



Impactanalyse interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens

Petra Berkhout, Mariël Benus, Co Daatselaar

1. Inleiding

Provincies en Rijk laten verkennen of er bij het berekenen van de stikstofdepositie van een project een grens is waaronder de berekende depositie niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan dat project kan worden toegerekend. Provincies en Rijk laten deze verkenning doen (gecoördineerd door TNO en de Universiteit van Amsterdam) omdat het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Commissie Hordijk) en ook andere wetenschappers hebben geconcludeerd dat er met de huidige grens van 0,005 mol/ha/jr – die na de val van het PAS¹ in 2019 is geïntroduceerd – schijnzekerheid kan zijn. Daarom wordt verwacht dat als in de verkenning een wetenschappelijk onderbouwde grens kan worden bepaald, deze hoger zal liggen dan de huidige grens van 0,005 mol/ha/jr.

Een hogere grens zou mogelijk kunnen leiden tot een toename van agrarische activiteiten en daarmee tot meer stikstofdepositie. Het Interprovinciale Programma Landelijk Gebied (IPLG) van het IPO heeft Wageningen Economic Research verzocht een beknopte analyse uit te voeren naar de mogelijke gevolgen van een hogere ondergrens voor met name de veehouderijsectoren.

Deze factsheet is de weerslag van deze beknopte analyse die is gebaseerd op literatuuronderzoek en expertkennis. Er is geen aanvullend onderzoek uitgevoerd. Twee hoofdvragen staan centraal. Ten eerste, wat is de mogelijke respons van de agrarische sector, veehouderijen in het bijzonder, op een hogere ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen? Ten tweede, tot welke onvoorziene neveneffecten kan een hogere rekenkundige ondergrens leiden?

¹ PAS staat voor Programma Aanpak Stikstof. Op basis van het PAS kon vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven worden voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. Op 29 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt.

2. Wat is de mogelijke respons van de agrarische sector, veehouderijen in het bijzonder, op een hogere ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen?

2.1 Deelvraag 1

Wat zijn de bepalende factoren voor het al dan niet kunnen uitbreiden van bestaande of het starten van nieuwe agrarische activiteiten, veehouderij in het bijzonder?

Beantwoording

Voor de veehouderij geldt dat er diverse wetten/regels zijn die het starten van een veehouderijbedrijf of de uitbreiding van de veestapel in Nederland begrenzen. Het is ook goed om te realiseren dat een uitbreiding van een bedrijf veelal in sprongen gaat, aangepast aan de capaciteit van de stal of (melk)machine en veelal is ingegeven door de wens de bestaanszekerheid te vergroten (grosso modo hebben grotere bedrijven een beter inkomen uit de landbouw dan kleinere bedrijven, waar andere inkomensbronnen voor aanvulling moeten zorgen).

Een bedrijf dat wil starten of uitbreiden in de veehouderij heeft dierrechten nodig, moet voldoen aan mestwetgeving, zal veelal een of meerdere vergunningen nodig hebben op basis van de Omgevingswet en heeft financiering nodig. Deze aspecten komen hierna aan de orde. Er zijn nog andere aspecten die een rol kunnen spelen, zoals de beschikbaarheid van arbeidskrachten, de rol van de omgeving (maatschappelijke druk om wel/niet uit te breiden), de wens tot diversificatie van de bedrijfsvoering, beschikbaarheid van grond etc. waar nu niet op wordt ingegaan.

2.1.1 Rechten voor het houden van dieren

Melkveehouderij

Voor de melkveehouderij zijn er zogenaamde fosfaatrechten, die per 1 januari 2018 zijn ingevoerd. Deze rechten zijn bedoeld om de productie van dierlijke mest te begrenzen. Een melkveehouder mag met melkvee niet meer fosfaat produceren dan het aantal fosfaatrechten dat hij heeft. Fosfaatrechten zijn vrij verhandelbaar waarbij een deel wordt afgeroomd, met uitzondering van overdrachten bij erfopvolging, bloed- of aanverwantschap in de 1e, 2e of 3e graad, en vorming van een man-vrouwmaatschap, man-vrouwvennootschap onder firma en commanditaire man-vrouwvennootschap (rvo.nl). Het afromingspercentage lag de laatste jaren op 10%, maar gaat vermoedelijk omhoog vanaf 1 januari 2025 omdat de mestproductieplafonds in 2024 en 2025 lager worden vanwege het vervallen van de derogatie.

Het aantal fosfaatrechten melkvee is in de periode 2018-2022 met 1,2% afgenomen tot 84,7 mln., net iets onder het huidige plafond voor melkvee van 84,9 mln. fosfaatrechten. Dat is bereikt door bij de handel in fosfaatrechten een deel af te romen. Nadat het aantal fosfaatrechten onder het plafond is gekomen, worden de afgeroomde rechten niet langer geschraapt, maar geplaatst in de fosfaatbank. In 2022 bevatte de fosfaatbank 742.000 rechten, 1% van het totaal aantal rechten (goed voor 17.000 melkkoeien (exclusief jongvee) bij een fosfaatproductie van 43,5 kg per jaar). De rechten in de fosfaatbank zijn bedoeld om de grondgebondenheid te bevorderen, waarbij jonge landbouwers meer kans maken op de rechten (Berkhout et al., 2023: 58). De fosfaatbank is nog niet opengesteld.

De jongveestapel voor de melkveeproductie – die ook meetelt voor de fosfaatrechten – is na een forse inkrimping (30%) in de periode 2015-2019, in de jaren daarna weer wat gegroeid met 6,3% tot 0,98 mln. stuks. In de jaren 2015-2019 is de jongveestapel veel sterker ingekrompen dan de melkveestapel, waardoor de verhouding tussen het aantal stuks jongvee en melkkoeien is afgenomen: van gemiddeld ruim 80 voor 2017, tot 59 stuks jongvee per 100 melkkoeien in 2019 (en 62 in 2022). Tot aan de invoering van de fosfaatrechten hielden melkveehouders relatief ruim jongvee aan; dit gaf de ruimte om op latere leeftijd te selecteren. Daarnaast fungeerde de ruime jongveestapel als een soort veiligheidsbuffer bij extra problemen of uitval. Economisch gezien was dit niet optimaal en de invoering van de fosfaatrechten is de prikkel geweest om minder jongvee aan te houden, zodat er meer ruimte overblijft voor melkkoeien.

Aanvullend op de fosfaatrechten is de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Grondgebonden groei melkveehouderij per 1 januari 2016 van kracht geworden. Per 1 januari 2018 is deze AMvB verankerd in de Wet grondgebonden groei melkveehouderij. Het doel is om grondloze groei van de melkveehouderij te beperken. Op basis van de wet moet een deel van een uitbreiding bij bedrijven met meer dan 20 kilo fosfaatoverschot per hectare, worden gedekt met eigen grond (Beldman et al., 2022).

Vleesvee

Voor runderen die worden gehouden voor de vleesproductie (zoogkoeien, vleesstieren, kalveren) zijn geen fosfaatrechten vereist.

Intensieve veehouderij

Voor varkens en pluimvee (kippen en kalkoenen) zijn er productierechten, eveneens bedoeld om de productie van dierlijke mest te begrenzen. De varkens- en pluimveerechten vervangen een deel van de mestproductierechten en zijn ingesteld op respectievelijk 1 september 1998 en 1 januari 2001. Een productierecht geeft de mogelijkheid om varkens/kippen te houden. De rechten zijn vrij verhandelbaar, maar voor de varkens- en pluimveerechten gelden wel een aantal beperkingen: alleen overdraagbaar binnen concentratiegebied Zuid (grote delen provincies Noord-Brabant en Limburg), binnen concentratiegebied Oost (grote delen Overijssel en Gelderland en een deel van Utrecht), buiten de concentratiegebieden en van de concentratiegebieden (Zuid en Oost) naar buiten de concentratiegebieden.

Het totaal aantal varkensrechten is tussen 2018 en 2022 met 8,2% gedaald, waarvan het grootste deel in 2021 (zie tabel 1 in bijlage 1). In het concentratiegebied Zuid slonk het aantal rechten in de periode 2018-2022 met 14,3%, en in het concentratiegebied Oost met 9,1% (Berkhout et al., 2023: 57-58). Het aantal pluimveerechten is in de periode 2018-2022 ongeveer constant gebleven op ruim 67.000 (tabel 1, bijlage 1).

Naar verwachting zal het aantal dierrechten verder dalen door de voorziene opkoopregelingen (zie bijlage 2).

