



Realiteitsgehalte van een daling van de melkproductie met 35% in de knelpuntenanalyse

J.W. Reijs, B.J. Vervelde, A.C.G. Beldman en V. Beekman
Maart 2023

Aanleiding

Als voorbereiding op een Landbouwakkoord vindt er overleg plaats tussen de overheid en belanghebbenden. Dit overleg wordt gevoerd aan de hoofdtafel en moet leiden tot afspraken tussen ketenpartijen, landbouworganisaties en overheden. Input voor de gesprekken komt vanuit zogenaamde zijtafels. Iedere sector heeft zijn eigen zijtafel, zo ook de melkvee- en kalverhouderij. Door het kabinet is aan de partijen een toetsingskader meegegeven, waarbinnen de invulling van een toekomstbestendige sector zich moet begeven. Acht primaire partijen hebben op deze kaders een reflectie geschreven: *"Reflectie op kaders, input voor de sectortafel Melkvee- en Kalverhouderij namens acht primaire partijen"*. In deze reflectie hebben zij de vrees uitgesproken dat het productievolume van de melkveehouderij met 35% zal dalen. Wageningen Economic Research is gevraagd om een inschatting te geven van het realiteitsgehalte van deze daling van de melkproductie met 35%. Uitgangspunt van de knelpuntenanalyse is dat door aangekondigd beleid een deel van het areaal aan de melkveehouderij wordt onttrokken en een deel met beperkingen krijgt te maken. De veronderstelling is dat op deze gronden met beperkingen de productiecapaciteit zal afnemen waardoor minder ruwvoer kan worden geproduceerd en dus minder koeien kunnen worden gehouden en ook minder melk geproduceerd kan worden.

Onderzoeksvraag

Wat is de realiteit van de verwachting in de knelpuntenanalyse dat door het toetsingskader van het kabinet een groot areaal aan de melkveehouderij onttrokken wordt, met als gevolg krimp van de veestapel?

Opbouw van de nota

In deze nota is de onderzoeksvraag uiteengezet in de volgende deelvragen die achtereenvolgens worden behandeld:

- Wat is de realiteit van de verwachting in de knelpuntenanalyse ten aanzien van het areaal dat aan de melkveehouderij wordt onttrokken?
- Wat is de realiteit van de verwachting in de knelpuntenanalyse ten aanzien van het areaal van de melkveehouderij dat te maken krijgt met productiebeperkingen?
- Wat is de realiteit van de inschatting dat op het areaal dat te maken krijgt met beperkingen sprake zal zijn van een productiederving van 50%?
- Wat is de realiteit van het uitgangspunt dat onttrekken van dit areaal en deze productiebeperkingen ook gaat leiden tot een evenredige daling van het melkvolume in Nederland?

Voor deze nota maken we gebruik van bestaande gegevens, expertkennis en modellen. De analyse is uitgevoerd op basis van beschikbare publicaties en professionele kennis en ervaring. Op basis hiervan is een inschatting van de situatie en gevolgen gemaakt.

Areaal uit productie

Aanpak

In de knelpuntenanalyse is voor de melkveehouderij een areaalverlies van 110.000 hectare berekend t.o.v. 2020. Onderstaande tabellen geven een overzicht van de opbouw van dit verlies. Tabel 1 geeft een overzicht van het totaal areaal in de landbouw en het aandeel van de melkveehouderij daarin. In Tabel 2 wordt het aantal hectares weergegeven dat volgens de knelpuntenanalyse aan de productie zal worden onttrokken. Onder de tabel wordt een beschouwing gegeven op de getallen op basis van raadpleging van in de knelpuntenanalyse genoemde en aanvullende literatuur.

Totaal areaal melkveehouderij

Tabel 1: Areaal (hectares) landbouw* en melkveehouderij in 2020 en aandeel van melkveehouderij daarin volgens verschillende berekeningswijzen

	Knelpuntenanalyse	LBT 2020 (blijvend en tijdelijk grasland en voedergewassen)	LBT 2020 (grasland en voedergewassen op bedrijven met melkvee)	Benodigde areaal melkveehouderij op basis van landelijke ruwvoeropname (o.b.v. WUM)
Totaal areaal landbouw	1.900.000	1.814.500	1.814.500	1.814.500
Totaal areaal melkveehouderij	1.100.000	1.095.320	897.314	986.700
Aandeel melkveehouderij	58 %	60 %	49 %	54 %

*) Exclusief natuurlijk grasland

In de knelpuntenanalyse wordt gerapporteerd dat de melkveehouderij in totaal 1,1 miljoen hectare landbouwgrond beheerd. Bron hiervoor is [Zuivel in Cijfers 2021](#). Navraag leert dat dit het totaal aantal hectare blijvend en tijdelijk grasland en voedergewassen in Nederland betreft, zoals vastgesteld in de CBS landbouwtelling 2020 (Tabel 1, kolom 3). Hier valt ook grasland en voedergewassen onder dat wordt gebruikt voor andere dieren (bv. vleesvee, schapen, geiten, paarden). Het totale areaal dat is geregistreerd op bedrijven met melkvee ligt met bijna 900.000 hectare een stuk lager (Tabel 1, kolom 4). Bij deze manier van benaderen is de ruwvoeraankoop niet in beeld: het areaal bij bedrijven (bv. jongvee opfokbedrijven) waarvan ruwvoer wordt gekocht wordt niet meegenomen. Een schatting van het benodigde areaal voor ruwvoerproductie voor de melkveehouderij ligt tussen bovenstaande genoemde waarden in. Dit areaal is voor deze analyse berekend door de landelijke voeropname van de melkveestapel zoals berekend door de WUM ([CBS, 2021](#)) te delen door de gemiddelde grasland- en snijmaisopbrengsten per hectare (voor de periode 2006-2019) zoals gerapporteerd in het meeste recente [derogatie rapport](#). Het areaal en het aandeel van de

