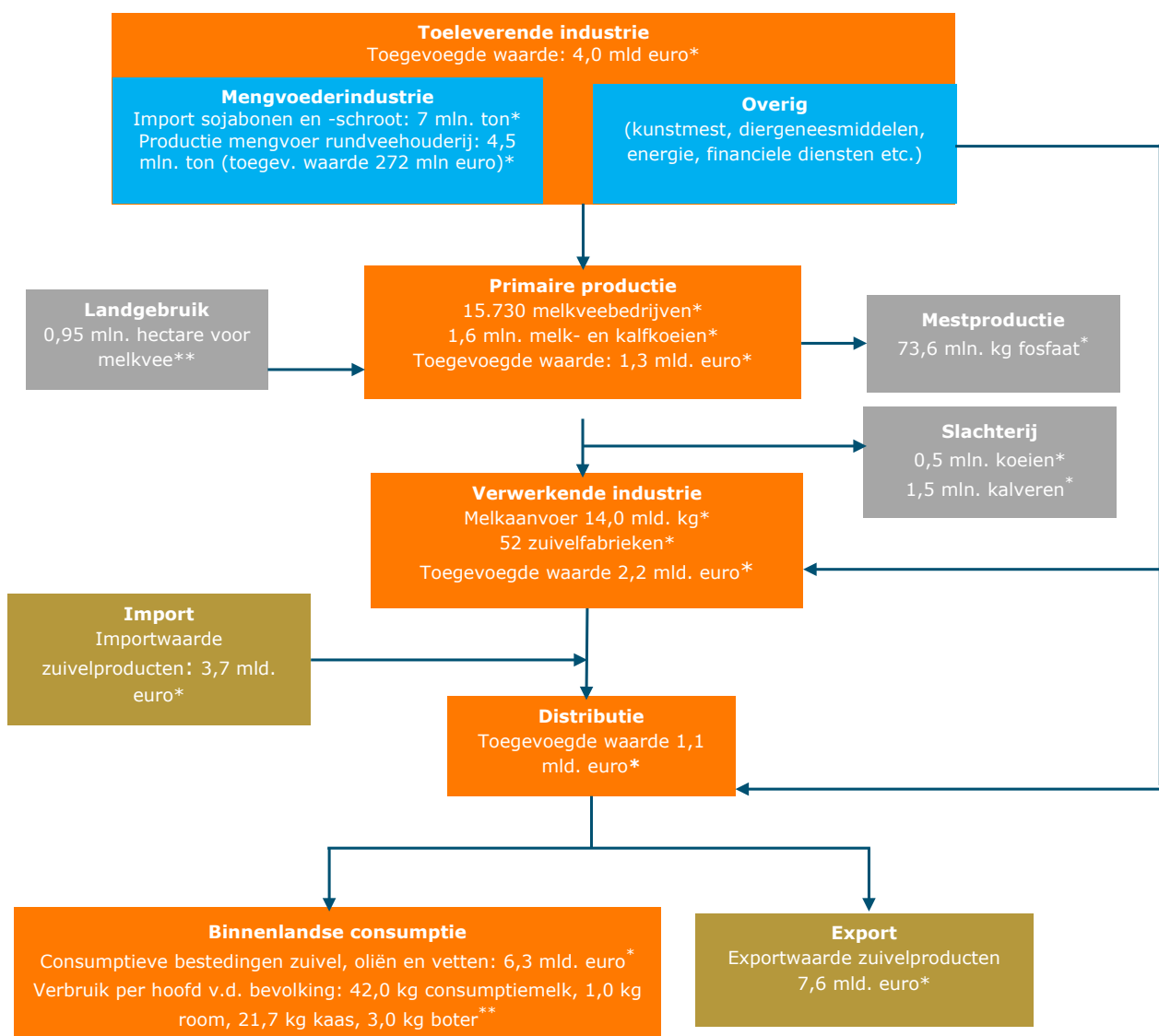
Op basis van deze uitgangspunten zijn berekeningen uitgevoerd om de impact van het coalitieakkoord op het aantal koeien en de totale melkproductie in Nederland op hoofdlijnen in te schatten (hoofdstuk 3). Hierbij is, in overleg met de opdrachtgever, de tijdsperiode 2020-2030 gehanteerd. Om een indruk te geven van de regionale effecten is in beeld gebracht hoeveel melk wordt geproduceerd in gebieden waar beperkingen gelden voor de landbouw vanwege nationale opgaven, zoals veenweidegebieden en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bovendien wordt in beeld gebracht wat de gemiddelde bedrijfsopzet is in deze gebieden.

De studie is beperkt tot een doorrekening van de economische effecten van het coalitieakkoord op nationaal niveau. Deze effecten zijn niet op gebiedsniveau doorgerekend. Ook de sociale impact is geen onderdeel van deze studie.

Het KOBALAMI-model¹ is toegepast om de potentiële impact van veranderingen in de melkveehouderij op het gehele zuivelcomplex in te schatten (hoofdstuk 4). In deze studie is het zuivelcomplex omschreven als het geheel aan toeleverende industrie, de primaire productie (melkveehouderij), de verwerkende industrie (zuivelindustrie en rundveeslachterij) en de distributie. Een overzicht hiervan is weergegeven in figuur 1.

Voor de berekeningen wordt gebruikgemaakt van de samenhangen zoals die op dit moment in het Nederlandse zuivelcomplex bestaan (input-outputanalyse)² en rekening gehouden met de ontwikkeling van kosten en baten in de loop van de tijd (kosten-baten analyse) (Conijn et al., 2021). De effecten van de ontwikkelingen in Nederland op omliggende landen worden alleen kwalitatief behandeld.

Op basis van de aspecten die in hoofdstuk 2, 3 en 4 aan bod komen worden in hoofdstuk 5 de bepalende factoren en mogelijke knelpunten besproken. Ook de relatie met de EU Farm to Fork-strategie is daarbij relevant.



Figuur 1 Structuur van het zuivelcomplex (* = gegevens 2020, ** = gegevens 2018)

¹ KOBALAMI is een rekentool waarmee kosten-batenanalyses kunnen worden gemaakt voor de agro-complexen, inclusief het zuivelcomplex (Conijn et al., 2021).

² Input-outputanalyse is een methodiek om de met de melkveehouderij (primaire productie) samenhangende economische activiteiten in de keten (supply chain) te modelleren en de gevolgen van veranderingen in de melkveehouderij (inclusief geitenhouderij) voor de rest van de economie mee door te rekenen.

2 Beoogde maatregelen in het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord staan de beoogde maatregelen om de transitie van de landbouw te realiseren. Voor veel maatregelen is niet nader omschreven hoe deze uitgevoerd zullen worden. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft de effecten van twee beleidspakketten geanalyseerd (Tiktak et al., 2021). Beleidspakket 'variant A' in dit rapport lijkt een belangrijke bron te zijn geweest bij het opstellen van het coalitieakkoord. In 'variant A' speelt de toekomstige ontwikkeling van veestapel en landgebruik een centrale rol. Deze variant volgt een ruimtelijk spoor waarbij Nederland is ingedeeld in vier zones (Scholten et al., 2021):

- Zone A: goed geschikte landbouwgebieden met agrarische productie als hoofdfunctie.
- Zone B: zone waar milieueisen beperkend zijn voor de landbouw; hierdoor moet de landbouw geïntegreerd worden in het landelijk gebied (bijvoorbeeld wonen).
- Zone C: gebieden waar beperkingen gelden voor de landbouw vanwege nationale opgaven zoals veenweidegebieden (C1) en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (C2).
- Zone D: natuurgebieden waar bescherming, herstel en ontwikkeling van natuur centraal staan. Hoewel deze zonering niet letterlijk is geadopteerd in het coalitieakkoord, wordt een gebiedsgerichte aanpak daarin wel expliciet genoemd en overgenomen.