Overige diersoorten

Voor de overige diersoorten (bijvoorbeeld eenden, geiten, schapen, et cetera) gelden géén productierechten.

2.1.2 Mestwetgeving

De in Nederland vigerende mestwetgeving is naast de dierrechten een tweede beperkende factor in de mogelijkheid tot uitbreiding van bedrijven.

De Nederlandse veehouderij produceert meer mest dan er geplaatst kan worden op Nederlandse landbouwgrond in gebruik bij veehouderijen; er vindt dan ook handel plaats waarbij de veehouder de afnemers – veelal akkerbouwers – betaalt voor het afnemen van de mest. Ook vindt export plaats van mest. De belangrijkste nutriënten in mest zijn kali, fosfaat en stikstof. Het mestbeleid richt zich op het beperken van de overschotten aan stikstof en fosfaat, dat wil zeggen wat niet op grond in Nederland kan worden geplaatst.

Het fosfaatoverschot was doorslaggevend voor de invoering van de mestverwerkingsplicht voor Nederlandse veehouders in 2014. Stikstof kan met het geldende derogatiebeleid² grotendeels in Nederland worden geplaatst, en het deel dat niet kan worden geplaatst lift vooralsnog mee met de export van fosfaat. Derogatie maakte het Nederlandse veehouders met meer dan 80% grasland mogelijk om meer stikstof in de vorm van dierlijke mest per hectare uit te rijden dan de in Europa geldende norm van 170 kg N per ha. Met de afbouw van derogatie in de komende jaren en de volledige afschaffing ervan in 2026, zal er op korte termijn een fors mestoverschot ontstaan.

² Derogatie is een verruiming van de hoeveelheid dierlijke mest die op het land uitgereden mag worden, als dat geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Op basis van het derogatiebeleid mogen melkveeouders met minimaal 80% grasland onder hun bedrijf, sinds 2006 meer mest (230 kilo stikstof op zandgrond, 250 kilo elders) uitrijden op grasland dan volgens de EU-norm (170 kg stikstof) is toegestaan.

Stikstof zal dan de beperkende factor worden, omdat alle veehouders vanaf 2026 moeten voldoen aan 170 kg N per ha³ (Oltmer, 2023). Dit betekent dat de mestafzetkosten zullen stijgen, vooral voor de varkenshouderij. De verwachting is dat mest uit de melkveehouderij varkensmest op de mestafzetmarkt zal verdringen, met hogere mestafzetkosten voor de varkenshouderij tot gevolg (Berkum et al., 2024).

Om de druk op de mestmarkt te verminderen zijn er drie mogelijkheden, namelijk minder aanbod van mest door afname van de veestapel, meer mestverwerking of meer plaatsingsruimte. De ontwikkeling van de veestapel is weergegeven in tabel 2 in bijlage 1, daaruit blijkt dat de veestapel de afgelopen jaren is gekrompen, een krimp die zich naar verwachting de komende jaren verder voort zal zetten. Zoals hiervoor aangegeven neemt de plaatsingsruimte van mest de komende jaren verder af.

Mestverwerking is de derde optie. Hiertoe behoort ook Renure (REcovered Nitrogen from manURE, stikstof gewonnen uit dierlijke mest). De toelating van Renure zal geen verlichting geven op de mestmarkt op de korte termijn vanwege de vereiste investeringen om Renure-producten te ontwikkelen. Op de langere termijn kan Renure wel de druk op de mestmarkt verminderen als het lukt, analoog aan de ontwikkeling bij de verwerking van pluimveemest tot mestkorrels⁴, om Renure-producten te vermarkten.

Met nutriënten verontreinigde gebieden

In Nederland zijn zogenaamde met nutriënten verontreinigde gebieden aangewezen, NV-gebieden, in het kader van het 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025) (LNV, 2021). In deze gebieden zitten nog te veel meststoffen in het water en zijn extra maatregelen nodig om de waterkwaliteit te verbeteren. De eerste gebieden zijn in 2022 aangewezen, dit waren zand- en lössgronden in Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. De beheergebieden van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Hoogheemraadschap van Delfland en Waterschap Brabantse Delta zijn in 2023 toegevoegd (RVO.nl).

Vanaf 2024 zijn verspreid over Nederland nieuwe gebieden aangewezen. De gebieden die in 2022 zijn aangewezen blijven NV-gebied. Hier is gekeken naar de verontreiniging van het grondwater. De andere gebieden zijn aangewezen om de verontreiniging van het oppervlaktewater. Voor 2024 zijn ze op een andere manier beoordeeld. De aanwijzing is op kleinere schaal gedaan. Daardoor zijn er ook gebieden die in 2023 zijn aangewezen en nu geen NV-gebied meer zijn (RVO.nl). Circa 60% van het landbouwareaal is nu NV-gebied (Jongeneel et al., 2024 te verschijnen).

Met ingang van 2024 wordt in de aangewezen NV-gebieden de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen verlaagd. In het grootste deel van de gebieden is de norm 5% lager. Een verlaging van 10% geldt voor de grondwaterbeschermingsgebieden (GWB-gebieden) op zand- en lössgrond in Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg (RVO.nl). De verlaging is van toepassing op alle percelen die met deze regeling zijn aangewezen als NV-gebied, ongeacht of de landbouwer wel of geen gebruik maakt van derogatie. Met deze maatregel voor 2024 wordt geleidelijk toegewerkt naar een uiteindelijke verlaging van de stikstofgebruiksnorm met 20% met ingang van 2025, zoals voorgeschreven in de derogatiebeschikking. Het maakt daarbij niet uit of het toestroomgebied verontreinigd is met stikstof of verontreinigd is met fosfor. Mogelijk zal dit onderscheid wel van belang zijn voor maatregelen in NV-gebieden met ingang van 2025 (Staatscourant, 2023). In NV-gebieden is er dus een snellere afbouw van de derogatie. De eindnorm in 2026 is zowel in NV als niet-NV gebieden maximaal 170 kg N uit dierlijke mest.

Bufferstroken

Voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de mestwetgeving is het verplicht om bufferstroken langs alle waterlopen te hebben. Op een bufferstrook mag geen mest of

³ Bij het schrijven van onderhavige factsheet is de spanning op de mestmarkt flink opgelopen. Dit komt tot uiting in fors hogere mestafzetprijzen, die voorjaar 2024 rond de 25 euro per m³ mest bedragen tegen bijvoorbeeld rond de 5 tot 8 euro per m³ in 2021 (zie Jongeneel et al., 2024, te verschijnen).

⁴ Pluimveemest wordt in BMC-Moerdijk verwerkt, bij de verwerking wordt energie geproduceerd en worden nutriënten uit de mest hergebruikt.

gewasbeschermingsmiddel worden gebruikt. Bufferstroken zijn bedoeld om de waterkwaliteit te beschermen. Deze oppervlakte telt niet mee in de mestplaatsingsruimte (RVO.nl).

2.1.3 Vergunningsplicht

Bij het toelaten van veehouderijen (nieuw of een uitbreiding) op een locatie zijn onder andere de omvang van het bedrijf, het beleid en een aantal omgevingsthema's van belang. De provincie en gemeente kunnen in hun omgevingsvisie aangeven waar (uitbreiding van) veehouderijen gewenst en toelaatbaar is⁵. Bij het toelaten van veehouderijen in het omgevingsplan gelden instructieregels voor onder andere geur, geluid en luchtkwaliteit (fijnstof).⁶

Afhankelijk van de omvang van het nieuw te starten bedrijf dan wel de uitbreiding van een bestaand bedrijf is het *Activiteitenbesluit milieubeheer* van toepassing of is een *Omgevingsvergunning* nodig. Als het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is, dan kan bij een uitbreiding of wijziging worden volstaan met een melding bij de gemeente, zo nodig begeleid door een aanvraag om Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM). Als de vergunningplicht van toepassing is, dan moet een Omgevingsvergunning milieu worden aangevraagd. Afhankelijk van de gewenste uitbreiding is het nodig om voorafgaand aan de aanvraag een aanmeldingsnotitie MER-beoordeling in te dienen.⁷

Voor de volgende activiteiten is een omgevingsvergunning nodig:⁸

- Een IPPC-installatie die valt onder categorie 6.6 van bijlage 1 van de Richtlijn industriële emissies (Rie). Het gaat om bedrijven met meer dan 750 zeugen, 2.000 vleesvarkens of 40.000 stuks pluimvee.
- Het exploiteren van een 'andere milieubelastende installatie' voor het houden van meer dan:
 - 200 melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder
 - 340 stuks vrouwelijk jongvee jonger dan 2 jaar, fokstieren jonger dan 2 jaar, melkkoeien van 2 jaar en ouder, kalfkoeien van 2 jaar en ouder of zoogkoeien van 2 jaar en ouder
 - 50 paarden van 3 jaar en ouder of pony's van 3 jaar en ouder
 - 50 schapen van 1 jaar en ouder of geiten
 - 2.500 kippen, kalkoenen, eenden of parelhoenders
 - 50 vleesvarkens van 25 kg en meer, opfokberen van 25 kg en meer en jonger dan 7 maanden of opfokzeugen van 25 kg en meer
 - 50 kraamzeugen, guste zeugen, dragende zeugen en opfokzeugen van 25 kg en meer
 - 500 gespeende biggen van minder dan 25 kg
 - 50 vleeskalveren jonger dan 1 jaar, overig vleesvee vanaf spenen en jonger dan 2 jaar of overig rundvee van 2 jaar en ouder
 - 50 overige landbouwhuisdieren.

