



Appreciatie Plan van Aanpak Mestmarkt

Op verzoek van Nederlandse Zuivel Organisatie

Joan Reijs, Roel Jongeneel, Alfons Beldman en Co Daatselaar



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Appreciatie Plan van Aanpak Mestmarkt

Op verzoek van Nederlandse Zuivel Organisatie

Joan Reijs, Roel Jongeneel, Alfons Beldman en Co Daatselaar

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

Wageningen Economic Research
Wageningen, mei 2024

RAPPORT
2024-082

Joan Reijs, Roel Jongeneel, Alfons Beldman en Co Daatselaar, 2024. *Appreciatie Plan van Aanpak Mestmarkt; Op verzoek van Nederlandse Zuivel Organisatie*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-082. 34 blz.; 8 fig.; 3 tab.; 30 ref.

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/659311> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2024 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



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

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2024

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

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

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2024-082 |

Foto omslag: Eddy Teenstra

Inhoud

Samenvatting	5		
1	Vraag van NZO	6	
2	Beoordeling op basis van bestaande kennis met korte doorlooptijd	7	
3	Beleidsontwikkelingen leiden tot forse inkomensverliezen	8	
4	Effect van en risico op een generieke korting	12	
	4.1	Waarom is een generieke korting een probleem?	12
	4.2	Zonder maatregelen overschrijden plafonds waarschijnlijk	13
	4.3	Evenwicht tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte in 2030?	16
5	Beoordeling maatregelen Plan van Aanpak Mestmarkt	19	
	5.1	Inleiding	19
	5.2	Opkoop en afroming	22
	5.3	Voerspoor	23
	5.4	Mestverwerking	24
	5.5	Behoud grasland	26
	5.6	Flankerend	27
6	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	28	
7	Tenslotte, over vervallen van derogatie en de kans op behoud	30	
Bronnen en literatuur		31	



Samenvatting

Recente beleidsontwikkelingen leiden tot een daling van de mestplaatsingsruimte in Nederland. De verwachting is dat dit zal leiden tot forse inkomensverliezen voor melkveebedrijven. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het ministerie van LNV op verzoek van de Tweede Kamer een Plan van aanpak Mestmarkt opgesteld. NZO (Nederlandse Zuivel Organisatie) heeft Wageningen Economic Research om een appreciatie gevraagd van dit plan van aanpak.

De belangrijkste conclusies van deze studie zijn:

1. Verlies van derogatie in combinatie met het instellen van bufferzones en de aanscherping van de gebruiksnormen heeft een grote economische impact op de melkveehouderij. Er zijn forse inkomensverliezen te verwachten in de orde van gemiddeld 30.000-40.000 euro per bedrijf.
2. Zonder maatregelen (minder dieren of voerspoor) is het overschrijden van de aangescherpte mestproductieplafonds in 2025 waarschijnlijk, vooral voor fosfaat. Daarmee ontstaat een reëel risico op een generieke korting op de fosfaatrechten in 2026. Zo'n generieke korting kan voorkomen worden door verminderen van dieren en/of door het voerspoor (verbeteren stikstof- en fosfaatbenutting van het voer). Het Plan van Aanpak Mestmarkt zet op beide sporen in maar of de combinatie effectief zal blijken, is afhankelijk van de uitwerking van de diverse onderdelen van dat plan.
3. In de uitgevoerde analyse is ook een indicatie gegeven hoeveel grond nodig is om alle melkveemest in 2030 te kunnen plaatsen bij verschillende scenario's van opkoopregelingen en gebruiksnormen dierlijke mest. Het blijkt dat bij een gebruiksnorm van 170 kg N uit dierlijke mest (zonder derogatie, zonder Renure), ook bij het scenario van hoge deelname van melkveehouders aan opkoopregelingen, fors meer grond nodig is voor mestplaatsing dan momenteel door melkveehouders wordt beheerd. De grondbehoefte voor mestplaatsing neemt af bij hogere benutting van de extra ruimte die de ontwerpregeling voor Renure biedt en bij hogere deelname aan opkoopregelingen.
4. De gezamenlijke inzet van de overheid, ketenpartijen en banken is van belang om het inkomenseffect te beperken en tot een herstel van evenwicht op de mestmarkt te komen.