In de budgettaire bijlage van het coalitieakkoord staat een overzicht van de maatregelen die zijn opgenomen in het stikstoffonds, onderverdeeld in twee sporen (Rijksoverheid, 2021b, pagina 18). Onderstaand volgt onze interpretatie van deze maatregelen:

Spoor 1: opkoop, financiële afwaardering en kaderrichtlijn water (€ 13,8 miljard in 2022-2030)

- Het lijkt aannemelijk dat de opkoop (€ 6,1 miljard in 2022-2030) betrekking heeft op uitbreiding van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Maatregel Gerichte Opkoop (MGO).
- De Lbv is een generieke landelijke regeling waarbij bedrijven vrijwillig en tegen een vaste vergoeding een of meerdere bedrijfslocaties sluiten. Bij vrijwillige beëindiging is in de Lbv in eerdere doorrekeningen een vergoeding van 65% gehanteerd voor stallen en een vergoeding van 100% voor fosfaatrechten (Tiktak et al., 2021).
- De MGO is een regeling gericht op het opkopen van piekbelasters via vrijwillige deelname en eventueel via onteigening. Onteigening zou plaats kunnen vinden bij een deel van de bedrijven die worden gedefinieerd als piekbelaster op Natura 2000-gebieden als te weinig piekbelasters vrijwillig aan de MGO-regeling deelnemen (Tiktak et al., 2021). Bij vrijwillige deelname aan de MGO-regeling wordt gerekend met een vergoeding van 100% voor stallen en bij onteigening bedraagt die vergoeding gemiddeld 130% (Tiktak et al., 2021). Fosfaatrechten worden voor 100% vergoed.
- De maatregel financiële afwaardering van grond (€ 5,7 miljard in 2022-2030) betreft de afwaardering van grond met als doel de grond te bestemmen voor een extensievere vorm van landbouw (landschapsgrond). Het lijkt aannemelijk dat deze afwaardering vooral plaats gaat vinden rondom gebieden waar beperkingen gelden voor de landbouw vanwege nationale opgaven zoals veenweidegebieden (C1) en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (C2). Op de afgewaardeerde gronden zullen waarschijnlijk aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering worden gesteld zoals bijvoorbeeld lagere bemesting, een extensievere bedrijfsvoering of verhoogd peilbeheer. Deze eisen zijn nog niet concreet gemaakt.
- Een mogelijke invulling van afwaardering is dat de overheid grond koopt van deelnemers aan de MGO tegen marktwaarde en deze gronden in afgewaardeerde vorm aanbiedt aan blijvers in de betreffende gebieden. Ook de gronden van de blijvers worden afgewaardeerd: de overheid betaalt de afwaardering uit aan de blijvers. Van het ontvangen geld kunnen deze bedrijven afgewaardeerde grond van deelnemers aan de MGO-regeling (die ook conform de aanvullende eisen gebruikt moet worden) verwerven. De blijvende bedrijven gaan daarna verder met een extensievere bedrijf (meer grond bij dezelfde aantallen koeien) en beperkingen ten aanzien van de bedrijfsvoering.³

³ Dit is een vereenvoudigde weergave. Afhankelijk van de exacte invulling van het beleid kunnen waarschijnlijk ook mixen ontstaan waarbij de oppervlakte van het melkveebedrijf voor een deel uit landschapsgrond bestaat en voor een deel uit grond met regulier gebruik.

-
- Dit spoor bevat ook budget (€ 1,3 miljard in 2022-2030) voor het uitbreiden van natuurareaal (niet zijnde Natura-2000) en een budget ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water (€ 0,7 miljard in 2022-2030). Deze maatregelen zijn niet nader gespecificeerd.

Spoor 2: perspectief blijvers (€ 4,4 miljard in 2022-2030)

- In dit spoor is een budget (€ 2,1 miljard) beschikbaar voor het stimuleren van natuurinclusieve landbouw. Dit budget omvat een vergoeding voor het aanleggen en beschermen van groenblauwe dooradering met een focus op zones rond Natura 2000-gebieden. Groenblauwe dooradering is een verzameling van landschapselementen (bijvoorbeeld ruigten, bermen) die niet voor productiedoeleinden gebruikt worden (Opdam et al., 2000). Bovendien wordt dit budget benut voor het uitbreiden van agrarisch natuur- en landschapsbeheer en voor het ondersteunen van boeren in de transitie naar natuurinclusieve landbouw.
- In dit spoor is ook budget (€ 1,0 miljard in 2022-2030) beschikbaar voor innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen. Onze interpretatie is dat dit budget is gericht op het ondersteunen van onderzoek naar de ontwikkeling van emissiearme stalsystemen en subsidies gericht op de uitrol van deze systemen en op het stimuleren van managementmaatregelen zoals meer weidegang, eiwitarmere voeren en het verdund uitrijden van mest.
- Bovendien is er budget (€ 1,2 miljard in 2022-2030) voor beleid rond het versterken van ondernemerschap en innovatie. Onze interpretatie is dat dit budget wordt besteed aan onafhankelijk advies, scholing van landbouwers en dergelijke.

Uitvoeringskosten (€ 1,8 miljard in 2022-2030)

- Dit betreft kosten ten behoeve van de uitvoering van de maatregelen in spoor 1 en 2.

3 Impact op melkveehouderij

3.1 Uitgangspunten

Voor de berekeningen zijn de volgende drie scenario's uitgewerkt:

1. Basisscenario
2. Scenario Meer opkoop melkvee
3. Scenario Minder opkoop melkvee

Het basisscenario geeft de inschatting van het coalitieakkoord zoals die wordt ingeschat op basis van de gemaakte veronderstellingen met betrekking tot opkoop, timing en vergoedingen. In het scenario Meer opkoop melkvee is aangenomen dat er een groter deel van het budget dat voor opkoop beschikbaar is naar de melkveehouderij gaat en er dus meer melkveebedrijven kunnen worden uitgekocht. In het scenario Minder opkoop melkvee is aangenomen dat er weliswaar dezelfde middelen voor opkoop worden ingezet als in het basisscenario, maar dat de uitvoering trager zal verlopen en ook de vergoedingen die nodig zijn (stallen, fosfaatrechten) hoger uitvallen, waardoor er in de beschouwde periode minder bedrijven kunnen worden opgekocht (zie tabel 1 voor verdere details)

Naast deze scenario's is een referentiescenario uitgewerkt dat de verwachte 'huidige ontwikkeling' (zonder de impact van het coalitieakkoord) weergeeft.

Tabel 1 Overzicht van de uitgangspunten gehanteerd in het basisscenario, scenario Meer opkoop melkvee en scenario Minder opkoop melkvee

Knop	Basisscenario	Scenario Meer opkoop melkvee	Scenario Minder opkoop melkvee
Aandeel budget opkoopregelingen naar melkveehouderij	Lbv: 50% MGO: 61%	Lbv: 65% MGO: 65%	Lbv: 50% MGO: 61%
Aandeel budget opkoopregelingen naar Lbv, restant gaat naar MGO	32%	32%	32%
Timing Lbv (opkoop)	2023-2027	2023-2027	2025-2029 (2 jaar vertraging)
Timing MGO (opkoop en afwaardering)	2023-2030	2023-2030	2025-2032 (2 jaar vertraging)
Reguliere grondprijs voor afwaardering	€ 70.000	€ 70.000	€ 85.000
Vergoedingspercentage stallen	Lbv: 65% MGO: 110%	Lbv: 65% MGO: 110%	Lbv: 100% MGO: 130%
Vergoeding fosfaatrechten	€ 137	€ 137	€ 175

Voor het basisscenario zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Van het budget voor de opkoopregelingen gaat 32% naar de Lbv-regeling en 68% naar de MGO-regeling. Deze verdeling is enigszins arbitrair op basis van de nadruk die wordt gelegd op gebiedsprocessen. Er is geen concrete informatie hierover gevonden in de beleidsstukken.
- Voor zowel de Lbv-regeling als de MGO-regeling is uitgegaan van volledige beëindiging van de veehouderij op de productielocatie bij opkoop. Bij beëindiging worden stallen worden vergoed op basis van de forfaitaire vervangingswaarde.⁴
- In de Lbv-regeling is conform Van den Born et al. (2020) 50% van het budget bestemd voor de melkveehouderij. Dit budget is verdeeld over de periode 2023-2027. De verdeling van dit budget is gebaseerd op de tranches die voor deze regeling worden opengesteld, resulterend in 50% in 2023 en

⁴ Voor de bepaling van de vergoeding voor stallen is uitgegaan van de forfaitaire vervangingswaarde van stallen. Dit is een door de EU geaccepteerde werkwijze om een vierkante meter-prijs voor stallen te bepalen waarop de overheid bij opkoop haar vergoeding baseert (zie Van Asseldonk et al., 2020).

2024, 33% in 2025 en 18% in 2026 en 2027 (Ministerie van LNV, 2021). De veronderstelling is gedaan dat er nog twee tranches van dezelfde omvang volgen.

- In de MGO-regeling is het aandeel van het budget dat aan de melkveehouderij wordt besteed, gebaseerd op de stikstofexcretie van melkvee in verhouding tot de totale stikstofexcretie van de veehouderij. In 2020 bedroeg het aandeel van melkvee in de totale stikstofexcretie 61% (CBS, 2022). Verondersteld is dat het budget voor de MGO-regeling voor twee derde wordt besteed aan vrijwillige opkoop en voor een derde aan onteigening (conform Tiktak et al., 2021). Voor de MGO-regeling is ervan uitgegaan dat 10% van het budget in 2023 en 2024 wordt besteed (vanuit eerder aangekondigd budget), 10% in 2025 en 80% gelijk wordt verdeeld over de periode 2026-2030 (16% per jaar). Deze verdeling in de tijd is gebaseerd op de verdeling van het budget in de tijd van het stikstoffonds (Rijksoverheid, 2021b).
- Voor afwaardering is een grondprijs van € 70.000 euro/hectare gehanteerd. Deze grondprijs is gebaseerd op de gemiddelde grondprijs nabij Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden in 2017-2019, gecorrigeerd voor 2,5% inflatie.
- In de analyse is uitgegaan van een afwaarderingspercentage van 40%. Dit afwaarderingspercentage is de helft van het afwaarderingspercentage voor natuurgrond (80%, zie Westerink et al. 2019). Hierbij is het eenvoudige uitgangspunt gehanteerd dat landschapsgrond een tussenvorm is tussen natuurgrond en landbouwgrond en qua waarde daar dan ook middenin ligt.