landbouwgrond dat benodigd is voor ruwvoerproductie voor de melkveehouderij ligt daarmee lager dan in de knelpuntenanalyse ingeschat.

Areaal melkveehouderij uit productie

Tabel 2: Areaal landbouwgrond en grond melkveehouderij uit productie volgens de knelpuntenanalyse per beleidsopgave

Beleidsopgave	Tijdsopgave	Landbouw	Melkveehouderij	Beoordeling inchatting
Woningbouw	2030	30.000	20.000	Realistisch
Energietransitie	2050	60.000	30.000	Realistisch
Veenweidegebied	2030	10.000	10.000	Realistisch
Natuuropgave NNN	2027	20.000	10.000	Realistisch
Natuuropgave 100 % VHR doelbereik	ontbreekt	58.000	30.000	Onzeker
Bossenstrategie	2030	20.000	10.000	Realistisch
Totaal		198.000	110.000	

Op basis van de eerste vier kolommen in Tabel 2, overgenomen uit de knelpuntenanalyse, en een analyse van de onderliggende bronnen zijn voor elke beleidsopgave hieronder de aandachtspunten uitgewerkt.

Woningbouw

In de knelpuntenanalyse is er aangenomen dat alle 1.000.000 woningen op huidige landbouwgrond gerealiseerd gaan worden, waarvan is verondersteld dat hiervan 2/3^e grond van de melkveehouderij betreft. Vooral de eerste aanname is met grote onzekerheid omgeven, aangezien die sterk afhankelijk is van de mogelijkheid om de benodigde woningen te bouwen binnen stedelijk gebied (minimaal 35% voor een woningbouwopgave van 1,3 miljoen voor 2040 ([Van Dam et al. 2019](#))) en van beleidskeuzes voor verdichting ([PBL, 2021](#)). Van Dam et al. vermelden een ruimtevraag van 17.000 (bij 50 woningen/ha) tot 28.000 hectare (bij 30 woningen/ha) buiten bestaand bebouwd gebied op basis van de maximale CBS-prognose van een toename van 1,3 miljoen huishoudens tot 2040 ([Van Dam et al. 2019](#)). Daarnaast is de tweede aanname inconsistent met de aanname die in de rest van de analyse gehanteerd wordt, namelijk dat voor dergelijke berekeningen grofweg de verhouding tussen het totale areaal melkveehouderij en het totale areaal landbouwgrond gebruikt wordt, welke voor 2020 ongeveer 54 % bedraagt op basis van het geschatte benodigde areaal voor ruwvoerproductie. Er is in de knelpuntenanalyse overigens expliciet geen rekening gehouden met uitbreiding van industrie en bedrijventerreinen, terwijl deze wel deel uitmaakt van de verwachte reductie in landbouwareaal (30.000-80.000 hectare voor verstedelijking, bedrijvigheid en infrastructuur tot 2050) volgens het rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' ([PBL, 2021](#)). Ondanks dat de getallen van 30.000 ha (landbouw) en 20.000 ha (melkveehouderij) voor de beleidsopgave woningbouw tot 2030 in de ketenanalyse dus hoge schattingen betreffen, vallen deze getallen wel binnen de verwachte bandbreedtes areaalverlies tot 2050 voor de landbouw (30.000-80.000 ha) en de melkveehouderij (16.000-44.000 ha) wanneer de beleidsopgaves woningbouw, bedrijvigheid en infrastructuur worden gecombineerd.

Energietransitie

In de knelpuntenanalyse is er aangenomen dat alle benodigde zonnepanelen en windmolens voor voltooiing van de energietransitie in 2050 op landbouwgrond gerealiseerd zullen worden, zoals ook het rapport 'Grote opgaven in een beperkte ruimte' verondersteld ([PBL, 2021](#)), waarbij de helft grond van de melkveehouderij betreft. Het PBL rapport "Zorg voor landschap" vermeldt een totaal van 21.000 en 40.000-75.000 hectare aan benodigde ruimte voor de opwekking van zonne-energie als gevolg van de energietransitie voor respectievelijk 2030 en 2050 ([PBL, 2019](#)). In de knelpuntenanalyse bedraagt het totaal benodigde areaal voor voltooiing van de energietransitie in 2050 60.000 hectare (incl. 1375 ha voor windmolens), welke dus binnen de range van de PBL studie voor 2050 ligt en daarmee realistisch wordt geacht. Daarnaast is het verlies aan areaal voor de melkveehouderij grofweg berekend op basis van de verhouding tussen het totale areaal melkveehouderij en het totale areaal landbouwgrond.