De hierboven aangegeven bedrijfsomvang waarbij een omgevingsvergunning nodig is, is voor wat betreft melkkoeien groter dan de omvang van het gemiddelde melkveebedrijf in Nederland (114 koeien). Voor de overige landbouwhuisdiersoorten geldt dat de gemiddelde bedrijfsomvang groter is dan de in de Omgevingswet vastgelegde aantallen waarbij een omgevingsvergunning nodig is.

Voor veehouderijen gelden ook algemene rijksregels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De milieubelastende activiteit veehouderij staat in paragraaf 3.6.1 van het Bal. Deze activiteit kan schadelijk zijn voor het milieu. De nadelige gevolgen zijn vooral emissies van ammoniak en fijnstof,

⁵ Uit een analyse in 2014 bleek dat veel provincies regels stelden aan de omvang van het zogenaamde bouwblok voor intensieve veehouderijbedrijven (zie tabel 6.3 Berkhout et al., 2014). Bijvoorbeeld een maximaal bouwblok van 1,5 ha met 1 bouwlaag (bv in Fr, Dr, N-B) of max 3 ha (Ov). Ook kon er een verbod zijn op nieuwvestiging (Zl, Z-H, N-H, Dr, Gr, Fr, N-B, Gld, Utr) of was nieuwvestiging enkel mogelijk in landbouwontwikkelingsgebieden (Ov, Lb, Utr). In meerdere provincies was er een verbod op omschakeling naar intensieve veehouderij (Gr, Dr, N-H, Zl), of kon dit enkel in aangewezen gebieden (de LOG, bv in Ov). Het gaat in het kader van deze beknopte analyse te ver om na te gaan welke regels provincies nu hanteren voor uitbreiding en/of nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven.

⁶ [Toelaten veehouderij op een locatie | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

⁷ [Overige veehouderij | VanWestreenen](#)

⁸ [Milieubelastende activiteit veehouderijen \(paragraaf 3.6.1 Bal\) | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

geurhinder, verontreiniging van de bodem en lozingen.⁹ Op basis van het Bal gelden er regels voor bijvoorbeeld het opslaan van vaste mest, drijfmest of kuilvoer en voor dierenverblijven.

2.1.4 Financiering

Voor uitbreiding van bedrijven zal veelal financiering nodig zijn, zoals eerder aangegeven verloopt uitbreiding vaak in 'sprongen', in lijn met de capaciteit van stal en/of machines en de beschikbare arbeid.

Bij de financieringstoets spelen kenmerken mee van het bedrijf (zoals toekomstperspectief, is er een opvolger, solvabiliteit), de ondernemer (zoals vakmanschap, ondernemerschap) en de omgeving (zoals ruimte voor uitbreiding, benodigde vergunningen).

Cijfers voor 2023 geven aan dat het bedrag dat aan leningen uitstaat in de land- en tuinbouw met - 5,5% is gedaald.¹⁰ Onduidelijkheid over het overheidsbeleid – en de gevolgen voor hun bedrijf – leidt tot een afwachtende houding bij boeren, immers de ondernemers weten niet altijd met zekerheid aan welke eisen hun bedrijf nu en in de toekomst moet voldoen. Diezelfde onzekerheid maakt vervolgens financiering door banken ook lastiger, de bank moet immers kunnen toetsen of de ondernemer de aflossingsverplichtingen kan nakomen.

De Rabobank, de grootste financier van de primaire sector, heeft in haar Agrofoodvisie aangegeven dat duurzaamheid bij de kredietverstrekking een belangrijk beoordelingscriterium is. Duurzaamheid kan daarbij overigens op heel verschillende manieren worden ingevuld (Rabobank, 2023).¹¹

2.2 Deelvraag 2

2.2 In hoeverre is een (hogere) ondergrens een bepalende factor voor het al dan niet kunnen uitbreiden van bestaande of het starten van nieuwe agrarische activiteiten, veehouderij in het bijzonder?

- 2.2.1 Worden er nu voor uitbreiding of nieuwe activiteiten emissiebeperkende maatregelen genomen om onder de huidige grens van 0,005 mol/ha/ja te blijven en zo ja, wat voor type maatregelen zijn dit?

Beantwoording 2.2

Een hogere ondergrens kan verschillende mogelijkheden bieden voor uitbreiding of het opstarten van nieuwe agrarische activiteiten in de veehouderijsector:

- Uitbreiding van veestapel: veehouders zouden meer ruimte hebben om hun veestapel uit te breiden zonder dat ze direct geconfronteerd worden met beperkingen op basis van stikstofemissies (mits dit binnen hun vergunning kan).
- Ruimte voor diversificatie van activiteiten: met minder restricties op stikstofemissies zouden veehouders ook meer mogelijkheden hebben om hun activiteiten te diversifiëren. Naast traditionele veehouderijactiviteiten kunnen veehouders overwegen om nieuwe bedrijfsmodellen te verkennen, zoals agrotoerisme, of het opzetten van nevenactiviteiten zoals zorgboerderijen of educatieve programma's.
- Innovatie en technologische ontwikkeling: met meer ruimte voor groei, kan men meer dieren houden en mogelijk sneller investeren in innovatieve praktijken en technologieën die de efficiëntie verbeteren en de milieueffecten verminderen, zoals verbeterde voeding, stalmanagement en mestverwerkingssystemen.

⁹ Milieubelastende activiteit veehouderijen (paragraaf 3.6.1 Bal) | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

¹⁰ agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2280&indicatorID=2090

¹¹ 'Op basis van de beschikbare informatie en aan haar verstrekte informatie doet Rabobank inspanning om duurzaamheidsprestaties van agrarische ondernemers in beeld te brengen. Dit gebeurt via een gestandaardiseerde duurzaamheidsbeoordeling, samen met de prestaties van de bank als geheel, op basis van de EU-richtlijn voor duurzaamheidsrapportages (CSRD). Voor de agrofoodsector zal de bank zoveel mogelijk aansluiten op prestatie-indicatoren die ook andere partijen in de agrofoodketen hanteren. Dit bevordert een stapeling van beloning voor duurzaamheidsprestaties. De bedrijfslocatie zal een nadrukkelijk onderdeel zijn in de beoordeling van de financiering en zal naar 2040 toe nog aan belang winnen. Duurzaamheidsprestaties zijn van invloed op de voorwaarden bij financiële dienstverlening. Met een financieringspakket van drie miljard aan leningen met rentekortingen en bijzondere voorwaarden zoals aflossingsvrije perioden of langere looptijden wil Rabobank agrarische ondernemers terzijde staan bij de transitie naar een duurzamere bedrijfsvoering. Voor alle transitiepaden – extensiveren, omschakelen, innoveren, verplaatsen of stoppen – zijn er passende financieringsoplossingen.'

Factoren zoals maatschappelijke weerstand, milieuwetgeving, wetgeving voor dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, een beperkt aantal dierrechten, economische overwegingen en technologische ontwikkelingen spelen echter alle een rol in de vraag of uitbreiding ook daadwerkelijk zal gebeuren. De kans op uitbreiding hangt af van het complexe samenspel van deze factoren.