In het scenario Meer opkoop melkvee is de volgende aanpassing doorgevoerd ten opzichte van het basisscenario:

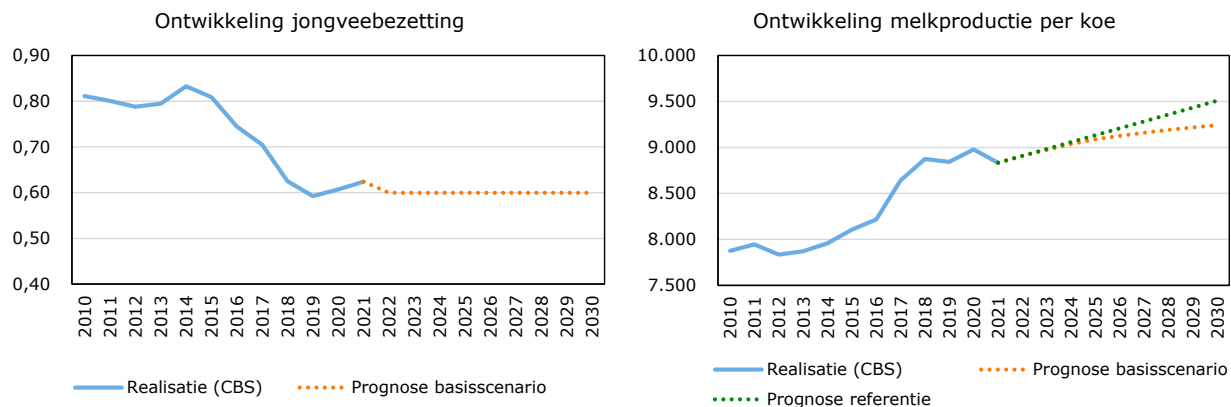
- Aandeel budget voor melkveehouderij in Lbv- en MGO-regeling is verhoogd naar 65%. Dit percentage is gebaseerd op het aandeel van de stikstofexcretie door de melkveehouderij van de totale stikstofexcretie van de veehouderijsectoren met productierechten (melkvee, varkens en pluimvee in 2020). Als een groter deel van het budget wordt besteed aan melkveehouderij worden er meer fosfaatrechten doorgehaald.

In het scenario Minder opkoop melkvee zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van het basisscenario (zie ook paragraaf 5.1 voor meer toelichting):

- 2 jaar vertraging Lbv- en MGO-regeling. Hier is verondersteld dat de complexiteit van de regelgeving voor vertraging gaat zorgen. De vertraging in gebiedsprocessen heeft betrekking op zowel opkoop als afwaardering. In dit scenario worden tot en met 2030 dus gebiedsgericht minder koeien opgekocht, minder fosfaatrechten doorgehaald en minder hectares afgewaardeerd omdat een deel van het budget doorschuift voorbij 2030. Ook de melkproductie per koe neemt minder af (ten opzichte van het basisscenario) omdat er minder koeien in 'extensief beheer' zitten omdat er minder grond wordt afgewaardeerd. De Lbv-regeling wordt in dit scenario nog steeds voor 2030 afgerond, een deel van het budget voor de MGO-regeling wordt na 2030 ingezet.
- Hogere vergoedingspercentages stallen en prijs fosfaatrechten als gevolg van de afwachtende houding van melkveehouders. Dit zorgt ervoor dat er minder fosfaatrechten worden doorgehaald per beschikbare euro.
- Hogere grondprijs bij afwaardering (€ 85.000 in plaats van € 70.000) vanwege (onder andere) speculatief gedrag. Als gevolg hiervan zijn er minder koeien in extensieve bedrijfsvoering in 2030 en is er een hogere melkproductie per koe.

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd voor de jongveebezetting en melkproductie per koe (zie figuur 2):

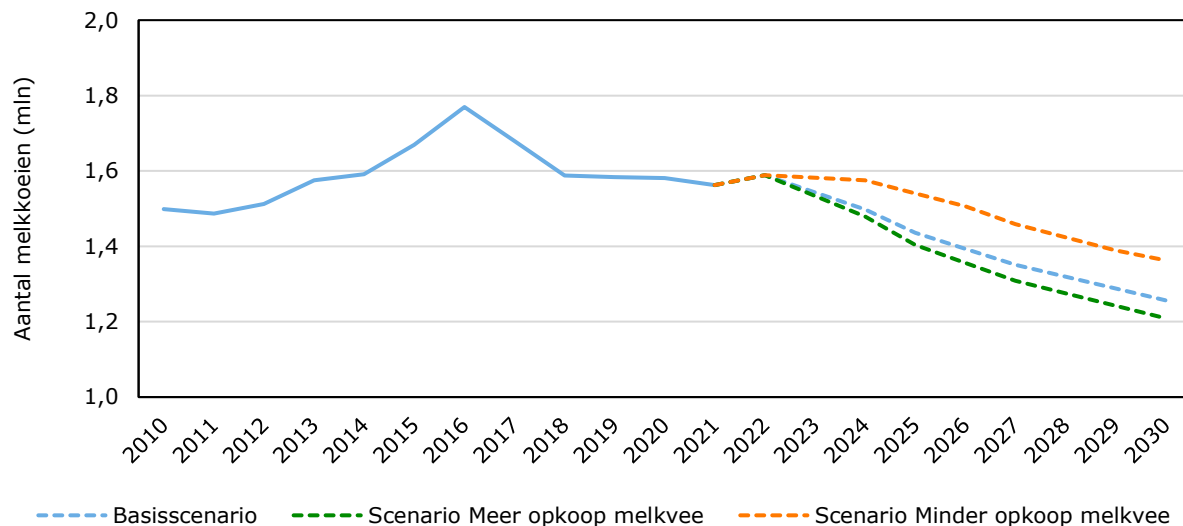
- Voor de jongveebezetting is het totaal aantal stuks jongvee in verhouding tot het totaal aantal melkkoeien in Nederland verondersteld gelijk te blijven aan het gemiddelde van de periode 2019-2021, namelijk 0,6 (CBS, 2022).
- Voor de melkproductie per koe is verondersteld dat deze zonder coalitieakkoord jaarlijks met 75 kg per koe toe zal nemen. Deze toename is gebaseerd op de autonome ontwikkeling in het Bedrijveninformatienet tussen 2000 en 2020. Daarnaast is verondersteld dat bij omschakeling naar extensieve bedrijfsvoering op de afgewaardeerde gronden een eenmalige daling in de melkproductie van ongeveer 1.300 kg per koe zal plaatsvinden (op basis van diverse studies naar effecten van omschakeling op biologische bedrijfsvoering) en een halvering van de jaarlijkse toename in melkproductie per koe.



Figuur 2 Ontwikkeling jongveebezetting en melkproductie per koe in de doorgerekende scenario's

3.2 Resultaten: impact op nationaal niveau

Figuur 3 laat de prognose van het aantal melkkoeien in de doorgerekende scenario's zien. In het basisscenario neemt het aantal koeien af van 1,58 miljoen in 2020 naar 1,26 miljoen in 2030 (-20,5%). In het scenario Meer opkoop melkvee bedraagt het aantal melkkoeien 1,21 miljoen in 2030 (-23,5%). In het scenario Minder opkoop melkvee is de afname beperkt tot 1,36 miljoen koeien in 2030 (-13,8%). In dit scenario komt de beperkte afname (ten opzichte van het basisscenario) voornamelijk door de vertraging van de MGO-regeling, en in mindere mate door de verhoging van de vergoeding voor stallen en fosfaatrechten (zie bijlage).