Veengrond uit gebruik

Door de sectortafel landbouw en landgebruik is de aanpak voor ca 90.000 ha veenweidegebieden vanaf 2021/2023 vastgelegd in het klimaatakkoord ([Klimaatakkoord, 2019](#)). Deze bestaat o.a. uit: "Een maatregelenmix met een substantiële bijdrage van ca. 10.000 ha omzetting naar agrarische natuur (inclusief veenmosaangroei)" ([Klimaatakkoord, 2019, p.137](#)). De 10.000 ha volledig productieverlies van veenweidegebied zoals genoemd in de knelpuntenanalyse komt dus overeen met concreet voorgenomen beleid en wordt dus realistisch geacht.

Natuuropgave NNN & Quick scan

In de knelpuntenanalyse is er verondersteld dat de resterende natuuropgave voor Natuurnetwerk Nederland (NNN) tot 2027 – 34.432 ha – voor ca 50 % verenigbaar is met de natuuropgave Quick scan, wat uitkomt op 17.216 ha (naar boven afgerond op 20.000 ha). De natuuropgave Quick scan, die bepaald is op basis van het behalen van 100 % VHR doelbereik zonder streefjaartal, bedraagt 58.601 ha exclusief bos t.o.v. de huidige situatie. In de knelpuntenanalyse wordt verondersteld dat de bosopgave vanuit de Quick scan (10.158 ha) hier deel van uitmaakt. Doordat deze mogelijk volledig verenigbaar is met de bossenstrategie, zie volgende alinea, zal dit beperkt effect hebben op het areaalverlies voor de landbouw en melkveehouderij. Daarnaast betreft een deel van de natuuropgave Quick scan hydrologische bufferzones (12.883 ha), waar in veel gevallen zowel natuurbeheer als (extensief) agrarisch beheer mogelijk is, wat niet tot volledig maar wel substantieel productieverlies zal leiden. In acht nemend bovenstaande is het in de knelpuntenanalyse berekende areaalverlies voor de melkveehouderij ten behoeve van de natuuropgave met enige voorzichtigheid realistisch te noemen.

Bossenstrategie

In de knelpuntenanalyse is er verondersteld dat de 15.000 ha bos te realiseren binnen het NNN tot 2027 volledig verenigbaar is met de bossenstrategie, waardoor laatstgenoemde uitkomt op 22.000 ha (37.000-15.000 ha). De knelpuntenanalyse vermeldt daarnaast een restant van 20.000 ha die volledig op landbouwgrond verwezenlijkt zou moeten worden. Een verklaring voor het (kleine) verschil van 2.000 ha kan niet gevonden worden. Ook wordt er voor het berekenen van het areaalverlies voor de melkveehouderij afgeweken van de verhouding tussen het totale areaal melkveehouderij en het totale areaal landbouwgrond (54 %) door het areaalverlies voor de landbouw exact te halveren (50 %). In acht nemend bovenstaande zal het geschatte areaalverlies voor melkveehouderij ten behoeve van nieuw bos in de orde grootte liggen van het getal uit de knelpuntenanalyse. Het genoemde areaalverlies voor de melkveehouderij (10.000 ha) t.b.v. nieuw bos is dus met enige voorzichtigheid realistisch te noemen.

Conclusie

Op basis van beschikbare en verworven gegevens kan er worden gesteld dat het verwachte totaal areaal melkveehouderij dat uit productie gaat, zoals genoemd in de knelpuntenanalyse, tot op zekere hoogte realistisch is, waarbij de daadwerkelijke hoogte voornamelijk afhangt van onzekerheid omtrent nog vast te stellen beleidsopgaven voor natuur, inclusief bos. Onder voorbehoud van deze onzekerheid kan er worden gesteld dat wanneer het beleid zich zal vormen naar genoemde studies, vooral de natuuropgave Quick scan, het totale areaalverlies voor de melkveehouderij grofweg in de buurt zal liggen van 110.000 ha. Afhankelijk van het gehanteerde streefjaartal (bijv. 2050) zal dit echter niet veel verschillen met de gemiddelde, jaarlijkse afname van het totaal areaal grasland en voedergewassen in de periode 2000-2020 (3300 ha - 0.26 %) ([Agrimatie.nl](#)).

Areaal met beperkingen

Aanpak

In de knelpuntenanalyse is berekend dat de melkveehouderij te maken krijgt met een areaal van 545.000 hectare waarop productiebeperkingen van toepassing zullen zijn in de toekomst. Hierbij wordt aangegeven dat dit een ingewikkelde inschatting is omdat niet kan worden bepaald in hoeverre verschillende opgaven overlappen. Diverse bronnen zijn geraadpleegd om de realiteit van deze inschatting te kunnen bepalen. Hieronder volgt per onderwerp een reflectie op de analyse, de gehanteerde en aanvullende bronnen.