Beantwoording 2.2.1 Emissiebeperkende maatregelen

In de meeste gevallen wordt er bij uitbreiding of het starten van nieuwe activiteiten wel gekeken of emissiebeperkende systemen kunnen worden gekozen om emissies terug te dringen. Wordt dit niet gedaan omwille van ammoniak, dan zal dit worden gedaan vanwege terugdringing van geur, of fijnstof etc. De praktisch haalbare systemen die wettelijk toegestaan zijn om tot ammoniakreductie te komen staan veelal in bijlage V en VI van de Omgevingsverordening (voorheen de RAV-lijst).¹² Andere maatregelen naast het implementeren van een duurzaam stalsysteem zijn onder andere:

1. Het aanpassen van voeding: veehouders kunnen het dieet van hun dieren aanpassen om de stikstofemissies te verminderen. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat voer wordt gekozen met een lagere stikstofuitstoot of dat voedingsadditieven worden gebruikt om de efficiëntie van de voeropname te verbeteren.
2. Het verbeteren van (mest)management: door het implementeren van nieuwe methoden die meer emissiereductie opleveren dan de huidige, kunnen veehouders de emissies van stikstof uit mest verminderen. Ook het schoonhouden van stalvloeren en mestkelders en het stimuleren van weidegang behoren hiertoe.
3. Het implementeren van andere technologische innovaties: de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologieën kan de uitstoot van stikstof uit agrarische activiteiten verder verminderen.

Deze maatregelen zijn bedoeld om de impact van agrarische activiteiten op het milieu te verminderen en tegelijkertijd te voldoen aan de geldende emissienormen en -regelgeving. Een ongewenst effect van een hogere ondergrens kan zijn dat dit de prikkel tot het verlagen van emissies via emissie-reducerende maatregelen vermindert.

Opgemerkt zij dat depositie in mol niet een-op-een is te koppelen aan emissie in kg N(H₃). Emissiebeperkende maatregelen in stallenbouw worden wel genomen, los van het niveau van de ondergrens, om (bij welke ondergrens dan ook) bij elk niveau zo veel mogelijk productieruimte te krijgen/te houden. Immers, er is onzekerheid over (productiebeperkende) wetgeving nu en in de toekomst, dus – dat zagen we bijvoorbeeld ook bij de introductie van melkquota – er is een prikkel om de uitgangspositie – de referentie voor eventuele wetgeving – zo groot mogelijk te krijgen.

2.3 Deelvraag 3

2.3 In hoeverre zullen agrarische bedrijven, in het bijzonder veehouderijen, gezien de beantwoording van voorgaande vragen, een hogere ondergrens succesvol (kunnen) benutten om uit te breiden of nieuwe activiteiten te starten die leiden tot een toename van stikstofemissie en -depositie?

Beantwoording

Gezien de complexe interactie van verschillende factoren, zoals maatschappelijke acceptatie, milieuwetgeving, economische overwegingen en technologische ontwikkelingen, is het moeilijk te voorspellen in hoeverre agrarische bedrijven, met name veehouderijen, een hogere ondergrens kunnen of zullen benutten om uit te breiden of nieuwe activiteiten te starten die leiden tot een toename van stikstofemissie en -depositie.

De haalbaarheid van dergelijke uitbreidingen of nieuwe activiteiten zal sterk afhangen van het vermogen van de bedrijven om te voldoen aan de vereisten en beperkingen die ook zullen voortvloeien uit andere zaken zoals milieu- en wetgevingskaders, aangescherpte dierenwelzijnsregels evenals hun vermogen om financiering en maatschappelijke acceptatie te verkrijgen en te behouden.

Wat ook speelt, is dat ondernemers maatregelen opgelegd (kunnen) krijgen van de afnemers of andere stakeholders in de keten. Steeds meer ketens stellen toenemende eisen op gebied van

¹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013629/2020-11-21>

dierenwelzijn en milieu. Momenteel speelt dit in de varkens- en pluimveehouderij (zie kader waarin de situatie is weergegeven anno 2022).

Voor de melkveehouderij is de inzet extensivering vanuit het streven naar een meer duurzame en natuurinclusieve landbouw, waarbij de nadruk ligt op het verminderen van intensieve landbouwpraktijken en het creëren van ruimte voor natuur en biodiversiteit. Dit kan onder meer inhouden dat er wordt gestreefd naar een lagere veedichtheid, er meer aandacht is voor dierenwelzijn en milieuaspecten, en een verschuiving naar extensievere landbouwmethoden zoals weidegang en biologische landbouw. Een voorbeeld is de Duurzame Zuivelketen, waarin melkveehouders en zuivelondernemingen samen aan een toekomstbestendige zuivelketen werken.¹³

Uitbreiding in het aantal dieren per ha is voor een veehouderij gegeven deze ontwikkelingen minder voor de hand liggend (maar niet uitgesloten).

Beter Leven keurmerk pluimveevlees

Een belangrijke verandering in de markt voor pluimveevlees is de omschakeling naar pluimveevlees met het 1 ster Beter Leven keurmerk. Het voornemen van de supermarkten is om uitsluitend nog kip met het Beter Leven keurmerk 1 ster (BLK1*) aan te bieden. Albert Heijn en Jumbo hebben al aangekondigd dit in het najaar 2022 te realiseren. De andere supermarktketens hebben toegezegd om uiterlijk 2023 over te schakelen. Dit heeft grote gevolgen voor de primaire sector. Een groot deel van de vleeskuikenhouders moet overschakelen van het huidige 'Kip van Morgen' concept naar BLK1*. Dit betekent gebruik van een ander langzaam groeiend ras, verlaging van de bezettingsdichtheid in de stal, gebruik van verrijkingsmateriaal en aanbouw van een overdekte uitloop. Vooral deze laatste maatregel is nog een knelpunt voor veel bedrijven. De bouwkosten zijn hoog en het traject voor een vergunning is lang en moeizaam. Toch is de verwachting dat de gevraagde hoeveelheid van de supermarkten in Nederland geproduceerd kan worden. Veel vleeskuikenhouders tekenen een vijfjarig contract om BLK1*-kuikens te leveren en krijgen hiervoor een minimum inkomensgarantie of een zogenaamde voerwinstgarantie. Hierbij zijn ze verzekerd van een redelijk inkomen en tussentijdse veranderingen in kosten (veevoer, eendagskuikens of energie) worden gecompenseerd. Door de lagere bezettingsdichtheid kan een bestaand bedrijf minder vleeskuikens houden. De verwachting is dan ook dat het aantal kuikenplaatsen 5 tot 10% zal afnemen. Medio 2023 zal circa de helft van de vleeskuikens in Nederland gehouden worden volgens het BLK1*-concept. De andere helft zijn reguliere vleeskuikens met afzet naar de foodservice of export (vooral naar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) (Van Horne, 2022).

Verduurzaming van de productie via kwaliteitssystemen, keurmerken en marktconcepten

Bijna alle varkenshouders nemen deel aan één van de twee kwaliteitssystemen in de varkenshouderij: IKB Varkens en IKB Nederland. Deze IKB-systemen werken samen in het Ketenbreed Kwaliteitssysteem (KKSHolland Varken) en het Ketenbreed Informatiesysteem (KIS Holland Varken). Deze kwaliteitssystemen geven garanties dat er minimaal voldaan wordt aan de wettelijke eisen rond productie en productveiligheid. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld op het gebied van diergezondheid ook bovenwettelijke eisen gesteld. Het keurmerk Beter Leven, geïntroduceerd door de Dierenbescherming in 2007, geeft consumenten inzicht in het niveau van dierenwelzijn bij varkensbedrijven. Voor dit keurmerk zijn met bedrijven bovenwettelijke afspraken gemaakt over dierenwelzijn. Bij een product met één ster hebben dieren meer ruimte, worden ze in grote groepen gehouden en is castratie verboden. Bij een tweede ster gaat het grofweg om 'scharrel met een uitloop naar buiten' en bij de derde ster sluiten de houderij-omstandigheden nog beter aan op de behoeften van het dier. Biologische houderij komt overeen met drie sterren. Om tegemoet te komen aan de groeiende wens van de consument wat betreft duurzaamheid en dierenwelzijn hebben de supermarkten (verenigd in het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, CBL) afspraken gemaakt met Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) om het gangbare vlees verder te verduurzamen. De verkoop van vers varkensvlees via supermarkten voldoet minimaal aan de eisen van het programma Varken van Morgen. De welzijnseisen voor de productie binnen dit programma zijn vergelijkbaar met de eisen met 1 ster van het Beter Leven keurmerk. Er worden naar schatting ruim 4 mln. varkens per jaar met 1 ster en/of Varken van Morgen geproduceerd. Anno 2020 zijn er slechts een paar bedrijven met het predicaat Scharrel (2 sterren) en er worden naar schatting 150.000 biologische slachtvarkens per jaar (3 sterren) geproduceerd. Afgezet tegen de totale productie van 24,5 mln. dieren zijn dat marktaandelen van 15-20% 1 ster (Varken van Morgen), 0% (2 sterren) en 0,7% (bio). De rest van de productie valt niet onder Beter Leven Keurmerk/Varken van Morgen, en wordt geproduceerd volgens de wettelijke minimumeisen (Hoste, 2022).