Figuur 3 Prognose van het aantal melkkoeien in de doorgerekende scenario's

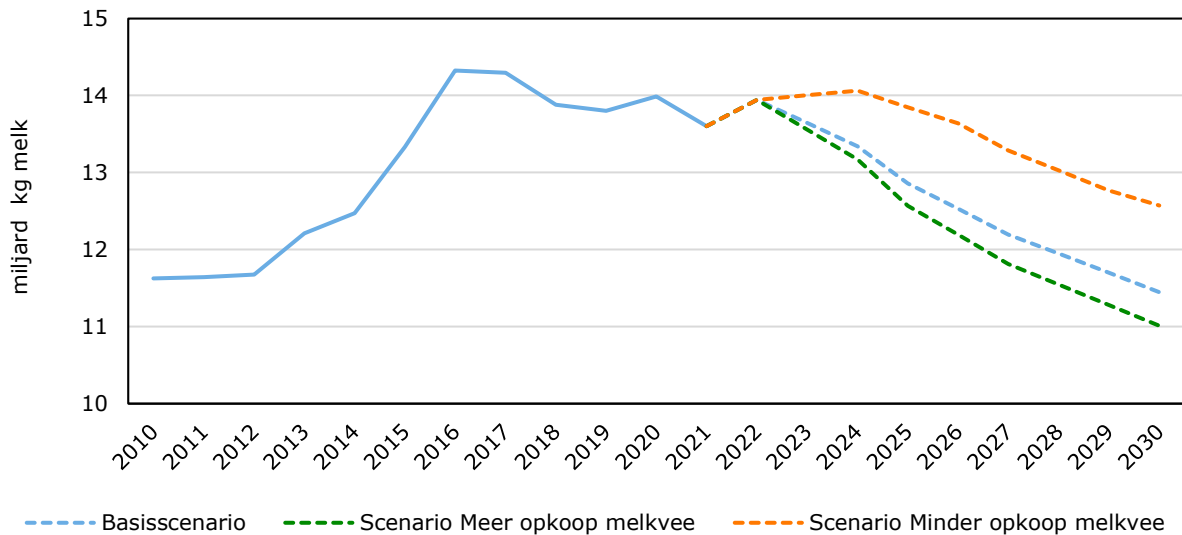
In de uitgangssituatie (2020) bedroegen de melkleveranties 14,0 miljard kg (zie figuur 4). In het basisscenario dalen de melkleveranties tot 11,4 miljard kg (-18,2%) in 2030. In het scenario Meer opkoop melkvee neemt dit af tot 11,0 miljard kg melk (-21,3%). In het scenario Minder opkoop melkvee neemt het melkvolume af tot 12,6 miljard kg melk in 2030 (-10,1%).

Uit de resultaten blijkt dat de vertraging van de MGO-regeling (zie scenario Minder opkoop melkvee) een grote invloed heeft op het melkvolume (zie bijlage). Door de vertraging van 2 jaar schuift 32% van het

budget voor de MGO-regeling door naar 2031 en 2032. Er zijn in 2030 dus minder fosfaatrechten doorgehaald en minder hectares afgewaardeerd ten opzichte van het basisscenario.

De verhoging van het vergoedingspercentage voor stallen en de prijs voor fosfaatrechten leiden ook tot een aanzienlijk kleinere daling van het melkvolume in het scenario Minder opkoop melkvee. Het effect is echter kleiner dan het effect van de vertraging van de MGO-regeling.

De vertraging van de Lbv-regeling heeft geen invloed op de uitkomst in 2030 aangezien de regeling nog steeds binnen de gekozen tijdsperiode valt (2020-2030).



Figuur 4 Prognose van de melkleveranties in de doorgerekende scenario's

3.3 Ruimtelijke allocatie provinciaal niveau

De omvang van de melkproductie en het bijbehorend aandeel (in %) in Natura 2000-gebieden en veenweidegebieden zijn weergegeven in tabel 2 en 3. Er zijn geen berekeningen uitgevoerd naar de impact van het coalitieakkoord op provinciaal niveau richting 2030, mede gezien de vele onzekerheden.

Bij de begrenzing van het veenweidegebied is uitgegaan van klassen die staan aangegeven als laagveen (zie kaart Wösten et al. (2020), p.14). Op basis van deze begrenzing is het aantal melkveebedrijven in veenweidegebieden bepaald.

Voor de zones rondom Natura 2000 gebieden is een onderscheid gemaakt tussen 500, 1000 en 2000 meter afstand tot stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. De Natura 2000-gebieden zijn gebaseerd op de Natura 2000-kaart (ministerie van LNV, 2022). Van de 161 Natura 2000-gebieden in Nederland zijn er 130 stikstofgevoelig (RIVM, 2022). Voor het bepalen van de afstand tot een Natura 2000-gebied wordt de afstand van de bedrijfslocatie (in meters) tot de buitengrens van het Natura 2000-gebieden gehanteerd.

Tabel 2 Omvang melkproductie (ton) en aandeel melkproductie (%) in nabijheid (500 m, 1.000 m, 2.000 m) van Natura 2000-gebieden in Nederland en per provincie

Provincie	Aandeel melkproductie (%) binnen ... van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden			Omvang melkproductie binnen ... van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden		
	500 meter	1.000 meter	2.000 meter	500 meter	1.000 meter	2.000 meter
Groningen	0	0	3	-	4.347	25.475
Friesland	5	11	22	119.882	264.448	555.613
Drenthe	4	14	27	40.401	131.072	263.018
Overijssel	11	19	34	243.450	431.452	785.135
Flevoland	0	5	15	1.089	14.922	43.381
Gelderland	8	14	28	172.388	309.966	593.017
Utrecht	4	8	17	28.630	53.528	118.388
Noord-Holland	8	17	31	62.474	138.212	251.693
Zuid-Holland	4	7	11	26.322	48.542	78.677
Zeeland	9	20	42	19.855	43.027	89.342
Noord-Brabant	7	14	25	139.673	270.070	491.733
Limburg	19	33	52	81.536	136.473	218.605
Nederland	7	13	25	935.700	1.846.058	3.514.076

In Limburg is ruim de helft (52%) van de totale melkproductie afkomstig van bedrijven binnen 2000 meter van stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden. In Zeeland (42%), Overijssel (34%) en Noord-Holland (31%) is dit aandeel eveneens aanzienlijk. In deze provincies is ook een relatief groot aandeel van de melkproductie binnen 500 meter (8-19%) en 1000 meter (17-33%) van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

In absolute hoeveelheden wordt in Overijssel, en in mindere mate in Gelderland, Noord-Brabant en Friesland, de grootste hoeveelheid melk nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (500, 1.000 of 2.000 meter) geproduceerd. De omvang van de melkproductie van bedrijven nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is relatief klein in Groningen, Flevoland en Zuid-Holland.

Tabel 3 Omvang melkproductie (ton) en aandeel melkproductie (%) in veenweidegebied in Nederland en per provincie

Provincie	Aandeel melkproductie (%) in veenweidegebied	Omvang melkproductie (ton) in veenweidegebied
Groningen	5	48.788
Friesland	14	346.045
Drenthe	14	133.954
Overijssel	7	150.842
Flevoland	5	15.280
Gelderland	1	22.052
Utrecht	23	159.603
Noord-Holland	13	107.669
Zuid-Holland	48	351.221
Zeeland	1	1.113
Noord-Brabant	1	19.638
Limburg	0	1.016
Nederland	10	1.357.220

Tabel 3 laat zien dat de melkproductie (in absolute hoeveelheden) in veenweidegebieden met name plaatsvindt in de provincies Friesland en Zuid-Holland. In relatieve zin vindt de melkproductie met name plaats in Zuid-Holland (48%), gevolgd door Utrecht (23%), Friesland (14%), Drenthe (14%) en Noord-Holland (13%).

Tabel 4 Omvang sector en gemiddelde bedrijfsopzet van melkveebedrijven binnen 1.000 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, in veenweidegebieden en in de rest van Nederland

Kengetal	Binnen 1.000 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden	In veenweidegebieden	Rest van Nederland
Aantal bedrijven	2.096	1.606	11.608
Aantal melkkoeien	208.304	158.222	1.211.475
Melkproductie (ton)	1.846.058	1.357.220	10.785.692
Hectares in gebruik	114.306	90.907	643.976
Koeien/bedrijf	99	99	104
Kg melk/koe	8.862	8.578	8.903
Hectares/bedrijf	54,5	56,6	55,5
Koeien/ha	1,82	1,74	1,88
Kg melk/ha	16.150	14.930	16.749

Tabel 4 laat zien dat ongeveer 13% van de bedrijven, koeien, melk en hectares van de Nederlandse melkveehouderij binnen 1.000 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden ligt. Ongeveer 10% van de bedrijven ligt in veenweidegebieden. Ook is te zien dat de gemiddelde bedrijfsopzet in deze gebieden niet heel afwijkend is van de rest van Nederland.

De bedrijfsomvang van een gemiddeld melkveebedrijf binnen 1.000 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden (99 koeien) is iets kleiner dan in de rest van Nederland (104 koeien).

Gemiddeld genomen zijn melkveebedrijven binnen 1.000 meter van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (1,82 koeien/ha) en in veenweidegebieden (1,74 koeien/ha) iets extensiever dan bedrijven in de rest van Nederland (1,88 ha). In beide gebieden is ook de melkproductie per koe iets lager dan in de rest van Nederland. Als gevolg hiervan is ook de melkproductie per hectare wat lager dan in de rest van Nederland. Met name in veenweidegebieden is het verschil substantieel (14.930 kg ten opzichte van 16.749 kg in rest van Nederland).