Beoordeling van bronnen

Natuur – Bereiken VHR doelen

Een belangrijke bron voor de knelpuntenanalyse is de [Quickscan benodigde oppervlakte extra natuur](#). In dit document is, op basis van een werksessie van 2 dagen, een indicatie gegeven hoeveel extra hectares natuur (en welk type natuur) er per regio (provincie) nodig zijn om de benodigde oppervlakte voor de beoogde gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en VR- en HR-soorten te kunnen halen t.o.v. de huidige situatie. Er wordt geconcludeerd dat in totaal 360.000 hectare open grasland, 180.000 open akkerland en 162.000 hectare dooradering nodig is.¹ Hierbij is geen streefjaar gehanteerd. Ook geven de auteurs aan dat het halen van een deel van dit soort doelen een langere termijn aanpak vergt (>2030). Tegelijkertijd kunnen de doelen niet alleen gehaald worden door oppervlaktevergroting, omdat er ook grote opgaven zitten ten aanzien van kwaliteitsverbetering.ⁱ

In de Tussenrapportage [Natuurverkenning 2050](#) (Van Hinsberg et al., 2020) constateerden PBL en WUR dat er in een scenario 'hogere doelbereik' circa 150.000 ha aan extra natuur nodig is en meer dan 120.000 ha aan agrarisch natuurbeheer om op termijn tot circa 90-95 % VHR doelbereik voor landnatuur te komen. Deze resultaten zijn gebaseerd op het model Metanatuurplanner (MNP), een andere benaderingswijze dan in de bovengenoemde Quick scan.² Een belangrijk verschil is dat in de Natuurverkenning bij de bepaling van het benodigde areaal de focus op landnatuur lag en dus niet specifiek op weidevogels. Ook deze studie laat zien dat een hoge mate van doelbereik voor de VHR een flinke impact heeft op het beschikbare areaal voor de landbouw en dus ook de melkveehouderij. Hierbij is het areaal nieuwe natuur groter maar het aandeel agrarisch natuurbeheer fors kleiner. De natuurverkenning hanteert 2050 als tijdshorizon.

Bovenstaande studies laten zien dat realiseren van de doelen van de VHR richtlijnen op termijn een grote impact kan hebben op het beschikbare areaal voor de melkveehouderij en/of hoe dit areaal beheerd kan worden. Hoe die impact neerslaat (meer in grond uit productie of meer in grond met beperkingen) is nog erg onzeker. Gesprekken met betrokken auteurs wijzen erop dat er vooralsnog geen duidelijke beleidskeuzes zijn gemaakt. Deze zullen waarschijnlijk worden geconcretiseerd in het kader van de uitwerking van de Europese Biodiversiteitsstrategie en het NPLG. Overigens geeft de overheid in een [recente brief](#) over de voortgang van het NPLG aan dat het doel voor 2030 voor iedere provincie is om 30% van het verschil te overbruggen tussen de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding. Hierbij staat vermeld dat verwacht wordt dat bestaande beleidsafspraken (NNN, aanleg van nieuw bos en groenblauwe dooradering) hier al grotendeels invulling aan zullen geven.

¹ Zie [Index Natuur en Landschap - BIJ12](#) voor de definities.

² De resultaten uit de Tussenrapportage Natuurverkenning 2050 zijn berekend t.o.v. een business-as-usual scenario (BaU) 2030, waarin o.a. de plannen uit het klimaatakkoord en realisatie van NNN zijn inbegrepen (PBL, 2020).

Doorrekening NPLG doelen

Voor de overheid is het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) het sturende programma voor realisatie van alle natuur-, water- en klimaatdoelen in het landelijk gebied. Binnen het NPLG zijn kerndoelen vastgesteld die vertaald worden naar de provincies. Recent is een scenariostudie gepubliceerd ([Gies et al., 2023](#)) waarin regionale doelen zijn afgeleid en verkend is in welke mate doelen gerealiseerd kunnen worden bij verschillende maatregelpakketten. In deze studie is ook een inschatting gemaakt van het areaal landbouwgrond dat te maken krijgt met beperkingen. In tabel 5.2 van het rapport is te zien dat bij scenario S2 (het scenario waarin diverse beleidsmaatregelen worden getroffen) bijna 180.000 hectare landbouwgrond zal worden omgezet in onbemest grasland. Hieronder vallen vooral bufferstroken, landbouwgronden binnen NNN en N2000 gebieden en overgangsgebieden rondom N2000. Bij de veronderstelling dat het aandeel melkveehouderij in deze gebieden gelijk is aan het gemiddelde van Nederland (54%) zou het gaan om iets minder dan 100.000 hectare voor de melkveehouderij. In scenario S1 is sprake van omzetting van 45.000 hectare. Dit betreft alleen de bufferstroken (zie hieronder).

Overigens is het niet zo dat het areaal wat te maken krijgt met beperkingen in bovengenoemde studie beperkt is tot de genoemde hectares. In overgangsgebieden, veenweidegebieden en bufferzones rondom beekdalen worden extra maatregelen verondersteld (maximale veebezetting, meer beweiden, minder kunstmest). Uit tabel 5.2 kan worden afgeleid dat dit dan van toepassing zou kunnen zijn op 111.000 (overgangsgebieden), 105.000 (veenweidegebieden) en 32.000 hectare (beekdalen). Een benadering van het areaal van de melkveehouderij hierin is 60.000 hectare in overgangsgebieden ($54\% * 111.000$), 95.000 hectare in veenweidegebieden ($90\% * 105.000$) en 17.500 hectare in beekdalen ($54\% * 32.000$).