1 Vraag van NZO

Recente beleidsontwikkelingen (vervallen derogatie, instellen van bufferzones, aanwijzing NV-gebieden) leiden tot een daling van de mestplaatsingsruimte in Nederland. De verwachting is dat dit zal leiden tot forse inkomensverliezen voor melkveebedrijven, onder andere door toegenomen kosten voor mestafzet en kunstmest. Momenteel (voorjaar 2024) is de spanning op de mestmarkt al fors opgelopen en zijn mestafzetprijzen al flink gestegen.¹ Omdat de mestplaatsingsruimte in de komende jaren verder zal afnemen, komt er meer mest op de markt en is de kans aanwezig dat de kosten voor mestafzet nog verder stijgen, wat tot een verdere inkomensdaling kan leiden. Bovendien hangt de melkveesector een generieke korting op de fosfaatrechten boven het hoofd als aangescherpte mestproductieplafonds niet worden gehaald. Ook dit kan potentieel tot flinke inkomensverliezen voor melkveebedrijven leiden. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen heeft het ministerie van LNV op verzoek van de Tweede Kamer een Plan van aanpak Mestmarkt opgesteld met als doel om de druk op de mestmarkt te verlichten (Rijksoverheid, 2024a).

NZO (Nederlandse Zuivel Organisatie) heeft Wageningen Economic Research om een appreciatie gevraagd van dit plan van aanpak.

¹ Hierbij spelen incidentele natte weersomstandigheden in de afgelopen periode een rol, evenals de hoge inkomens in de varkenshouderij die daardoor in staat is hoge prijzen voor mestafzet te betalen. De eerste helft van augustus 2023 was zeer nat volgens het KNMI (augustus is de laatste maand waarin mest kan worden uitgereden); ook in de herfst en winter was er veel neerslag (natste oktobermaand, uitzonderlijk natte novembermaand) evenals in de winter (record natte winter).

2 Beoordeling op basis van bestaande kennis met korte doorlooptijd

Bij deze appreciatie is de volgende vraagstelling gehanteerd:

1. Is er inderdaad een urgent probleem voor de inkomens in de melkveehouderij als gevolg van de huidige beleidsontwikkelingen?
 - a. Is er sprake van een dusdanige economische impact dat de continuïteit van (een deel van) de melkveebedrijven in gevaar is? Zo ja, is er iets te zeggen over welke bedrijven dit vooral treft?
 - b. Is er sprake van een risico op een generieke korting als gevolg van het overschrijden van de mestproductieplafonds in 2025? Wat is de economische impact van een generieke korting voor melkveebedrijven?
2. Beoordeling van de voorgestelde maatregelen in het [Plan van aanpak Mestmarkt](#):
 - a. Gaat de maatregel helpen om een generieke korting te voorkomen? Waarom wel/niet? In welke mate (kwalitatief)?
 - b. Gaat de maatregel helpen om de economische pijn te verlichten/continuïteit van bedrijven te waarborgen? Waarom wel/niet? In welke mate (kwalitatief)?
 - c. Welke bijkomende voordelen heeft de maatregel?
 - d. Welke bijkomende nadelen heeft de maatregel?
 - e. Wat zijn randvoorwaarden om de maatregel te laten slagen?

Deze vragen zijn op basis van beschikbare onderzoeksresultaten en kennis in een extreem korte doorlooptijd (enkele weken) beantwoord door een ervaren team onderzoekers dat vanuit een onafhankelijke rol betrokken is bij deze thematiek en zicht heeft op beleidsontwikkelingen en effecten daarvan in de melkveehouderij. Effecten van de plannen op de mestproductieplafonds en benodigde plaatsingsruimte zijn op hoofdlijnen doorgerekend. Deze zijn gebaseerd op bestaande kennis en literatuur en expertinschattingen ten aanzien van bijvoorbeeld deelname aan opkoopregelingen. De uitgangspunten van de berekeningen zijn beschreven in de notitie.