4 Impact op zuivelcomplex

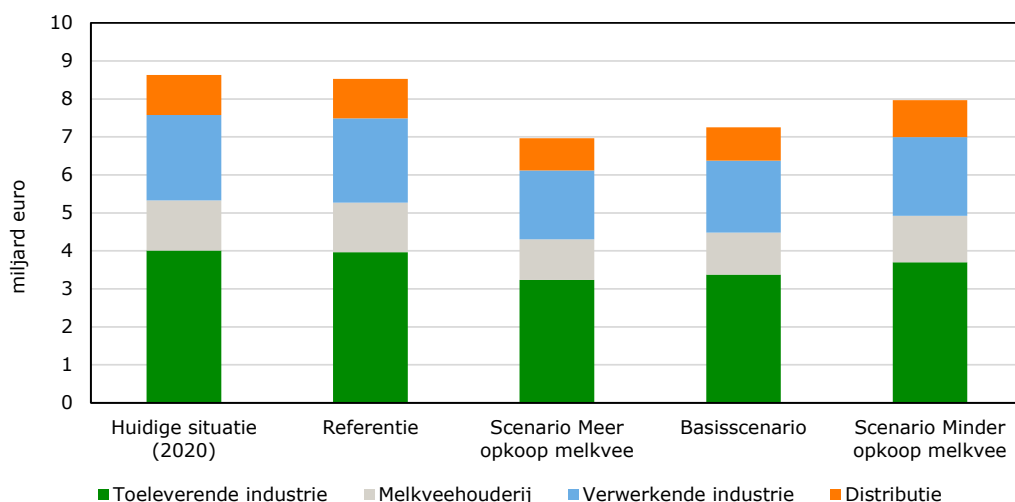
4.1 Impact op het zuivelcomplex in Nederland

Figuur 5 geeft de toegevoegde waarde weer in de huidige situatie, de referentie en de doorgerekende scenario's. De toegevoegde waarde is gedefinieerd als de waarde van de geproduceerde goederen en diensten minus de waarde van goederen en diensten die tijdens deze productie zijn verbruikt, ofwel als de beloning voor de primaire productiefactoren arbeid, kapitaal en grond (CBS, 2022). De referentie weerspiegelt de toegevoegde waarde van het zuivelcomplex in 2030 wanneer de maatregelen van het coalitieakkoord niet worden doorgevoerd.

In de huidige situatie (2020) bedraagt de toegevoegde waarde van het zuivelcomplex 8,6 miljard euro. In termen van toegevoegde waarde was het aandeel van de toeleverende industrie het grootst (46%), gevolgd door de verwerkende industrie (26%), melkveehouderij (15%) en distributie (12%).

In de referentie is de afname van de toegevoerde waarde ten opzichte van de huidige situatie (2020) beperkt (-0,1 miljard euro; -1,14%).

In het basisscenario neemt de toegevoegde waarde van het zuivelcomplex af met ongeveer 1,27 miljard euro (-14,9%) ten opzichte van de referentie. In het scenario Meer opkoop melkvee en scenario Minder opkoop melkvee bedraagt de afname in de toegevoegde waarde respectievelijk 1,66 miljard euro (-18,3%) en 0,56 miljard euro (-6,61%).



Figuur 5 De toegevoerde waarde verdeeld over de schakels in de huidige situatie, de referentie en de doorgerekende scenario's

In de huidige situatie (2020) waren er ruim 81.000 arbeidsplaatsen in het met de primaire productie samenhangende zuivelcomplex (zie figuur 6). In de referentie daalt het arbeidsplaatsen tot ongeveer 75.600.

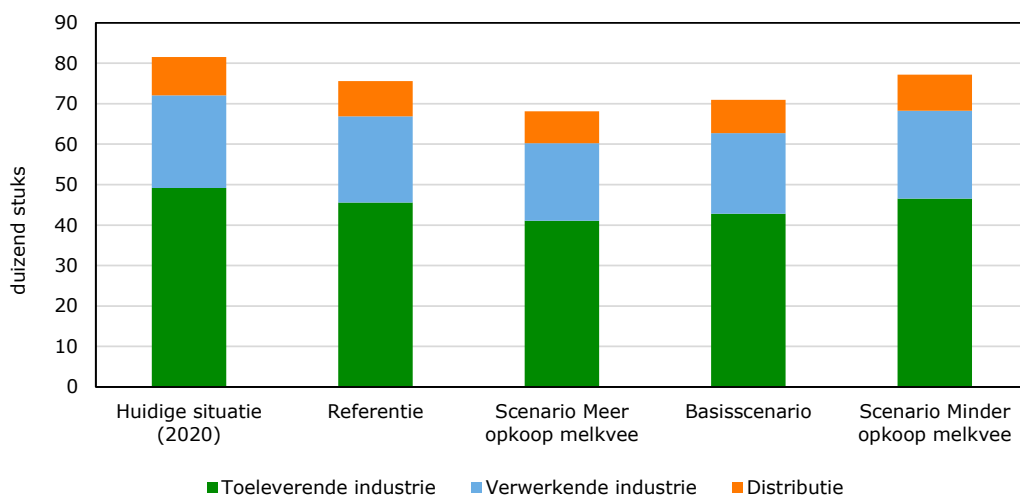
In het basisscenario daalt de werkgelegenheid als gevolg van de opkoop in de melkveehouderij ten opzichte van 2020 met circa 6.300 arbeidsplaatsen (ruim 2800 bedrijven). Hierbij is geen rekening gehouden met de eventuele impact van het coalitieakkoord op de (bestaande) schaalvergrotingstrend in de melkveehouderij.

Ten opzichte van de referentie treedt er in het basisscenario een verdere afname op van het aantal arbeidsplaatsen (-4.600 arbeidsplaatsen). Het verlies aan arbeid is met name groot in de toeleverende industrie (-2.800 arbeidsplaatsen) en in mindere mate in de verwerkende industrie (-1.300 arbeidsplaatsen) en de distributie (-500 arbeidsplaatsen).

In het scenario Meer opkoop melkvee treedt er een aanvullend verlies van arbeidsplaatsen op (-7.400 arbeidsplaatsen ten opzichte van referentie).

In het scenario Minder opkoop melkvee bedraagt het verlies van werkgelegenheid in de melkveehouderij ten opzichte van 2020 circa 3.500 arbeidsplaatsen en in het scenario Meer opkoop melkvee is het verlies 7.370 arbeidsplaatsen.

In het scenario Minder opkoop melkvee neemt het aantal arbeidsplaatsen in de rest van de keten toe ten opzichte van de referentie (+1.600 arbeidsplaatsen), dat met name plaatsvindt in de toeleverende industrie.



Figuur 6 Aantal arbeidsplaatsen per schakel in de huidige situatie, de referentie en de doorgerekende scenario's

4.2 Impact op omliggende landen

De berekende krimp voor de zuivelsector in Nederland heeft naar verwachting uitstralingseffecten naar derde landen. Niet alleen binnen Nederland (bijvoorbeeld desinvestering in verwerkingsfaciliteiten), maar ook in de nabije regio van Nederland kan dit de competitie beïnvloeden (bijvoorbeeld concurrentie om melk).

Een factor die de regionale concurrentie om melk zal beïnvloeden zijn verschillen in melkvalorisatiekracht (samenhangend met productportfolio) tussen Nederlandse ondernemingen en andere ondernemingen in de directe nabijheid van Nederland. Dit valt buiten de scope van deze studie, maar aanpassingen in deze sfeer kunnen er wel toe leiden dat het effect op het zuivelcomplex (toegevoegde waardeverlies; verlies arbeidsplaatsen) minder negatief is dan hier werd berekend.

5 Discussie

Instrumentering beleid moet nog ingevuld worden.

Gebiedsprocessen zijn relatief complex en zijn tijdrovend. Allereerst is een toedeling van de landelijke opgaven naar gebiedsniveau nodig. Vervolgens moeten de gebiedsopgaven worden uitgewerkt in gebiedsplannen, daarna gevolgd door uitvoering en implementatie. Vanuit dit perspectief lijkt de kans op vertraging reëel. In het scenario Minder opkoop melkvee is daarom rekening gehouden met een vertraging in gebiedsprocessen.

Aan de andere kant is de urgentie in het stikstofdossier hoog. Minister van der Wal kondigde recent aan te mikken op een versnelling van de stikstofaanpak, waarbij gedwongen uitkoop van bedrijven niet werd uitgesloten (Nieuwe Oogst, 2022).

Een eerder zoneringsidee (A, B, C, D-zones) is niet in het coalitieakkoord overgenomen. De gebieden, de focus ervan en de gecombineerde opgaven per gebied (water, klimaat, stikstof, natuur) staan nog niet vast.