Deze scenario's kunnen alleen gezien worden als een indicatie wat er gebeurt als bepaalde maatregelen worden doorgevoerd. Hoe het beleid daadwerkelijk uitpakt hangt af van de invulling in de gebiedsprocessen en de beleidsinstrumenten die de landelijke overheid gaat inzetten op het gebied van het mestbeleid en extensivering.

Bufferstroken

Een bufferstrook is een strook landbouwgrond langs een waterloop waarop geen mest, chemische gewasbeschermingsmiddelen of biociden gebruikt mogen worden. Vanaf 1 maart 2023 moet iedereen met een sloot langs zijn land bufferstroken aanhouden. Dit gaat ten koste van de mestplaatsingsruimte. Deze regeling is ingevoerd in het kader van het 7^e Actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn en het verlengen van de derogatiebeschikking. Dit betreft dus reeds ingevoerd beleid. In de doorrekening van het NPLG (zie hierboven) is aangegeven dat dit een totale oppervlakte van 45.000 hectare betreft. Op basis van specifieke informatie uit ([Gies et al., 2023](#)) kon worden afgeleid dat het aandeel melkveehouderij hierin ongeveer 75% bedraagt. Het areaal voor de melkveehouderij met beperkingen als gevolg van bufferstroken is derhalve ingeschat op 34.000 hectare.

Veenweidegebieden

Hoewel het wel wordt genoemd, wordt in de knelpuntenanalyse niet concreet verwezen naar areaal met productiebeperkingen in veenweidegebieden. De NPLG studie neemt wel beperkingen mee in het veenweidegebied (zie hierboven). Ook in het Klimaatakkoord wordt aangegeven dat voor de resterende veenweidegebieden wordt ingezet op "*transitie naar natte teelten, verhogen van het zomerwaterpeil ten gunste van weidevogels en technieken voor onderwaterdrainage*". (Klimaatakkoord, 2019; p.137). Dit kan een aanzienlijk areaal (indicatie 95.000 hectare; zie hierboven) betreffen voor de melkveehouderij, aangezien de melkveehouderij een dominante sector is in deze gebieden.

Conclusies

De verwachting dat er sprake is van gebieden die te maken gaan krijgen met productiebeperkingen bij voorgenomen beleidsplannen is zeker realistisch. Welk areaal dit betreft is nog moeilijk te kwantificeren. Dit komt omdat nog onvoldoende helder is welke beleidsinstrumenten ingezet gaan worden, welke keuzes gemaakt zullen worden in gebieden en wat de overlap tussen de opgaven is. Vooralnog lijkt alleen de invoering van bufferstroken vaststaand beleid (indicatie areaal

melkveehouderij 34.000 hectare). Extensivering van overgangsgebieden rondom N2000, veenweidegebieden en bufferzones rondom beekdalen staan echter ook nadrukkelijk genoemd in beleidsplannen. In de knelpuntenanalyse wordt uitgegaan van een areaal van 545.000 hectare. Dit lijkt een erg ruime inschatting, vooral omdat hierin wordt uitgegaan van een forse uitbreiding van het areaal agrarisch natuurbeheer. Dit lijkt (in ieder geval richting 2030) nog geen beleidsinzet. In het NPLG is een scenario doorgerekend waarin 180.000 hectare wordt omgezet in natuurgrasland en aanvullend 250.000 hectare te maken krijgt met beperkingen (voor de landbouw als geheel). Als dit grofweg wordt vertaald naar de melkveehouderij zou het in totaal kunnen gaan om ongeveer 270.000 hectare. Dit betreft een indicatieve verkenning, geen doorrekening van voorgenomen beleid.

Is 50% productieverlies realistisch op gronden met beperkingen?

Ook het antwoord op de vraag of 50% productieverlies een realistische aanname is voor gronden met beperkingen is niet heel eenduidig te geven. Omdat beleidsinstrumenten en de bijbehorende eisen (bijvoorbeeld welke bemesting is toegestaan) nog niet concreet zijn ingevuld is het lastig om te beoordelen in welke mate er sprake zal zijn van productiederving. Verschillende studies geven wel een inschatting:

- Voor agrarisch natuurbeheer is er een uitgebreide rekensystematiek om productiederving van verschillende pakketten te bepalen. Productiederving varieert van 0 tot meer dan 50%.
- In de NPLG doorrekening wordt aangegeven dat op de gronden die omgezet zullen worden tot natuurgrasland maar zeer beperkte landbouwkundige mogelijkheden zullen kennen. Voor deze gebieden zal de productiederving groter zijn dan 50%.³
- Voor bufferstroken is in een eerdere studie ([Noij et al., 2008](#)) een verwachte productiederving van 240, 360 en 380 kg ds per ha per jaar op respectievelijk, veen-, klei- en zandgrond gerapporteerd voor percelen met 10% bufferstroken. Uitgaande van een gemiddelde productiviteit van 10.000 kg ds per ha per jaar en een gelijk productiepotentieel van bufferstrook en perceel zou dit een productieverlies van respectievelijk 24, 36 en 38 % voor de bufferstrook zelf betekenen.
- Opbrengstderving als gevolg van vernattingsmaatregelen / peilverhoging in veenweidegebied is afhankelijk van de toegepaste methode en de mate van peilverhoging. Opbrengstderving kan het gevolg zijn van reductie van groei door zuurstofstress (te nat) of door beperking van het graslandgebruik door vernatting (te weinig draagkracht van de graszode). In [Hoving et al \(2020\)](#) worden opbrengstdervingen (ten opzichte van potentiële grasopbrengst) van 10-40% gerapporteerd bij peilen tussen 20 en 50 centimeter onder maaiveld, met de hoogste percentages bij de hoogste peilen.