¹³ Zie [Rapportages en jaarverslagen - Duurzame zuivelketen](#)

2.3.1 Aan welke uitbreiding of nieuwe activiteiten moeten we dan met name denken (zoals uitbreiding met soorten waar geen dier- of productierechten voor gelden)?

Voorbeelden van uitbreidingen of nieuwe activiteiten waar geen dier- of fosfaatrechten voor gelden, zijn:

- Diversificatie van het bedrijf naar neventakken zoals agrotourisme, agrarisch natuurbeheer, zorgboerderijen, educatieve programma's, of directe verkoop van streekproducten.
- Omschakeling naar een extensievere landbouw.
- Implementatie van innovatieve technologieën voor duurzame landbouwpraktijken, zoals precisielandbouw, waarbij de impact op het milieu wordt geminimaliseerd.
- Ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw.
- Uitbreiding van activiteiten gericht op duurzame energieproductie, zoals zonne-energie of biogasproductie uit mest.
- Omschakelen of uitbreiden naar dieren waarvoor geen dierrechten of fosfaatrechten gelden (alle diersoorten behalve varkens, pluimvee en runderen voor de melkproductie) (zie verder paragraaf 2.3.5).

2.3.2 Welk effect kan dit hebben op de omvang en ruimtelijke verdeling van deze uitbreidingen/activiteiten?

Deze uitbreidingen of nieuwe activiteiten kunnen verschillende effecten hebben op de omvang en ruimtelijke verdeling. Ten eerste kan de diversificatie van agrarische bedrijven leiden tot een grotere variëteit aan landbouwbedrijven en -praktijken. Daarnaast kunnen neventakken zoals agrotourisme, zorgboerderijen en directe verkoop van streekproducten zich verspreiden over het landschap, waarbij boerenbedrijven een bredere rol spelen in de lokale gemeenschap. De 'markt' voor diversificatie is tot nu toe beperkt maar groeit langzaam (zie Berkhout et al., 2023: 73).

Uitbreiding van duurzame energiebronnen zoals zonnepanelen en biogasinstallaties kan lokale energie-infrastructuur creëren die verspreid is over verschillende landelijke gebieden.

Veranderingen in traditionele landgebruikspatronen kunnen leiden tot gebieden die meer worden gebruikt voor verschillende soorten landbouwactiviteiten, terwijl andere gebieden worden behouden voor traditionele landbouwpraktijken.

Uitbreiding in nieuwe soorten zal vermoedelijk beperkt zijn omdat er niet echt markt voor zal zijn, hooguit niches. Meestal breiden bedrijven uit in bestaande activiteiten/diersoorten omdat men die kent; er worden dan rechten van stoppers overgenomen (zie verder paragraaf 2.3.5). De omvang van de productie verandert daardoor in zijn totaliteit niet (of wordt juist kleiner als rechten worden afgeroomd), ruimtelijk gezien kan er wel een andere verdeling komen van de productie. Het zijn veelal de goed presterende ondernemers die uitbreiden en afhankelijk van waar hun bedrijf is gelegen kan op gebiedsniveau de productie – en mogelijk ook de totale emissie – toenemen. Enkel een analyse op bedrijfs- en gebiedsniveau kan aangeven of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren.¹⁴

2.3.3 Wat is hierbij de afhankelijkheid van de hoogte van de ondergrens (bijvoorbeeld 0,1 of 1 of 3 mol/ha/ja)?

Verwacht mag worden dat ondernemers maximaal gebruik willen maken van de ruimte voor activiteiten binnen een vergunning. Zoals eerder aangegeven is niet enkel de vergunningsruimte een factor die bepaalt of er wordt uitgebreid, maar spelen ook andere factoren. Zo is er onzekerheid over de emissiefactoren van staltypen, wat tot terughoudendheid kan leiden bij de financiering. Hiervoor is al opgemerkt dat een mogelijk ongewenst effect van een hogere ondergrens is dat dit de prikkel tot het verlagen van emissies kan verminderen.

2.3.4 Kan een hogere ondergrens ertoe leiden dat er minder emissiebeperkende maatregelen worden getroffen dan in de huidige situatie? En heeft dit ook een effect op bijvoorbeeld geur, fosfaat, fijnstof, waterkwaliteit?

Een hogere ondergrens voor stikstofemissies kan verschillende gevolgen hebben, zowel positief als negatief. Aan de ene kant kan het leiden tot verminderde druk op ondernemers om bij uitbreiding

¹⁴ <https://www.wur.nl/nl/nieuws/wur-presenteert-aanpak-stikstofprobleem-1.htm>

van het bedrijf of bij het starten van nieuwe activiteiten maatregelen te nemen om de uitstoot van stikstof te verminderen, waardoor er mogelijk minder aandacht is voor andere milieufactoren zoals geur, fosfaat, fijnstof en waterkwaliteit.

Aan de andere kant biedt een hogere ondergrens mogelijkheden voor ondernemers om hun bedrijf uit te breiden of nieuwe activiteiten te ontplooiën zonder directe beperkingen op basis van stikstofemissies. Een grotere slagkracht door het houden van meer dieren kan resulteren in meer financiële middelen die geïnvesteerd kunnen worden in innovatieve praktijken en technologieën. Deze investeringen kunnen leiden tot een verhoogde productiviteit en winstgevendheid van het bedrijf, terwijl tegelijkertijd de milieu-impact wordt verminderd. Zo kunnen bijvoorbeeld geavanceerde voedingstechnieken, verbeterd stalmanagement en geavanceerde mestverwerkingssystemen helpen om de stikstofemissie te verlagen en de waterkwaliteit te verbeteren, wat uiteindelijk bijdraagt aan een duurzamere landbouwpraktijk

2.3.5 Uitbreiding andere veehouderij-typen?

Voor de diersoorten waarvoor geen dier- of fosfaatrechten gelden, wordt in deze paragraaf nader verkend of uitbreiding in de rede ligt, waarbij zij opgemerkt dat daarvoor de beperkingen gelden van mestwetgeving, vergunningsplicht en financiering zoals in paragraaf 2.1 aangegeven.

Kalveren

De kalversector is een relatief grote sector in Nederland: er waren in 2022 ruim 1 mln. kalveren. Onderscheid is mogelijk naar blankvleeskalveren en rosékalveren.

Blankvleeskalveren worden meestal op contract gehouden in zogenaamde integraties (in tegenstelling tot de houders van rosékalveren die voor eigen rekening en risico werken). Deze integraties leveren de kalveren en het voer, de kalverhouder ontvangt een vergoeding voor arbeid en stallen. De ontwikkeling van de contractvergoedingen is sterk bepalend voor de opbrengsten. De gemiddelde contractvergoeding per gemiddeld aanwezig kalf nam in 2023 met 10 euro toe naar 256 euro (exclusief btw en exclusief bedrijfstoeslag vanuit het Europese landbouwbeleid (GLB)). Het gemiddeld aantal vleeskalveren is door leegstand kleiner dan het aantal kalverplaatsen. Naarmate er meer leegstand is, neemt het gemiddelde aantal aanwezige kalveren af. Er zijn wel grote verschillen in de contractvergoeding tussen bedrijven, afhankelijk van de voorwaarden. Dit betreft zowel het niveau als de ontwikkeling tussen de jaren. Op sommige bedrijven is de vergoeding per gemiddeld aanwezig kalf tientallen euro's hoger of lager dan het gemiddelde. Het aandeel bedrijven met een contractvergoeding tussen 200 en 300 euro per gemiddeld aanwezige kalf schommelt de laatste jaren tussen de 80 en 95%.¹⁵

De Rabobank (2022) gaat ervan uit dat de sector in Nederland de komende jaren met 10-15% zal krimpen ten opzichte van 2021, door zowel krimp van de melkveestapel in Nederland als door het stikstofbeleid. 'Ongeveer 50% van de vleeskalveren wordt gehouden in Gelderland en Noord-Brabant. In beide provincies liggen stevige milieuproblemen om de uitstoot van ammoniak te verlagen. Daarbij liggen in deze provincies meerdere bedrijven dichtbij de Natura 2000-gebieden. Als in 2023 de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties LBV+ en LBV van kracht worden, verdwijnen er een aantal kalverplaatsen in Nederland' (Rabobank, 2022). Daarnaast zijn er andere onderwerpen die spelen, zoals mogelijke wetgeving voor kortere transporttijd en hogere dierenwelzijnseisen waarbij het kalf langer bij de koe zal worden gehouden.