Ook andere beleidsontwikkelingen (bijvoorbeeld mestbeleid, derogatie, grondgebondenheid, klimaatbeleid en fosfaatrechten) spelen een rol. In een recente beleidsbrief wordt afwaardering bijvoorbeeld ook expliciet genoemd als mogelijk instrument voor het realiseren van waterkwaliteitsdoelen in uitspoelingsgevoelige gebieden (Rijksoverheid, 2022). Dit zijn voor een deel weer andere gebieden dan in deze studie beschreven en het betreft voor een deel ook niet-veehouderijsectoren. Omdat er samenhang is tussen de opgaven en interventies en gelijktijdig meerdere opgaven kunnen raken is er momenteel nog sprake van veel onduidelijkheid en 'schuivende panelen' in het beleid.

Vergoedingen opkoopregeling aantrekkelijk genoeg voor grootschalige vrijwillige deelname?

De aangenomen vergoeding voor de landelijke opkoopregeling is gebaseerd op 65% van de vervangingswaarde van de gebouwen en een marktconforme vergoeding (100%) voor de fosfaatrechten. Dit komt overeen met het niveau dat eerder voor de saneringsregeling varkenshouderij is gebruikt. Een deel van de bedrijven zal op basis van deze vergoeding een restschuld overhouden. De kans is reëel dat melkveehouders in een specifieke situatie, bijvoorbeeld iemand op gevorderde leeftijd zonder opvolger of een pachter met een laag inkomen en een relatief hoge schuldenlast, aan de regeling mee willen doen. De kans is ook reëel dat dit voor een belangrijk deel bedrijven zijn die toch al overwogen om te stoppen in de nabije toekomst.

Voor de gebiedsgerichte opkoop wordt een hogere vergoeding aangehouden (100% van de vervangingswaarde bij vrijwillige deelname). Dit maakt de regeling weliswaar financieel aantrekkelijker maar ook voor deze regeling geldt dat deelname onzeker is bij de genoemde vergoedingspercentages. In de beleidsstukken wordt ook de mogelijkheid van onteigening genoemd met een vergoedingspercentage van 130%. De mate waarin daarvan gebruik zal worden gemaakt is onduidelijk. Tenslotte is bij gebiedsprocessen in specifieke situaties waarschijnlijk ook bedrijfsverplaatsing een optie: bedrijven kunnen er dan voor kiezen om elders een bedrijf voort te zetten.

De keuze om eventueel deel te nemen aan een opkoopregeling hangt naast de genoemde aspecten van opvolging en inkomen van diverse andere factoren af: het algemene beeld van het perspectief voor de melkveehouderij, de ontwikkelmogelijkheden voor het bedrijf en de randvoorwaarden die gelden voor de opkoopregeling. Bij de randvoorwaarden speelt bijvoorbeeld mee welke mogelijkheden de stoppende melkveehouder heeft om bijvoorbeeld grond nog te kunnen gebruiken (bijvoorbeeld verhuuren, vee inscharen en dergelijke). Daarnaast spelen zaken mee zoals of er een alternatief inkomen beschikbaar is, of men op de huidige plek kan blijven wonen, en of er gebruik kan worden gemaakt van een 'rood voor rood'-regeling.

Een andere onzekerheid zit in het effect van het aangekondigde beleid op de ontwikkeling van prijzen bijvoorbeeld van grond en van fosfaatrechten. Dit effect is lastig in te schatten maar kan zowel een rol spelen in de besluitvorming van ondernemers (als de verwachting is dat prijzen zullen stijgen dan zal men

minder snel deelnemen c.q. de ontwikkelingen afwachten) als de impact die met het huidige budget kan worden gerealiseerd. Verder moet bij gebiedsgerichte grondmarktinterventies rekening worden gehouden met speculatie-effecten (afwachtend gedrag van agrariërs) die het proces kunnen vertragen en het opkoopvolume negatief kunnen beïnvloeden (vergelijk Jongeneel et al., 2012).

Met bovenstaande is in het scenario Minder opkoop melkvee rekening gehouden door uit te gaan van hogere vergoedingen.

Discussiepunten rondom afwaardering

Voor de afwaardering van de grond zullen met name de exacte eisen die aan het gebruik van landschapsgrond worden gesteld, bepalend zijn voor de mogelijkheden om er melkvee te houden. In deze studie is ervan uitgegaan dat melkveehouderij wel mogelijk blijft maar dat dit gepaard gaat met een lagere melkproductie per koe. Als er strengere eisen worden toegepast, kan er een situatie ontstaan dat melkveehouderij niet meer past omdat de voederwaarde van het grasland ontoereikend is.

Bij afwaardering is het relevant dat er ook voor de lange termijn zicht is op een kloppend verdienmodel voor dit type bedrijf. Op korte termijn kan het geld dat beschikbaar komt vanuit de afwaardering en eventuele subsidies voor omschakeling een belangrijke bijdrage aan het verdienmodel leveren. Daarmee is het lange termijnperspectief nog niet ingevuld. Het kabinet verwijst hierbij ook naar een verwachte bijdrage van het bedrijfsleven.

De uitgangssituatie van het individuele bedrijf kan erg bepalend zijn voor de aantrekkelijkheid van een extensievere bedrijfsvoering op landschapsgrond. Voor een bedrijf dat in de uitgangssituatie al relatief extensief is zal de afwaardering sneller ruimte bieden om extra hectares te verwerven en eventueel ook aanvullend te investeren of af te lossen. Ook is er gerede kans dat de benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering kleiner zijn dan bij een intensief bedrijf. Voor bedrijven die in de uitgangssituatie intensief zijn, lijkt deze regeling veel minder aantrekkelijk.

Ook rondom afwaardering kan bij melkveehouders een afwachtende houding ontstaan als de verwachting is dat grondprijzen kunnen stijgen. Ook hier is in het scenario Minder opkoop melkvee rekening mee gehouden door uit te gaan van een hogere grondprijs.

Sociale gevolgen

De afname in de melkproductie en verwerking zal gepaard gaan met de beëindiging van melkveehouderijbedrijven en reorganisaties in de keten. In deze studie ligt de focus op de directe economische en zakelijke gevolgen, maar er zijn uiteraard ook sociale implicaties. Een melkveehouderijbedrijf is in veel gevallen een levenswerk of onderdeel van een lange familietraditie, waar een breuk in komt bij deelname aan een opkoopregeling. Voor iemand die jarenlang in een gezinsbedrijf heeft gewerkt, met de daarbij behorende eigen levenswijze, kan het een lastige overgang betekenen om elders in de economie, bijvoorbeeld als werknemer, weer emplooi te vinden. Ook aanpassingen in de keten kunnen leiden tot ontslagen en voor de 'overbodig' geworden werknemers een negatief effect hebben op hun welbevinden (Layard, 2005, 70-81).

Overige factoren die een rol kunnen spelen in ontwikkeling melkvolume

In deze studie is als uitgangspunt gehanteerd dat het aantal fosfaatrechten bepalend is voor het melkvolume in Nederland. In feite wordt verondersteld dat fosfaatrechten de meest beperkende productiefactor zijn. Het aantal melkveebedrijven neemt gestaag af, de vrijkomende productierechten worden volledig overgenomen door de blijvers. In het verleden, sinds de invoering van productierechten, is dit ook steeds het geval geweest. Dat wil niet zeggen dat dit in de toekomst ook vanzelfsprekend zo blijft.

In Beldman et al. (2020) is een basisscenario voor de ontwikkeling van de Nederlandse melkveehouderij doorgerekend. Hierbij is ook een gevoeligheidsanalyse gedaan. Die gevoeligheidsanalyse laat zien dat er ook economische omstandigheden kunnen optreden waarbij er onvoldoende groeicapaciteit is bij blijvende bedrijven om de fosfaatrechten van stoppers over te nemen, resulterend in een daling van het melkvolume van meer dan 10% ten opzichte van het basisscenario. Dit kan bijvoorbeeld optreden bij structureel lage melkprizen (in verhouding tot ontwikkeling van de kosten) of bij hoge rentestanden.

In dezelfde studie zijn ook een aantal exploratieve scenario's richting 2030 doorgerekend. Een van die scenario's ging uit van een veranderende houding bij ondernemers ten opzichte van bedrijfsontwikkeling en groei. De beschikbare investeringsruimte wordt dan ook voor andere doeleinden aangewend dan groei in melkproductie. Ook in dit scenario werden de fosfaatrechten uiteindelijk niet vol gemolken en daalde het melkvolume met meer dan 10% ten opzichte van het basisscenario.