Een belangrijke vraag is welke eisen gesteld gaan worden ten aanzien van extensivering (bijvoorbeeld eisen aan bemesting, veebezetting, beweiding, peilbeheer) in overgangsgebieden. Zolang deze niet gespecificeerd zijn, is het erg ingewikkeld om de opbrengstderving in te schatten.

Conclusie

De mate van productiederving is afhankelijk van de exacte eisen bij extensivering. Deze eisen zijn nog niet bekend en kunnen van gebied tot gebied en per opgave gaan verschillen. Zeker bij omvorming van een aanzienlijk deel van het areaal naar natuurgrasland en/of extensief natuurbeheer is een productiederving van 50% denkbaar.

³ In Veldgids staat bijvoorbeeld ten aanzien van opbrengst natuurgrasland: "de opbrengst van optimaal grasland daalt, doordat de N bemesting achterwege blijft, in het eerste jaar direct naar 5400 KVEM per hectare (fase 2). In de navolgende jaren lopen, door verschraving van de overige mineralen in de bodem, de kwaliteit en de kwantiteit verder terug naar het niveau van fase 3 en uiteindelijk fase 4, zoals die in de veldgids zijn beschreven". Fase 4 heeft een opbrengst van 2625 KVEM.

Gaan areaalverlies en beperkingen ook leiden tot evenredig verlies in melkvolume?

Analyse

In de knelpuntenanalyse wordt geredeneerd vanuit beschikbaarheid van ruwvoer. De redenering is dat minder hectares in combinatie met productiebeperkende maatregelen op een deel van de blijvende hectares leidt tot minder ruwvoer en dus tot minder koeien en tot minder melk. Hoewel deze redenering logisch en waardevol is, zijn er ook een aantal aandachtspunten bij te plaatsen. De eerste kanttekeningen hebben betrekking op het areaal voedergewassen, de productiviteit van dit areaal en de relatie met het aantal dieren:

- Door verschuiving in gewassen (van gras naar mais) kan op energiebasis op minder hectares evenveel ruwvoer worden geteeld. Dit betekent dat er dan in principe ook meer melk van dezelfde hectares kan worden geproduceerd bij een verder gelijkblijvend aandeel krachtvoer.⁴ Het verbouwen van meer snijmais staat haaks op een aantal andere duurzaamheidsdoelstellingen (verbeteren waterkwaliteit, meer eiwit van eigen land, meer blijvend grasland) maar kan juist weer bijdragen aan andere (bv. het verlagen van de ammoniakemissie).
- Minder ruwvoer hoeft niet persé tot minder koeien te leiden. Ruwvoer kan ook worden vervangen door krachtvoer/bijproducten. Dit leidt dan tot intensievere bedrijfssystemen. Dit staat haaks op andere beleidsdoelen van de overheid en op doelen van de sector zelf (grondgebondenheid).
- In principe is het ook mogelijk dat arealen van andere sectoren (b.v. akkerbouw of andere graasdieren) worden ingezet om (ruw)voer voor melkveebedrijven te telen. In hoeverre dit gaat gebeuren hangt vooral af van de verhouding tussen saldo's van de concurrerende gewassen / sectoren en in hoeverre dit in het bouwplan is in te passen.
- Een ander punt van aandacht is dat een aanname dat de productiviteit gelijkelijk verdeeld is over het huidige areaal van de melkveehouderij niet heel realistisch is en dat er juist wel heel redelijke gronden zijn om aan te nemen dat vooral minder productieve delen van het areaal geheel of gedeeltelijk worden onttrokken voor natuur. Dat betekent weer dat het verlies aan productievolume lager is dan het verlies aan areaal.

Naast de directe relatie tussen de voederproductie en het aantal koeien en vervolgens met de melkproductie spelen ook nog andere factoren een rol die de omvang van de veestapel en de omvang van de totale productie bepalen.