Tussen 2021 en 2022 vond een daling plaats van het aantal kalveren met 0,4%.

Vleesvee

De vleesveesector in Nederland is een relatief kleine en diverse sector, naast de dominantere melkveehouderij. Er waren in 2022 239.000 vlees- en weiderunderen in Nederland.

De sector omvat zowel grote als kleine bedrijven, waarbij veel van de kleine bedrijven multifunctioneel zijn. De diversiteit in de sector wordt weerspiegeld in de variatie aan gehouden rassen, waaronder specifieke vleesrassen zoals Limousin en Charolais, 'luxe' vleesveerassen zoals

¹⁵ agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2272§orID=2257&indicatorID=2046

de Belgische Blauwe en Verbeterd Roodbont, evenals oorspronkelijke Nederlandse rassen zoals Lakenvelder, Brandrode, Blaarkop en MRIJ (NVWA, 2022).

De vleesveehouderij kent twee hoofdcategorieën: zoogkoeienbedrijven en bedrijven die zich richten op het afmesten van vleesstieren. Zoogkoeienbedrijven fokken koeien van vleesrassen die na enkele keren afkalven en zogen van het kalf worden geslacht. De kalveren blijven vaak bij de koe tot een bepaalde leeftijd, waarna stierkalveren naar de stierenmesterij gaan en vaarskalveren bij de kudde blijven als vervanging van de zoogkoeien. Deze bedrijven hebben doorgaans zowel zomerse weidegang als winterverblijf in een potstalsysteem (NVWA, 2022).

Naast zoogkoeienbedrijven zijn er bedrijven die zich richten op het afmesten van vleesstieren. Deze stieren worden gevoerd met een mengsel van graskuil, snijmais en krachtvoer en worden geslacht op een leeftijd van ongeveer 18 maanden. De typische stierenbedrijven van dertig jaar geleden zonder keten of concept zijn tegenwoordig minder aanwezig, en een groeiend aantal stierenmesters produceert luxe stieren, met name voor de Belgische markt (NVWA, 2022).

De ketenstructuur in de vleesveehouderij is betrekkelijk kleinschalig en niet separaat beschreven. Vleesveehouders leveren hun dieren af aan runderslachterijen. De sector kent verschillende kwaliteitssystemen en keurmerken, waaronder het biologische keurmerk en het Beter Leven keurmerk, die eisen stellen aan dierenwelzijn en voeding (NVWA, 2022).

Ondanks deze diversiteit en kenmerken staat de vleesveesector onder druk door maatschappelijke en politieke discussies, vooral met betrekking tot de afzet van luxe vlees van dikbillen en de dalende tendens in het aantal zoogkoeien. De rentabiliteit van de zoogkoeienhouderij wordt als laag beschouwd, terwijl gegevens over de rentabiliteit van het houden van vleesstieren beperkt zijn (NVWA, 2022).

Geiten

De geitensector is na een periode van een forse groei van het aantal dieren, van 353 duizend geiten in 2010 naar 633 duizend geiten in 2020, nu min of meer stabiel in omvang. In 2022 telde Nederland 645 duizend geiten. Sinds 2017 jaar geldt in verschillende provincies een (tijdelijke) geitenstop,¹⁶ gebaseerd op onzekerheid over de mogelijke gezondheidseffecten van geitenbedrijven voor omwonenden.¹⁷ Bestaande geitenhouderijen mogen niet uitbreiden en nieuwvestiging is niet mogelijk.

In 2023 was er een overaanbod van geitenmelk. Het overaanbod is al langere tijd zichtbaar bij de biologische melk, de vraag blijft achter en de kostprijs is hoog. Een beperkt aantal (vooral kleine) biologische melkgeitenhouders schakelden om naar de gangbare vorm. In 2023 is het totaal aantal gespecialiseerde bedrijven met melkgeiten (gangbaar + biologische) voor het eerst sinds 2014 afgenomen met 0,5%.

Verreweg het grootste deel van de geitenmelk in Nederland wordt verwerkt tot kaas. In het buitenland, met name in Duitsland, is er een toenemende interesse in Nederlandse geitenkaas, in Nederland daalt de zuivel- en kaasconsumptie al vele jaren. De geitenkaas was hierop tot voor kort een uitzondering. In 2018 begon ook hiervan de consumptie licht te dalen.

¹⁶ Sinds 2017 hebben verschillende provincies een tijdelijke bouwstop ingesteld voor geitenhouderijen (vestiging, uitbreiding of omschakeling). Het gaat om Noord-Brabant en Gelderland (2017), Utrecht, Overijssel, Noord-Holland en Limburg (2018) en Flevoland (2019). De bouwstop voor geitenbedrijven is ingesteld op basis van een zogenaamd voorbereidingsbesluit, waarmee provincies en gemeenten (in hun ogen) ongewenste ontwikkelingen in de veehouderij (tijdelijk) tegenhouden én koplopers belonen. Het voorbereidingsbesluit loopt vooruit op een wijziging van het gemeentelijke bestemmingsplan of provinciale verordening met hetzelfde doel. Ook de provincie Zuid-Holland heeft beleid, waarin ze vestiging en uitbreiding van geitenhouderijen beperkt. Sinds december 2017 staat dit in de algemene regels van de Verordening Ruimte 2014. De provincie heeft hiervoor dus geen voorbereidingsbesluit genomen ([Voorbereidingsbesluit - Kenniscentrum InfoMil](#)).

¹⁷ [Deelonderzoek geitenbedrijven | RIVM](#). Het onderzoek naar de gezondheidseffecten van geitenbedrijven op omwonenden loopt nog, resultaten worden naar verwachting eind 2024 gepubliceerd.

Verse producten zoals melk en kwark, vinden voornamelijk een binnenlandse bestemming; veel hoogwaardig melkpoeder gaat als kindervoeding naar Azië. In India, China, Korea maar ook in Afrikaanse landen waar geiten als huisdier worden gehouden wordt veel meer geitenmelk gedronken en neemt het aandeel sterker toe dan in Europa. Omdat het geboortecijfer in China terugloopt, hapert de afzet. Wel wordt geprobeerd in andere delen van de wereld de geitenmelk af te zetten omdat er wel een groeiende vraag is naar geitenmelkflesvoeding.¹⁸

Schapenhouderij

De Nederlandse schapenhouderij is een relatief kleine sector, met ongeveer 1.077 (Landbouwtelling 2023) bedrijven waar schapenhouderij de hoofdactiviteit is. De meeste schapen worden gehouden op bedrijven waar schapenhouderij naast andere agrarische bezigheden plaatsvindt. In totaal waren er in 2022 854 duizend schapen geregistreerd, waarvan het grootste deel voor de productie van lams- of schapenvlees wordt gehouden. Slechts een klein percentage van de bedrijven produceert schapenmelk of schapenkaas. De schapensector heeft te maken met een afnemend aantal bedrijven en schapen sinds 2006, en kent over het algemeen een laag inkomensresultaat. De concurrentie met andere agrarische sectoren, zoals melkveehouderij en akkerbouw, is hoog. De schapenhouderij kan zich vooral handhaven in gebieden met lagere (pacht)kosten en vergoedingen voor natuurbeheer, zoals natuurgebieden en dijken (NVWA, 2022).

In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse schapenhouderij te maken gehad met uitbraken van blauwtong, een virale ziekte verspreid door knutten. Deze ziekte heeft geleid tot maatregelen zoals vaccinatieprogramma's en beperkingen op handel en transport van schapen. De aanwezigheid van blauwtong heeft directe gevolgen gehad voor de gezondheid van schapen en indirecte gevolgen voor de sector, zoals hogere kosten voor preventieve maatregelen en verstoringen in handel en export (NVWA, 2022).

Paardenhouderij

De paardensector in Nederland bestaat voornamelijk uit sport, recreatie en hobby, en de keten omvat leveranciers, dienstverleners, fokkers en particuliere gebruikers. De productie van paardenvlees is minimaal, met slechts drie paardenslachterijen in Nederland (NVWA, 2022).