3 Beleidsontwikkelingen leiden tot forse inkomensverliezen

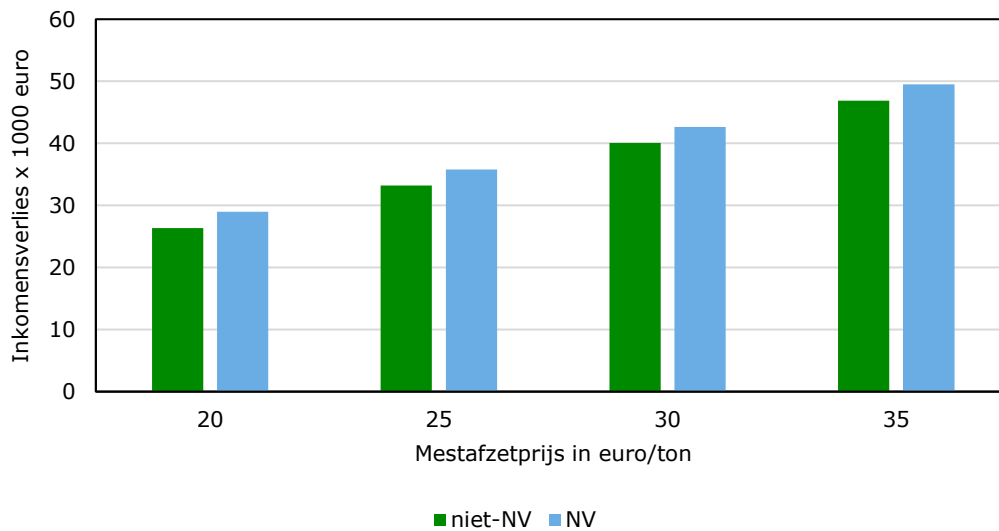
De inkomensverliezen waar bedrijven mee te maken krijgen, hangen sterk af van de ontwikkelingen op de mestmarkt. Door de extra vraag naar mestplaatsing en de krimp in de plaatsingsruimte neemt de schaarste toe en stijgen de mestafzetprijzen. De extra vraag ontstaat door de stapsgewijze verlaging van de gebruiksnorm dierlijke mest per hectare landbouwgrond. In 2026 mag maximaal 170 kg N uit dierlijke mest per ha worden aangewend. In 2024 en 2025 is dit respectievelijk nog 230 kg N en 200 kg N (voor de niet-NV-gebieden). In de met nutriënten verontreinigde (NV-)gebieden vindt de uitfasering van de derogatie sneller plaats en daalt de gebruiksnorm dierlijke mest in 2024 en 2025 daardoor meer, en wel tot respectievelijk 210 kg N en 190 kg N. Circa 60% van het landbouwareaal valt in een NV-gebied. In NV-gebieden wordt ook de stikstofgebruiksnorm (voor totaal-stikstof) met 20% gekort, wat op bouwland kan leiden tot een lagere acceptatie van stikstof uit dierlijke mest bij ontvangende bedrijven. Daarnaast is er nog een verlies aan plaatsingsruimte door de (bredere en uitgebreidere) bufferstroken zoals die zijn opgenomen in het kader van het 7e Actieplan van de Nitraatrichtlijn. Als gevolg van deze maatregelen krijgen melkveebedrijven minder plaatsingsruimte op hun eigen bedrijf en stijgt hun 'vraag' naar mestafzet (buiten het bedrijf). Daarnaast is het gevolg ook dat veel andere (potentieel ontvangende) bedrijven minder dierlijke mest kunnen plaatsen.

In 2021 lag de gemiddelde mestafzetprijs voor melkveebedrijven op circa 7 euro per ton. De gemiddelde mestafzetprijs in Nederland varieert nu in de range van 20 tot 25 euro per ton:² ruim een verdrievoudiging. Naast de extra vraag naar mestplaatsing (vanwege onder andere de verlaging van de gebruiksnormen) spelen hier ook meer 'incidentele zaken' een rol, zoals de ongunstige (natte) weersomstandigheden gedurende herfst/winter/voorjaar van 2023/2024 en de zeer goede inkomensresultaten in de varkenshouderij in 2022 en 2023 ([Agrimatie, 2023a](#)) waardoor varkenshouders meer mogelijkheden hebben om hoge mestafzetprijzen te betalen.