- De hoeveelheid melk in Nederland wordt vooralsnog vooral bepaald door het aantal fosfaatrechten. Tot op heden wordt de beschikbare hoeveelheid fosfaatrechten grotendeels benut. De fosfaatrechten van boeren die stoppen worden door de blijvers overgenomen en volgemolken. Bij perspectief op een voldoende hoge melkprijs is te verwachten dat dit proces door gaat, ook als er extra grond nodig is om deze melkproductie te realiseren. Dit kan er toe leiden dat de melkveehouderij toch areaal van andere sectoren in gebruik gaat nemen. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren hangt af van de concurrentieverhoudingen tussen de sectoren.
- Naast ruwvoerproductie kan de hoeveelheid grond in de toekomst op een andere manier beperkend worden voor de omvang van de melkveestapel, namelijk als er eisen worden gesteld aan grondgebondenheid zoals door de overheid is aangekondigd. Zie bijvoorbeeld [Rijksoverheid, 2021](#). De impact hangt sterk af van de exacte invulling aan de eisen aan grondgebondenheid. Beschreven wordt dat alle geproduceerde mest op het eigen bedrijf al dan niet in combinatie met samenwerkingsovereenkomsten met andere bedrijven binnen een bepaalde straal kan worden afgezet. Hier is onder andere naar gekeken in: <https://edepot.wur.nl/571653> en in <https://edepot.wur.nl/571512>. De impact hangt sterk af van de exacte invulling aan de eisen aan grondgebondenheid. Met het vervallen van derogatie op termijn kan het introduceren van grondgebondenheid op basis van mestplaatsingsruimte (170 kg N/ha) de mogelijke melkproductie gaan beperken, zeker in specifieke gebieden. Hier is nog geen integraal onderzoek naar gedaan.

⁴ Het type krachtvoer dat gevoerd moet worden zal wel veranderen, dit zal gemiddeld eiwitrijker zijn.

Conclusie

Hoewel er kanttekeningen te plaatsen zijn bij het rechtstreeks vertalen van impact op ruwvoerproductie naar impact op melkvolume is het realistisch om te veronderstellen dat de beschikbaarheid en de productiviteit van grond een beperkende factor zullen worden voor de mogelijke melkproductie in Nederland bij het voorgenomen beleid.

Discussie

In de knelpuntenanalyse wordt ook genoemd dat grond schaarser en duurder wordt gemaakt voor de melkveehouder door deze beleidsplannen terwijl dezelfde melkveehouder door ontwikkelingen op het gebied van grondgebondenheid wel wordt gedwongen tot areaalvergroting. De gevolgen zijn voorspelbaar volgens de knelpuntenanalyse: *"velen zullen dat niet kunnen opbrengen, er ontstaat geen geleidelijke schaalvergroting maar een sanering én grote schaa sprongen bij een klein aantal bedrijven."*

Over een lange periode gezien, zijn de grondprijzen geleidelijk en behoorlijk constant gestegen. Met uitzondering van enkele periodes waarin een daling is opgetreden (rond 1980 en rond 2004). De stijgende waarde laat zien dat er schaarste in de markt is, de waarde van de grond is niet rechtstreeks te relateren aan de agrarische productiviteit (speculatiewaarde). De andere kant is dat grond wordt gezien als waarde vast en daarom ook veilig om in te investeren. Als in het beleid concreet wordt ingezet op extensivering dan heeft een melkveehouder eigenlijk twee opties: of minder koeien houden of meer grond verwerven. De eerste optie leidt tot een stijging van de vaste kosten per kg melk en is lastig als deze niet kunnen worden gecompenseerd door hogere opbrengsten. Voor de tweede optie is meer grond nodig, dus dit betekent dat de vraag naar grond toe zal nemen. Het zullen vooral de koopkrachtige bedrijven (bedrijven met goede technische en economische resultaten) zijn die in staat zijn om hier in te investeren en te groeien.

Zowel de grondmarkt als de pachtmarkt voldoen niet aan de voorwaarden voor een (economisch) goed functionerende markt onder volledige mededinging (Silvis en Voskuilen, 2018). Een goed functionerende markt biedt immers veel vragers en veel aanbieders, een homogeen product, volledige informatie (transparantie) en vrije toe- en uittreding. De markt voor landbouwgrond lijdt vooral onder het feit dat de eigenaren van grond – de aanbieders op de grond- en pachtmarkt – een sterke machtspositie hebben. Dit ondanks het feit dat het aantal agrariërs, en daarmee ook het aantal vragers op de grondmarkt, in de loop der jaren fors is afgenomen. De grondmarkt is een sterk lokaal georiënteerde markt. Voor melkveebedrijven zijn onder andere beweidingmogelijkheden belangrijk, zodat de kavels bij voorkeur in de buurt van de bedrijfsvestiging liggen. Grond is dan ook een sterk heterogeen product. Een aanbieder van grond kan doorgaans uit meer kopers kiezen, terwijl er voor een koper maar een beperkt aantal percelen in de markt is. In bepaalde gebieden is grond schaars door een grote vraag naar grond voor bedrijfsuitbreiding, wat de lokale prijs sterk kan opdrijven

Conclusies

De door het Landbouwakkoord gestelde vraag om een inschatting te geven van het realiteitsgehalte van de verwachting in de knelpuntenanalyse dat door het toetsingskader van het kabinet een groot areaal aan de melkveehouderij onttrokken wordt, met als gevolg krimp van de veestapel en een 35% daling van de melkproductie is lastig van een eenduidig antwoord te voorzien. Dit komt vooral doordat de tijdshorizon van die daling niet nauwkeurig is omschreven in de knelpuntenanalyse die gebaseerd is op bronnen die zich richten op analyses met een tijdshorizon variërend van 2030 tot 2050. Dat verschil is betekenisvol omdat analyses met een tijdshorizon tot 2030 veelal gebaseerd zijn op bekend beleid en data terwijl analyses met een tijdshorizon tot 2050 zich in belangrijke mate baseren op inschattingen van toekomstig beleid en de effecten daarvan. De inschatting van deze nota is dat een 35% productiedaling tot 2030 aan de ruime kant is en op basis van bekend beleid en data eerder binnen een bandbreedte van 20% tot 25% zal liggen. Tegelijkertijd ziet deze nota ook dat inschattingen van toekomstig beleid en effecten daarvan een krimp in de orde van 35% wel realiteit zou kunnen worden tot 2050. Ter onderbouwing van deze inschatting is het behulpzaam om de antwoorden op de deelvragen kort samen te vatten.