Een derde factor die ervoor kan zorgen dat het melkvolume lager uitpakt dan mogelijk op basis van het aantal fosfaatrechten is de huidige onduidelijkheid rondom de vergunningssituatie van bedrijven. Er lopen diverse juridische procedures die het onduidelijk maken hoe het verder gaat met bijvoorbeeld de vergunningssituatie van PAS-melders en de regels rondom intern en extern salderen. De vraag is wat de impact hiervan is op de ontwikkelruimte van bedrijven op landelijk niveau en in welke mate bedrijven op slot gaan voor verdere ontwikkeling. De vraag is of hierdoor een situatie kan ontstaan dat niet fosfaatrechten maar vergunningsruimte bepalend gaat worden voor het landelijke melkvolume.

Realisatie stikstofdoelen niet doorgerekend

In het coalitieakkoord staat dat de doelen in de stikstofwet van 2035 naar 2030 worden gehaald. In de stikstofwet is vastgelegd dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk ten minste 40%, 50% en 74% van de hectares met voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW) zijn gebracht (Eerste Kamer, 2021). De intentie van het coalitieakkoord lijkt daarmee dat in 2030 de eerder genoemde 74% al wordt behaald.

In eerdere beleidsbrieven wordt vermeld dat voor het realiseren van de 50% van de hectares onder de KDW een generieke NH₃-emissiereductie van 26% nodig is ten opzichte van 2019 en voor het realiseren van de 74% een generieke emissiereductie van 50%. Deze getallen worden ook vermeld in het tweede adviesrapport van de commissie Remkes (blz. 21) en lijken hun oorsprong te hebben in RIVM (2020).

Bij het uitgangspunt dat alle sectoren evenredig bijdragen zou ook vanuit de melkveehouderij een generieke emissiereductie van 50% nodig zijn om de doelen van de stikstofwet te realiseren. Een deel van deze 50% reductie kan potentieel gerealiseerd worden via technische maatregelen (eiwitarm voeren, verdund uitrijden van mest, meer weidegang en aanpassingen van stallen). Inschattingen van reductiepotentieel van dit soort maatregelen zijn sowieso niet zonder meer vergelijkbaar omdat ook de referentie jaren verschillen. CDM (2021) rapporteert een potentiële reductie van 9-10% in 2025 (zonder aanpassing stallen). Uit Van den Born et al. (2020) kan een bandbreedte van 12,5-22,5% in 2030 worden afgeleid (inclusief aanpassing stallen). In Reijs et al. (2020) wordt een reductiepotentieel van 28% gerapporteerd bij 100% implementatie van een pakket maatregelen (inclusief aanpassing stallen en een ingerekend effect van eerder aangekondigde opkoopregelingen).

Hoewel niet doorgerekend in deze studie, kan op basis van bovenstaande worden geconcludeerd dat naast de daling van het aantal melkkoeien als gevolg van het coalitieakkoord (basisscenario) een maximale inzet van technische maatregelen nodig is om in de buurt van de 50% generieke emissiereductie te komen.

Het eventueel niet halen van de 50% generieke emissiereductie in de melkveehouderij wil overigens niet zeggen dat de doelen omtrent het aandeel hectares onder de KDW niet worden gehaald. Het effect op depositie is namelijk afhankelijk van de plek waar de emissiereductie plaatsvindt. Bij optimale gebiedsgerichte aanpak is naar verwachting minder generieke emissiereductie nodig (zie bijvoorbeeld Erisman en Brouwer, 2021). Daarnaast is die doelrealisatie ook afhankelijk van ontwikkelingen in andere sectoren.

Mogelijk positieve effecten van het coalitieakkoord op de zuivelsector

Het budget dat ingezet wordt voor de opkoopregelingen komt ten goede aan de stoppers en heeft in die zin geen direct positief effect op de economische positie van de blijvers. Een ander deel van het budget dat beschikbaar is in het coalitieakkoord komt wel beschikbaar voor de blijvers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de 5,7 miljard die opgenomen is voor de afwaardering van grond. Dit is een aanzienlijke financiële impuls en kan voor een deel van de melkveebedrijven gunstig uitpakken, met name voor bedrijven die in de uitgangssituatie al relatief extensief zijn zoals hiervoor ook is aangegeven.

Het budget voor afwaardering kan leiden tot een substantiële oppervlakte (circa 200.000 ha) met een extensievere en meer natuurinclusieve vorm van melkveehouderij en biedt mogelijk ook kansen voor nieuwe marktconcepten met name in de Europese markt, gezien de EU-ambities en eisen op het vlak van labeling en duurzaamheid. Omschakeling naar biologisch kan hier mogelijk ook goed passen. Als de markt voor biologisch dit aankan, kan dit een interessante optie zijn voor melkveehouders in deze gebieden.

Daarnaast is er binnen het coalitieakkoord ook budget beschikbaar voor 'perspectief blijvers' (in totaal 4,3 miljard) dat vooral bedoeld is om de gewenste verandering te ondersteunen. Voor een deel van de melkveebedrijven is dit een ontwikkelrichting met perspectief, de belangrijkste randvoorwaarde voor een uiteindelijk economisch positief effect voor de melkveehouders is dat er zicht is op een verdienmodel voor de lange termijn.

De krimp in de veestapel (niet alleen voor melkvee) zal voor heel Nederland leiden tot meer evenwicht op de mestmarkt, daarmee zullen de mestafzetkosten dalen.

De daling van de melkproductie zal bij de beschikbare verwerkingscapaciteit volgens de economische wetten van dalend aanbod en gelijke vraag leiden tot een stijging van de melkprijs. In de open EU-markt is dit effect door de concurrentie echter waarschijnlijk beperkt. Bovendien kunnen de kosten van de aanpassing in de productiecapaciteit (desinvesteringen) bij (coöperatieve) zuivelverwerkende ondernemingen een tijdelijke terugslag geven op de melkprijs.

Farm to Fork en effecten op omliggende landen:

Hoewel de intensiteit van de stikstof- en milieuproblematiek in Nederland een eigen dynamiek heeft (hoge dierdichtheid in combinatie met hoge bevolkingsdichtheid) spelen in andere EU-landen (potentieel) vergelijkbare processen. Dit geldt zeker voor milieu-hotspots zoals België, delen van Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Italië (Po-gebied). De sterkere duurzaamheidsoriëntatie in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Farm to Fork- en Biodiversiteitsstrategieën van de Europese Commissie (beide uitvloeisels van de EU Green Deal Roadmap) vragen dat ook andere lidstaten maatregelen nemen.

Het is mogelijk dat de aangekondigde maatregelen in het coalitieakkoord leiden tot verzwaring van kosten en extra productiebeperkingen, bijvoorbeeld op het gebied van emissiearme stallen. Dit kan de Nederlandse melkveehouderij op een relatieve achterstand zetten wat betreft haar concurrentiepositie en uitmonden in een relatief concurrentienadeel (verlies in marktaandeel) ten opzichte van omliggende landen. Dit effect is op dit moment nauwelijks in te schatten omdat de instrumentering van het beleid (hoe gaan stal- en managementmaatregelen gestuurd worden) nog niet is vastgesteld en omdat het ook afhankelijk is van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld mestbeleid, derogatie, grondgebondenheid, klimaatbeleid).

In de analyse is geen rekening gehouden met mitigerende maatregelen die bij de verwerkende (en toeleverende) industrie zouden kunnen worden genomen. Dergelijke maatregelen zijn wel voorstelbaar (bijvoorbeeld aanpassing van het sourcingsgebied naar het buitenland) maar lastig op voorhand te generaliseren (uitstralingseffect naar derde landen). Uitwerking daarvan vraagt om een andere studie. De werkelijke effecten voor het zuivelcomplex zouden door mitigerende acties in de keten positiever kunnen uitvallen dan in deze studie zijn berekend.