Op basis van Jongeneel et al. (2024) zijn een aantal berekeningen gedaan om een inschatting te maken wat dit voor een 'gemiddeld' bedrijf (uitgaande van eerder gedefinieerde standaardbedrijfstypen) kan betekenen. Zoals figuur 3.1 laat zien, bedraagt bij een mestafzetprijs van 20 euro per ton het inkomensverlies (door extra mestafzetkosten) gemiddeld 27,5 duizend euro per melkveehouderijbedrijf. Bij een mestafzetprijs van 25 euro per ton neemt dit toe tot 34,5 duizend euro. Uitgaande van een gemiddeld bedrijfsinkomen van circa 82 duizend euro, betekent dit een inkomensverlies ter grootte van ruim 30% (bij 20 euro per ton) tot ruim 40% (bij 25 euro per ton) van het bedrijfsinkomen.³ Mochten de mestprijzen nog verder oplopen (bijvoorbeeld omdat de schaarste richting 2026 nog verder zal toenemen), dan worden de inkomensverliezen navenant groter. Hogere mestafzetprijzen zijn goed denkbaar omdat er praktische beperkingen zijn ten aanzien van de afvoer en export van mest. Zo is de capaciteit om mest te hygiëniseren tot exportwaardige producten beperkt en het is onbekend of deze capaciteit snel uitgebreid kan worden. Het gaat immers om zeer grote volumes extra drijfmest die verwerkt moeten worden.

² Dit betreft een landelijk gemiddelde dat kan variëren per regio.

³ Het is goed te bedenken dat de spreiding in de inkomens groot is, waardoor centering van de inkomenseffecten niet zoveel zegt over individuele bedrijfssituaties (Agrimatie, 2023b).

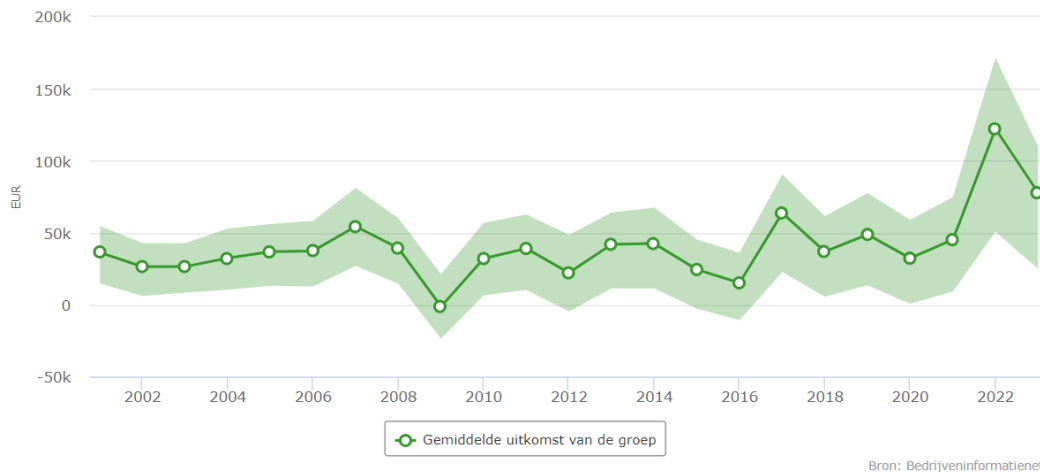


Figuur 3.1 Geschatte gemiddelde inkomensverliezen (x 1.000 euro) per bedrijf bij variërende mestprijzen (zie x-as) voor een 'gemiddeld' melkveebedrijf in NV-gebieden en niet-NV-gebieden (NV = met Nutriënten Verontreinigd)

Bron: Jongeneel et al. (2024).

Er zijn twee belangrijke factoren die de inkomensverliezen van de bedrijven verklaren. De eerste factor is het hierboven al genoemde prijseffect van mestafzet en de tweede factor is het volume-effect. Bij een bedrijf met een hoge veebezetting per hectare, dat al veel mest moest afvoeren, is het vooral het prijseffect dat dominant is in de verklaring van het inkomensverlies. Bij bedrijven met een lagere veebezetting per hectare, die eerder misschien nog geen mest hoefden af te voeren, is het met name de noodzaak van (extra) mestafvoer (tegen de relatief hoge mestafzetprijs) die het inkomensverlies verklaart.⁴ Bedrijven met een hoge veebezetting per hectare ondervinden sterkere negatieve inkomensgevolgen dan bedrijven met een lagere veebezetting (Jongeneel et al., 2024). Voor de absolute omvang van het inkomensverlies per bedrijf is ook de bedrijfsomvang een factor: bij grote bedrijven is dit hoger dan bij relatief kleinere bedrijven. Zoals figuur 3.3 laat zien hebben grote bedrijven relatief vaak ook een hogere veebezetting per hectare. Bijvoorbeeld, meer dan 50% van de bedrijven met een omvang van meer dan 150 GVE heeft een veebezetting van 3 of meer GVE/ha.