3. Tot welke onvoorziene neveneffecten kan een hogere rekenkundige ondergrens leiden?

Hiervoor is aangegeven dat een hogere ondergrens kan leiden tot meer dieren als daarbinnen de vergunningen ruimte voor is. Of dat ook gebeurt, hangt af van meerdere factoren, zoals milieuwetgeving, wetgeving voor dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, aantal dierrechten, economische overwegingen, het kunnen verkrijgen van financiering en technologische ontwikkelingen. De kans op uitbreiding hangt af van het complexe samenspel van deze factoren.

Of het kan leiden tot splitsen van bedrijven, is op basis van deze beknopte uitvraag niet aan te geven.

Evenmin is aan te geven welke weerslag een hogere rekenkundige ondergrens heeft op de zogenaamde piekbelastersbedrijven.

¹⁸ agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2291§orID=2238&themaID=2272&indicatorID=2046

4. Conclusies

De algemene conclusie van deze beknopte analyse is dat het niet goed mogelijk is om aan te geven wat de mogelijke gevolgen zijn van een hogere ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen. Te veel factoren, op het niveau van het bedrijf en soms ook op het niveau van het gebied, spelen daarin een rol.

De conclusies voor de verschillende deelvragen zijn hierna gegeven.

Hoofdvraag 1. Wat is de mogelijke respons van de agrarische sector, veehouderijen in het bijzonder, op een hogere ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen?

Deelvraag 1 - Wat zijn de bepalende factoren voor het al dan niet kunnen uitbreiden van bestaande of het starten van nieuwe agrarische activiteiten, veehouderij in het bijzonder?

- Een bedrijf dat wil starten of uitbreiden in de veehouderij heeft dierrechten nodig, moet voldoen aan mestwetgeving, zal veelal een of meerdere vergunningen nodig hebben op basis van de Omgevingswet en heeft financiering nodig.
- De dier- en fosfaatrechten begrenzen het aantal varkens, kippen, kalkoenen en melkvee in Nederland. Dit sluit niet uit dat op bedrijfsniveau het aantal dieren wél kan toenemen, door aankoop van fosfaat- respectievelijk dierrechten.
- Voor runderen die worden gehouden voor de vleesproductie (zoogkoeien, vleesstieren, kalveren) zijn geen fosfaatrechten vereist.
- Voor overige diersoorten zoals eenden, geiten, schapen, etc. zijn geen dierrechten vereist.
- Het mestbeleid leidt ertoe dat het steeds duurder zal worden om mest die niet op eigen grond kan worden geplaatst of die kan worden verwerkt, af te zetten.
- Het ruimtelijk beleid ten aanzien van uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijbedrijven is restrictief.
- Voor uitbreiding van bedrijven zal veelal financiering nodig zijn, bij de financieringstoets spelen kenmerken mee van het bedrijf (zoals toekomstperspectief, is er een opvolger, solvabiliteit), de ondernemer (zoals vakmanschap, ondernemerschap) en de omgeving (zoals ruimte voor uitbreiding, benodigde vergunningen).

Deelvraag 2 - In hoeverre is een (hogere) ondergrens een bepalende factor voor het al dan niet kunnen uitbreiden van bestaande of het starten van nieuwe agrarische activiteiten, veehouderij in het bijzonder?

- Een hogere rekenkundige ondergrens kan verschillende mogelijkheden bieden voor uitbreiding of het opstarten van nieuwe agrarische activiteiten in de veehouderijsector.
- Factoren als maatschappelijke weerstand, milieuwetgeving, wetgeving voor dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, een beperkt aantal dierrechten, economische overwegingen, financieringsmogelijkheden en technologische ontwikkelingen spelen echter alle een rol spelen in de vraag of uitbreiding ook daadwerkelijk zal gebeuren. De kans op uitbreiding hangt af van het complexe samenspel van deze factoren.
- In de meeste gevallen wordt er bij uitbreiding of het starten van nieuwe activiteiten wel gekeken of emissiebeperkende systemen kunnen worden gekozen om emissies terug te dringen. Wordt dit niet gedaan omwille van stikstof, dan zal dit worden gedaan vanwege terugdringing van geur, fijnstof etc.
- Onzekerheid over (productiebeperkende) wetgeving nu en in de toekomst, kan een prikkel zijn om de uitgangspositie – de referentie voor eventuele wetgeving – zo groot mogelijk te krijgen.

Deelvraag 3 - In hoeverre zullen agrarische bedrijven, in het bijzonder veehouderijen, gezien de beantwoording van voorgaande vragen, een hogere ondergrens succesvol (kunnen) benutten om uit te breiden of nieuwe activiteiten te starten die leiden tot een toename van stikstofemissie en -depositie?

- Gezien de complexe interactie van verschillende factoren, zoals maatschappelijke acceptatie, milieuwetgeving, economische overwegingen en technologische ontwikkelingen, is het moeilijk te voorspellen in hoeverre agrarische bedrijven, met name veehouderijen, een hogere ondergrens

kunnen of zullen benutten om uit te breiden of nieuwe activiteiten te starten die leiden tot een toename van stikstofemissie en -depositie.

- De haalbaarheid van dergelijke uitbreidingen of nieuwe activiteiten zal sterk afhangen van het vermogen van de bedrijven om te voldoen aan de vereisten en beperkingen die ook zullen voortvloeien uit andere zaken zoals milieu- en wetgevingskaders, aangescherpte dierenwelzijnregels evenals hun vermogen om financiering en maatschappelijke acceptatie te verkrijgen en te behouden.
- Wat ook speelt, is dat ondernemers maatregelen opgelegd (kunnen) krijgen van de afnemers of andere stakeholders in de keten. Steeds meer ketens stellen toenemende eisen op gebied van dierenwelzijn en milieu. Uitbreiding in het aantal dieren zonder bijbehorende uitbreiding van het areaal grond is dan minder voor de hand liggend, maar niet uitgesloten.
- Op basis van de marktsituatie nu is het niet aannemelijk dat er een sterke groei zal zijn van diersoorten die niet worden beperkt in aantal door dier- of fosfaatrechten.

Hoofdvraag 2. Tot welke onvoorziene neveneffecten kan een hogere rekenkundige ondergrens leiden?

- Een hogere ondergrens kan leiden tot meer dieren op een locatie als daarbinnen de vergunningen ruimte voor is. Of dat ook gebeurt, hangt af van meerdere factoren, zoals milieuwetgeving, wetgeving voor dierenwelzijn, ruimtelijke ordening, aantal dierrechten, economische overwegingen, het kunnen verkrijgen van financiering en technologische ontwikkelingen. De kans op uitbreiding hangt af van het complexe samenspel van deze factoren.
- Of het kan leiden tot splitsen van bedrijven, is op basis van deze beknopte uitvraag niet aan te geven.
- Evenmin is aan te geven welke weerslag een hogere rekenkundige ondergrens heeft op de zogenaamde piekbelastersbedrijven.

Referenties

- Baltussen, W., M. van Haaster-de Winter en N. Bondt, 2019. Kansen voor vleesvee. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2019-010
- Beldman, A., M. Benus, A. ten Brummelhuis, H. Ellen, R. Hoste en P. van Horne, Kees de Koning, Herman Vermeer, 2022, Op weg naar een duurzamere veehouderij. Maatregelen en stimulansen in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij van 1980 tot 2020. Wageningen, Wageningen Economic Research Rapport 2022-012
- Berkhout, P., I. Terluin en H. Silvis, 2014. Landbouw-Economisch Bericht 2014. LEI-rapport 2014-013, Den Haag
- Berkum, S. van, R. Hoste en D. Verhoog, 2024. Sociaal-economische effecten van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering op de landbouw en agroketen; Gevolgen voor materiële welvaart en werkgelegenheid. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-019
- Horne, P. van, 2022. 'De keten voor pluimveevlees'. In: Berkhout, P. (red.), H. van der Meulen en P. Ramaekers, 2022. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel; Editie 2022. Wageningen, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2022-076
- Hoste, R., 2022. 'De keten voor varkensvlees'. In: Berkhout, P. (red.), H. van der Meulen, P. Ramaekers, 2022. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel; Editie 2022. Wageningen, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2022-076
- Jongeneel, R., M. van Asseldonk, L. Vissers, J. Helming, A. Greijdanus, J. Jager en C. Daatselaar, 2024 (te verschijnen). Verlies van derogatie en afzetkosten melkveehouderij. Wageningen Economic Research, factsheet 2024-069
- LNV (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), 2021. 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022 - 2025)
- LNV, 2023. Rapportage Nederlands mestbeleid 2022
- NWVA-ketens, 2022. <https://edepot.wur.nl/557947>. Wageningen Economic Research: R. Bergevoet, M. Benus, L. Puister, R. Hoste, Wageningen Food Safety Research: Y. Hoffmans, E. van Assel, Oltmer, K., 2023. 'Handel in dierlijke mest en kunstmest – verschillende markten voor dezelfde nutriënten'. In: Jukema, G.D., P. Ramaekers en P. Berkhout (Red.), 2024. De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2024. Wageningen/Heerlen/Den Haag, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2024-002
- Rabobank, 2022. [Vleeskalverhouderij: samenwerking noodzakelijk voor perspectief - Rabobank](#)
- Rabobank, 2023. Agrofoodvisie 2040, Ruimte voor boer én natuur. pub.rabobank.nl/Agrofoodvisie/voorwoord.html
- Staatscourant (2023). Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 december 2023, nr. WJZ/ 43374877, tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in verband met de uitvoering voor de jaren 2024 en 2025 van de derogatiebeschikking 2022–2025. Nr. 34882, 19 december 2023