Wat is de realiteit van de verwachting in de knelpuntenanalyse ten aanzien van het areaal dat aan de melkveehouderij wordt onttrokken?

De inschatting van het areaal dat wordt onttrokken aan de landbouw is realistisch. De grootste onzekere factor is hoeveel land er wordt onttrokken voor natuur, inclusief bos, en op welke termijn dit plaats gaat vinden. Het totale areaalverlies voor de melkveehouderij komt in de buurt van de 110.000 ha.

Wat is de realiteit van de verwachting in de knelpuntenanalyse ten aanzien van het areaal van de melkveehouderij dat te maken krijgt met productiebeperkingen?

Het areaal met productiebeperkingen lijkt overschat. Een deel ervan is gebaseerd op vaststaand beleid (bufferstroken) en een deel is nadrukkelijk benoemd in concrete beleidsplannen (extensivering rond N2000, veenweide en bufferzones rond beekdalen). Een belangrijk deel van het areaal is echter gebaseerd op een forse uitbreiding van het areaal agrarisch natuurbeheer. Dit lijkt richting 2030 nog geen beleidsinzet. Een vertaling van een scenario dat binnen NPLG is doorgerekend levert indicatief een areaal van 250.000 ha met beperkingen op voor de melkveehouderij.

Wat is de realiteit van de inschatting dat op het areaal dat te maken krijgt met beperkingen sprake zal zijn van een productiederving van 50%?

De inschatting van een productiederving van 50% op het areaal met beperkingen is moeilijk te beoordelen, vooral omdat er nog geen duidelijke invulling van beleid is. Bij sterke beperkingen is het een reële inschatting.

Wat is de realiteit van het uitgangspunt dat onttrekken van dit areaal en deze productiebeperkingen ook gaat leiden tot een evenredige daling van het melkvolume in Nederland?

De rechtstreekse vertaling van de daling van de verschillende voedergewasarealen met bijbehorende (ruw)voerproducties in melkproductie is een interessante en nuttige benadering. Het lijkt er op dat de directe verbinding tussen land en dier voor de melkveehouderij in het beleid steeds meer aandacht krijgt, in die zin is de benadering logisch. Er zijn nog wel alternatieve maatregelen (b.v. meer krachtvoer, andere gewassen, arealen uit andere sector) waardoor de relatie gecompliceerder uitkomt.

Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat de impact van het verlies aan areaal en de productiebeperkingen op een deel van het areaal mede afhangen van andere ontwikkelingen zoals een eventuele krimp in de melkveehouderij en in de andere veehouderijsectoren en de economische resultaten en concurrentieverhoudingen tussen de verschillende sectoren.

Bronnen

- Agrimatie.nl (2023) *Grondgebruik*.
<https://www.agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2525&themaID=2286§orID=3534>
- CBS (2021) *Dierlijke mest en mineralen*.
<https://longreads.cbs.nl/dierlijke-mest-en-mineralen-2021/literatuur/>
- Dam, F. van, A. Tisma & J. Diederiks (2019) *Transities, ruimteclaims en landschap*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/Rapport_Transities_ruimteclaims_en_landschap_-_pdf.pdf
- Hoving, I.E., G. Holshof en R.F.A. Hendriks (2020) *Effecten waterbeheersmaatregelen op veenweidebedrijven in Noord Holland. Technische en economische consequenties en effecten op bodemdaling en broeikasgasemissie*. Wageningen Livestock Research, Rapport 1274.
- Klimaatakkoord (2019) Den Haag.
<https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>
- PBL (2019) *Zorg voor landschap. Naar een landschapsinclusief omgevingsbeleid*. Signalenrapport. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf
- PBL (2020) *Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
<https://www.pbl.nl/publicaties/referentiescenarios-natuur>
- PBL (2021) *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-grote-opgaven-in-een-beperkte-ruimte-4318_1.pdf
- RIVM (2022) *Landbouwpraktijk en waterkwaliteit op landbouwbedrijven aangemeld voor derogatie in 2020*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
<https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6de459a3494c956cccedb4417087264aa2b094cb/pdf>
- ZuivelNL (2021) *Zuivel in Cijfers. Economische betekenis, Marktbeeld, Melkveehouderij, Melkverwerking, Duurzaamheid, Handel, Consumptie*.
<https://cdn2.assets.servd.host/zuivel-nl/production/images/Publicaties/ZuivelNL-Zuivel-in-Cijfers-2021.pdf>
-

Meer informatie

Volkert Beekman
T +31 (0)70 33 58 241
E volkert.beekman@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2023