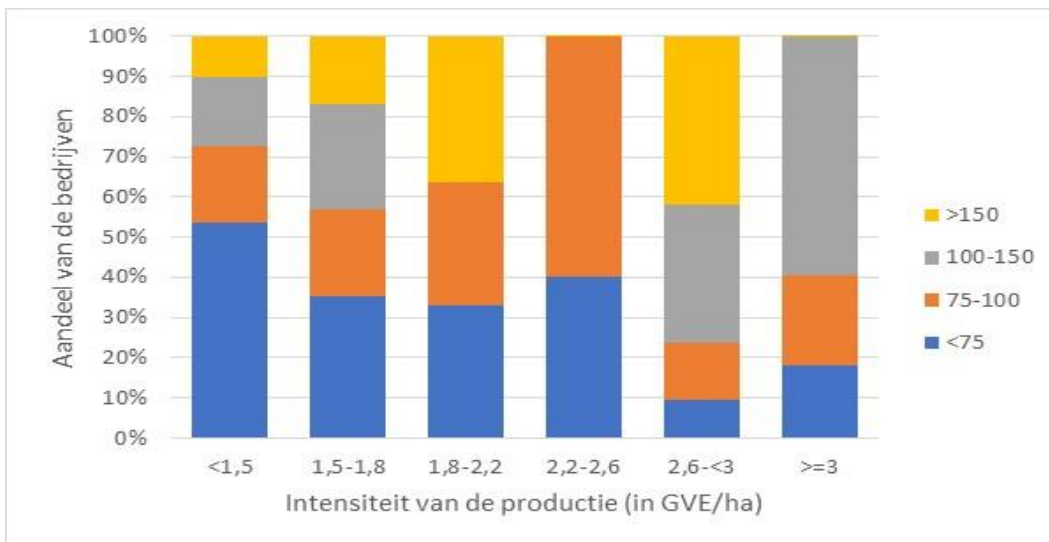
⁴ Naast veranderingen in de mestafzetkosten zijn ook de aankoopkosten van extra kunstmest meegenomen (met uitzondering van eventuele kosten voor extra Kali-kunstmest). Daarnaast is rekening gehouden met alle andere kosten die kunnen voortvloeien uit aanpassing van de bedrijfsvoering als gevolg van het verlies van derogatie, zoals eventuele verandering in ruwvoer en krachtvoerkosten of aanpassingen in opbrengsten. De verandering in mestafzetkosten zijn echter verreweg de meest dominante en bepalende factor.



Bron: Bedrijveninformatienet.

Figuur 3.2 Ontwikkeling en spreiding (20% en 80% percentielen) van inkomens (in euro per onbetaalde arbeidsjaareenheid) per melkveehouderijbedrijf
Bron: Agrimatie (2023b).

Zoals figuur 3.2 laat zien is er een grote variatie in de inkomens in de melkveehouderij. In 2020 bijvoorbeeld was het gemiddelde inkomen per onbetaalde arbeidsjaareenheid (oaje) 32.300 euro. Het 20% percentiel bedroeg 700 euro en het 80%-percentiel 59.000 euro. Ofwel 60% van de bedrijven had een inkomen in de bandbreedte van 700-59.000 euro. Twintig procent van de bedrijven had een inkomen lager dan 700 euro (waaronder een aantal negatieve inkomens) en 20% van de bedrijven had een hoger inkomen dan 59.000 euro. De afgelopen 2 jaar zijn er historisch hoge inkomens behaald en dat draagt eraan bij dat bedrijven tegen een stootje kunnen. Maar ook dan geldt dat er een groep is met relatief lage inkomens, voor wie de extra mestafzetkosten tot een negatief inkomen per oaje kunnen leiden en een bedreiging kunnen vormen voor de continuïteit van het bedrijf.