Bijlage 1 - Productierechten in de veehouderij en ontwikkeling veestapel

Tabel 1 Productierechten (1.000) in de veehouderij, 2018-2022 a)

	2018	2019	2020	2021	2022
Varkensrechten totaal	8.697	8.683	8.586	8.048	7.987
w.v. concentratiegebied Zuid	4.900	4.889	4.806	4.315	4.200
concentratiegebied Oost	2.283	2.285	2.256	2.179	2.076
overig Nederland	1.513	1.509	1.524	1.553	1.586
Pluimveerechten	67.162	67.162	67.161	67.161	67.041
Fosfaatrechten melkvee	85.713	85.766	85.567	85.073	84.660

a) Peildatum 31 december.

Bron: LNV (2023).

Tabel 2 Ontwikkeling veestapel (aantal dieren, 1.000 stuks), 2000-2023 a)

	2000	2010	2020	2021	2022	2023 b)
Rundvee, totaal	4.069	3.975	3.838	3.821	3.834	3.752
w.v. melkkoeien	1.504	1.479	1.593	1.571	1.571	1.577
jongvee melkproductie	1.325	1.239	935	966	982	991
vlees- en weidevee	457	330	239	236	239	236
vleeskalveren	783	928	1.071	1.047	1.042	928
Schapen	1.305	1.130	890	860	854	836
Geiten	179	353	633	643	645	647
Varkens, totaal	13.118	12.255	11.950	11.457	11.279	10.826
w.v. fokzeugen	1.129	984	871	812	788	754
biggen	5.102	5.124	5.414	5.169	5.120	4.934
vleesvarkens	6.505	5.904	5.446	5.262	5.156	4.933
Kippen, totaal	104.015	101.248	101.863	99.888	97.533	86.943
w.v. leghennen	32.573	35.310	31.999	33.052	33.016	32.136
vleeskuikens	50.937	44.748	49.229	47.056	45.903	36.359

a) Peildatum 1 april. Omdat sommige dieren minder dan 1 jaar leven, gaat het om meer dieren per jaar; b) Voorlopige cijfers.

Bron: CBS-Landbouwtelling.

Bijlage 2 - Evaluatie sociaal-economische effecten stikstofbeleid

In februari is de eerste evaluatie verschenen van het Nederlandse stikstofbeleid. Onderdeel daarvan was ook een evaluatie van de sociaal-economische effecten (Berkum et al., 2024). De peildatum voor de evaluatie was 15 juli 2023. De maatregelen Saneringsregeling varkenshouderij (Srv) en Maatregel gerichte aankoop (MGA1) waren toen afgerond, zodat duidelijk is hoeveel veehouders aan de maatregelen hebben deelgenomen. Onderstaande tekst is volledig afkomstig uit deze evaluatie.

Saneringsregeling varkenshouderij

Aan de Srv hebben uiteindelijk 276 bedrijven deelgenomen. Met de regeling zijn in totaal 580.593 varkensseenheden (productierechten) doorgehaald. Dit komt overeen met 6,7% van het aantal varkensseenheden dat in 2019 beschikbaar was in Nederland en 8% van de rechten in de concentratiegebieden. Volgens LNV (2022) zijn alle Srv-deelnemers in 2020 en 2021 gestopt met hun productie, de laatste in de zomer van 2021. Door de Srv kromp de varkensstapel met 9,3% van het aantal zeugen en 6,3% van het aantal vleesvarkens. De 276 deelnemende bedrijven maken 12,1% van het totale aantal (gespecialiseerde) varkensbedrijven in Nederland in 2021 (gebaseerd op LISA-data). Uit de verhouding van 6,7% rechten versus 12,2% bedrijven blijkt dat de deelnemende bedrijven qua omvang gemiddeld kleiner zijn geweest dan de gemiddelde varkenshouderijbedrijven.

De maatregel zal ook doorwerken in de omvang van het gemiddelde bedrijf. Stoppers konden immers eerder hun dierrechten verkopen aan de blijvers in de sector, die hierdoor hun bedrijf konden uitbreiden. Met de Srv verdwijnt echter een substantieel deel van de dierrechten, waardoor schaalvergroting van de blijvers als bedrijfsstrategie wordt bemoeilijkt (immers, productierechten worden schaarser en daarmee ook duurder). Op de middellange tot langere termijn zal dit gevolgen hebben voor de structuur van de varkenssector: de omvang van een 'gemiddeld bedrijf' zal minder groeien en mogelijk stagneren (Berkum et al., 2024).

Maatregel gerichte aankoop (MGA1)

De 'Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden' eerste tranche van LNV is in werking getreden per 1 november 2020. Deze regeling wordt kortweg ook wel genoemd 'Maatregel gerichte aankoop' (MGA1). In totaal zijn er 54 bedrijven aangekocht in 7 provincies: Groningen, Fryslân, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. In 2022 zijn enkele koopovereenkomsten gepasseerd bij de notaris. De overgrote meerderheid passeert in 2023. De aangekochte bedrijven zijn 16 melkveebedrijven, 10 kalverhouderijen, 12 pluimvee-, en 16 varkensbedrijven. De aankoopkosten van de 54 bedrijven bedroegen circa 112 mln. euro; hiermee is ongeveer de helft van het beschikbare budget benut (Berkum et al., 2024).

Aangekondigd is dat er als vervolg op MGA1 een Maatregel Gerichte Aankoop en Beëindiging veehouderijen nabij natuurgebieden (MGAB) komt die via provincies loopt. Met de regeling kunnen provincies bedrijfslocaties van veehouders die vrijwillig willen stoppen aankopen of via een subsidie laten beëindigen. De regeling is aanvullend op de landelijke beëindigingsregelingen Lbv en Lbv+ (zie hierna). Voor veehouderijen die niet bediend kunnen worden met deze landelijke beëindigingsregelingen, kan de MGAB dus een optie zijn. Zo is de regeling ook open voor bedrijven met andere diersoorten met een hoge stikstofneerslag op kwetsbare natuurgebieden, zoals bijvoorbeeld konijnen-, geiten- en schapenhouderijen. De regeling is nog in ontwikkeling en moet nog worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Het streven is dat de MGAB eind 2023 beschikbaar is. De regeling staat na de start voor een periode van 3 jaar open (Berkum et al., 2024).

Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties

Het kabinet stelt twee subsidieregelingen beschikbaar om vrijwillig te stoppen met een veehouderijlocatie in de buurt van een Natura-2000 gebied: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties-plus (Lbv-plus). De Lbv-plus heeft hogere vergoedingen dan de Lbv: 120% versus 100% van de bedrijfswaarde als ondernemers bereid zijn te stoppen. Dat verschil komt doordat de Lbv-plus is ingericht voor piekbelasters. Dit zijn circa 3.000 veehouderijlocaties die de meeste stikstofneerslag op Natura 2000-gebieden veroorzaken. Melkvee-, varkens- en pluimveehouderijlocaties komen in aanmerking voor de Lbv en de Lbv-plus. De Lbv-plus is er ook voor vleeskalverhouderijen.

Meer informatie

Petra Berkhout
T +31 (0)70 3358 103
E Petra.Berkhout@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2024-059