Bronnen en literatuur

- Asseldonk, M. van, Horne, P. van, Doornewaard, G. en Hoste, R. (2020). Forfaitaire vervangingswaarde van veehouderijstallen. Wageningen University & Research. Geraadpleegd op 22 maart, 2022 via <https://edepot.wur.nl/519912>
- Beldman, A., Reijs, J., Daatselaar, C. en Doornewaard, G. (2020). De Nederlandse melkveehouderij in 2030: verkenning van mogelijke ontwikkelingen op basis van economische modellering (Ser. Rapport/Wageningen Economic Research, 2020-090). Wageningen Economic Research. Geraadpleegd op 7 februari, 2022 via <https://doi.org/10.18174/532156>
- CBS (2022). Geraadpleegd op 27 Februari 2022 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/landbouwtelling>
- CDM (2021). CDM-advies 'Doorrekening bronmaatregelen stikstof in de melkveehouderij. Geraadpleegd op 15 maart 2022 via <https://www.aanpakstikstof.nl/binaries/aanpakstikstof/documenten/rapporten/2021/07/20/cdm-advies-doorrekening-bronmaatregelen-stikstof-in-de-melkveehouderij/21181886.Bijlage.pdf>
- Conijn, S., A. Gonzalez Martinez, R. Jongeneel, H. Kros, Van Middelkoop, J. en W. de Vries (2021). Model integration approach to evaluate the effectiveness of mitigation options to reduce N and P losses in the Netherlands. Wageningen (Deliverable 3 project KB34-2A-2 Cost-effective options for increased closing of the carbon, nitrogen and phosphorous cycle).
- Eerste Kamer (2021). Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering). Geraadpleegd op 7 maart 2022 via https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210416/brief_van_de_minister_van_Inv/document3/f=/vli0mbvk8cxy_opgemaakt.pdf
- Erisman, J.W. en Brouwer, T., De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw. Centrum voor Milieuwetenschappen. Geraadpleegd op 6 maart 2022, via <https://www.universiteitleid.nl/binaries/content/assets/science/cml/rapport-de-stikstofdepositie-potentiekaart.pdf>
- Europese Commissie (2021). *EU Agricultural Outlook for markets income and environment*. Geraadpleegd op 7 februari 2022 via https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-executive-summary_en.pdf
- Hoste, R., Van Horne, P., Beldman A., Bergevoet, R. en Daatselaar, C. (2021). Aantrekkelijkheid van deelname door Veehouders aan een beoogde Lbv: Verkennende analyse voor het ontwerp van de landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv). Wageningen: Wageningen Economic Research. Geraadpleegd op 3 maart 2022 via <https://doi.org/10.18174/547665>
- Jongeneel, R., L.H.G. Slangen en N.B.P. Polman (2012). Cost benefit analysis of Dutch nature policy: transaction costs and land market impacts. *Land Use Policy*, 29(4):827-843.
- Layard, R. (2005) *Waarom zijn we niet gelukkig?* Amsterdam, Atlas.
- Ministerie van EZK (2022). Basisregistratie gewaspercelen. Geraadpleegd op 9 februari 2022 via <https://data.overheid.nl/dataset/10674-basisregistratie-gewaspercelen--brp>
- Ministerie van LNV (2021). Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), Maatregel Gerichte Opkoop (MGO) en grondfonds. Geraadpleegd op 17 februari 2022 via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-0446a5e2-9d77-4e1e-b8e1-031dc35eeb62/1/pdf/21172079.pdf>
- Ministerie van LNV (2022). Natura 2000 gebieden. Geraadpleegd op 9 februari 2022 via <https://www.natura2000.nl/gebieden>
- Nieuwe Oogst (2022). Minister Van der Wal mikt op versnelde stikstofaanpak. Geraadpleegd op 11 maart 2022 via <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/03/10/minister-van-der-wal-mikt-op-versnelde-stikstofaanpak>
- Opdam, P. en Geertsema, W. (2002). Agrarisch natuurbeheer heeft op landschapsniveau meer rendement. *Landwerk* 3, 28-32
- Reijs, J., Beldman, A., De Haan, M., Evers, A., Doornewaard, G. en Vermeij, I. (2021). Perspectief voor het verlagen van NH₃-emissie uit de Nederlandse melkveehouderij: verkenning van reductiepotentieel en economische impact op sectorniveau op basis van integrale doorrekening maatregelen op

-
- 8 representatieve melkveebedrijven. Wageningen: Wageningen Economic Research. Geraadpleegd op 2 maart, 2022 via <https://doi.org/10.18174/546112>
- Adviescollege Stikstofproblematiek. Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn. Geraadpleegd op 4 maart 2022 via <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e1d98609-6f59-4245-8758-ec00da553db5/1/pdf/niet%20alles%20kan%20overal.pdf>
- Rijksoverheid (2021a). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Geraadpleegd op 7 Februari 2022 via <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Rijksoverheid (2021b). Budgettaire bijlage coalitieakkoord. Geraadpleegd op 8 Februari 2022 via <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/budgettaire-bijlage-coalitieakkoord-2021-2025>
- Rijksoverheid (2022). Addendum op het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Geraadpleegd op 3 Maart 2022 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/25/addendum-op-het-7e-actieprogramma-nitraatrichtlijn>
- RIVM (2022). Vragen en antwoorden over stikstof en ammoniak. Geraadpleegd op 9 februari 2022 via <https://www.rivm.nl/stikstof/vragen-en-antwoorden-over-stikstof-en-ammoniak#rm-welke-natura-2000-gebieden-nemen-we-mee-in-de-berekeningen-413401-more>
- RIVM (2020). Stikstof-reductie opties effectiviteit en streefwaarden. Geraadpleegd op 3 maart 2022 via <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2020-04/V4%20Presentatie%20BWO%206%20maart%202020.pdf>
- Tiktak, A., Boezeman, D., Van den Born, G.J. en Van Hinsberg, A. (2021), *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*. Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op 9 februari, 2022 via <https://www.pbl.nl/publicaties/quickscan-van-twee-beleidspakketten-voor-het-vervolg-van-de-structurele-aanpak-stikstof>
- Wösten H., Brouwer, F., en Veraart, J. (2020). Kanskaart voor bescherming van koolstofvoorraad en CO₂-emissiereductie in natte natuur en multifunctionele klimaatbuffers: technische achtergrondmemo (Ser. Wageningen environmental research rapport, 3003). Wageningen Environmental Research. Geraadpleegd op 9 februari 2022, via <https://doi.org/10.18174/521335>
- Scholten, M., Bakker, M., en Jongeneel, R.A. (2021). Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering: Essay op verzoek van ministerie van LNV. Wageningen University & Research. Geraadpleegd op 9 februari 2022, via <https://edepot.wur.nl/557462>
- Van den Born, G.J., Couvreur, L., Van Dam, J., Geilenkirchen, G., 't Hoen, M., Koelemeijer, R., Van Schijndel, M., Vink, M. en Van der Zanden, E. (2020). Analyse stikstofbronmaatregelen. Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken. Geraadpleegd op 17 februari 2022, via https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl_analyse_stikstofbronmaatregelen_24_april_2020.pdf
- Westerink, Judith, Dick Melman, Raymond Schrijver, Alex Schotman en Tim Visser (2019). Natuurinclusief voor een goede toekomst; Wat valt te leren van Hoeve Stein als voorbeeld van zelfrealisatie van natuur? Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 2948, via <https://edepot.wur.nl/476604>

Bijlage 1

Tabel A1 Gevoeligheidsanalyse: effect van wijziging in maatregel op het aantal melkkoeien (zie tabel 1 voor een overzicht van de wijzigingen doorgevoerd in de scenario's)

Knop	Procentuele afname aantal koeien in 2030 ten opzichte van 2020		
	Basisscenario	Scenario Meer opkoop melkvee	Scenario Minder opkoop melkvee
Aandeel budget opkoopregelingen naar melkvee	-20,5	-23,5	-18,4
Aandeel budget opkoopregelingen naar Lbv	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Timing LBv	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	-20,5
Timing gebiedsgericht	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	-17,2
Toename melk/koe	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Afwaarderingspercentage landschapgrond	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Reguliere grondprijs voor afwaardering	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	-20,7
Vergoedingspercentage stallen	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	-18,2
Vergoeding fosfaatrechten (euro/fosfaatrecht)	-20,5	Geen wijziging doorgevoerd	-18,0

Tabel A2 Gevoeligheidsanalyse: effect van wijziging in maatregel op het melkvolume (zie tabel 1 voor een overzicht van de wijzigingen doorgevoerd in de scenario's)

Knop	Procentuele afname melkvolume in 2030 ten opzichte van 2020		
	Basisscenario	Scenario Meer opkoop melkvee	Scenario Minder opkoop melkvee
Aandeel budget opkoopregelingen naar melkvee	-18,2	-21,3	-16,0
Aandeel budget opkoopregelingen naar Lbv	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Timing LBv	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	-18,2
Timing gebiedsgericht	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	-13,9
Toename melk/koe	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Afwaarderingspercentage landschapgrond	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	Geen wijziging doorgevoerd
Reguliere grondprijs voor afwaardering	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	-18,0
Vergoedingspercentage stallen	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	-15,8
Vergoeding fosfaatrechten (euro/fosfaatrecht)	-18,2	Geen wijziging doorgevoerd	-15,6

Tabel A3 Veronderstelde verdeling van budget opkoopregelingen over tijd in het basisscenario

Jaar	Lbv	MGO	Totaal
2022	€0	€0	€0
2023	€360.000.000	€147.315.000	€507.315.000
2024	€360.000.000	€147.315.000	€507.315.000
2025	€485.000.000	€271.816.000	€756.816.000
2026	€125.000.000	€453.156.800	€578.156.800
2027	€125.000.000	€453.156.800	€578.156.800
2028	€0	€453.156.800	€453.156.800
2029	€0	€453.156.800	€453.156.800
2030	€0	€453.156.800	€453.156.800
Totaal	€ 1.455.000.000	€2.832.230.000	€4.287.230.000



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

NOTA 2022-036



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.800 medewerkers (6.000 fte) en 12.900 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
wur.nl/economic-research

Nota 2022-036

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.800 medewerkers (6.000 fte) en 12.900 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