Figuur 3.3 Procentuele verdeling van bedrijven naar klassen veebezetting en bedrijfsgrootte
Bron: Jongeneel et al. (2024).

Naast het verschil in feitelijke volumes en mestafzetkosten, speelt ook nog een ander verschil tussen bedrijven met een hoge en lage veebezetting. Bedrijven met een hoge veebezetting zijn het vanuit het verleden al gewend om mest af te zetten en hebben daarvoor ook al de contacten met bijvoorbeeld intermediairs of akkerbouwers. Voor bedrijven met een lagere veebezetting is dat niet het geval: zij moeten voor het eerst op zoek naar een afzetkanaal en hebben nog geen ervaring als aanbieder op deze markt. Als gevolg van het vergrote aanbod van mest is het voor deze nieuwe partijen die op de mestmarkt komen al

bijzonder moeilijk om überhaupt toegang tot die markt te krijgen, nog even los van de kosten voor de mestafzet. Daarbij speelt mee dat men niet altijd begrijpt waarom dit moet. Het is voor veel melkveehouders, vooral de bedrijven die voorheen zelf alle mest konden plaatsen, niet logisch en moeilijk te accepteren dat er mest afgevoerd moet worden en daarvoor in de plaats weer kunstmest aangevoerd mag worden in een tijd dat ook het beleid vraagt om een meer circulaire bedrijfsvoering.

Samenvattend

Op dit moment leiden de hogere mestafzetkosten tot een substantieel inkomensverlies voor een groot deel van de melkveebedrijven. Het effect op langere termijn hangt vooral van twee aspecten af. Het eerste aspect is in hoeverre de huidige mestafzetprijs bepaald wordt door incidentele omstandigheden (met name het weer) of door structurele omstandigheden (de lagere gebruiksnorm). Het tweede aspect betreft de duur van de hoge mestafzetprijzen. Is de oorzaak niet incidenteel en duurt de periode met hoge mestafzetprijzen lang, dan zal dit de continuïteit van een deel van de bedrijven in gevaar brengen. Hoe groot dit deel is, vergt een gedetailleerdere doorrekening die in de korte doorlooptijd van dit project niet mogelijk was.

4 Effect van en risico op een generieke korting

4.1 Waarom is een generieke korting een probleem?

De mestplafonds voor fosfaat en stikstof zijn opgenomen als voorwaarden in de derogatiebeschikking. In deze [kamerbrief](#) (Rijksoverheid, 2023) wordt nader toegelicht hoe dit is verwerkt in de huidige wetgeving. Tot 2024 golden de eerder vastgestelde plafonds per sector. Vanaf 2024 wordt per sector een plafond gehanteerd dat gelijk is aan de mestproductie van 2020, zowel voor N als P. Vanaf 2025 is het mestproductieplafond voor de hele veehouderij gesteld op 10% reductie ten opzichte van 2020, zowel voor N als P. Voor 2025 zijn nog geen sectorplafonds vastgesteld. Als de mestproductieplafonds niet worden gehaald, kan dit leiden tot een generieke korting op de fosfaatrechten.

De invoer van een generieke korting zou betekenen dat elk melkveebedrijf een deel van de fosfaatrechten in moet leveren. Dit betekent dat elk melkveebedrijf afzonderlijk minder dieren kan houden. Minder dieren betekent lagere opbrengsten uit melkproductie en (op termijn) minder opbrengsten uit verkoop van dieren. Daar staat tegenover dat een deel van de toegerekende kosten zal dalen. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor aankoop van veevoer, kosten voor diergezondheid en kosten voor mestafzet. De niet toegerekende kosten blijven echter in ieder geval op korte termijn gelijk: dit zijn bijvoorbeeld de kosten voor grond, machines, installaties en gebouwen. De opbrengsten uit melk en vlees vormen 85% van de totale opbrengsten op het gemiddelde melkveebedrijf. In het geval van 10% minder koeien nemen de totale opbrengsten voor het gemiddelde bedrijf met € 52.800 af. Daar staat tegenover dat er ook variabele kosten dalen. Als we dit voor het gemiddelde bedrijf heel eenvoudig benaderen door 10% lagere voerkosten en het volledig wegvallen van de mestafzetkosten, dan nemen deze kosten af met circa € 24.830 (op basis van cijfers van 2023, Agrimatie). Ook een dergelijke generieke korting leidt dus tot een substantieel inkomensverlies (in dit rekenvoorbeeld € 28.000).

Dit voorbeeld heeft betrekking op het gemiddelde bedrijf. Bedrijven met een lage veebezetting worden relatief zwaarder getroffen door een generieke korting dan bedrijven met een hoge veebezetting. Het effect aan de opbrengstenkant is gelijk maar bedrijven met een lage veebezetting voeren relatief weinig voer aan en zetten geen of slechts weinig mest af en besparen bij een generieke korting waarschijnlijk minder op de variabele kosten. Bedrijven met een hoge veebezetting worden relatief minder getroffen door een generieke korting, omdat deze bedrijven voor de laatste koeien relatief veel voer aankopen en de mest van die koeien ook volledig af moeten voeren. Bij hen is de besparing op de variabele kosten daarom relatief hoog.

Het effect van een generieke korting zal niet volledig boven op het in de vorige paragraaf beschreven effect komen omdat een generieke korting de mestproductie laat dalen en via die weg verlichting zal geven op de mestmarkt. Echter, ook wanneer voldaan wordt aan de afgesproken verlaging van de mestproductieplafonds, is het waarschijnlijk dat er een grote hoeveelheid niet-plaatsbare mest overblijft (zie paragraaf 4.3) en daarmee ook een deel van het in hoofdstuk 3 beschreven inkomensverlies.

De redenering zou kunnen zijn dat met de afbouw en uiteindelijk het wegvallen van de derogatie die plafonds eigenlijk niet zo relevant meer zijn. In de bijlage Plan van aanpak mestmarkt bij de kamerbrief van de minister wordt aangegeven dat het vergroten van de mestplaatsingsruimte door het schrappen van of beperken van de voorwaarden uit de derogatiebeschikking geen begaanbare weg is. Dit geldt dus ook voor het niet voldoen aan de productieplafonds voor stikstof en fosfaat. In de bijlage wordt hierover het volgende aangegeven:

'Dit kan namelijk grote gevolgen hebben, ook voor de agrarische sector. Dit zijn voorwaarden van de huidige derogatiebeschikking, die indien de voorwaarden niet worden nagekomen, kan worden ingetrokken. Ook zou een infractieprocedure gestart kunnen worden. Een infractieprocedure zal waarschijnlijk grote financiële gevolgen hebben, voor zowel de overheid als de individuele bedrijven.'

De huidige productieplafonds zijn gekoppeld aan de derogatie, belangrijk om te vermelden is dat in de conceptregeling voor Renure (zie hoofdstuk 5) ook bepalingen zijn opgenomen die erop neerkomen dat er geen groei van het aantal dieren of de mestproductie plaats mag vinden. Dit betekent dan feitelijk dat er ook na het aflopen van de derogatie een mestproductieplafond zal blijven bestaan.

4.2 Zonder maatregelen overschrijden plafonds waarschijnlijk

Een generieke korting kan worden voorkomen door het laten dalen van de mestproductie, uitgedrukt in kg N en P₂O₅. Het laten dalen van de mestproductie kan enerzijds via het verlagen van het aantal dieren (bijvoorbeeld via opkoopregelingen en/of afroming op fosfaatrechten) en anderzijds via het verbeteren van de fosfaat- en stikstofbenutting van dieren (voerspoor). Zonder maatregelen in één van die twee categorieën in de melkveehouderij is de kans op het overschrijden van de plafonds groot. Onderstaande figuren illustreren dat aan de hand van een prognose van de fosfaat- en stikstofexcretie door de melkveehouderij bij verschillende uitgangspunten van deelname van melkveehouders aan opkoopregelingen.⁵

In alle drie de prognoselijnen is rekening gehouden met 30% afroming van fosfaatrechten bij transacties zoals aangekondigd in het Plan van Aanpak Mestmarkt.⁶ Deze afroming kan in 2025 zorgen voor een daling van ruim 30.000 koeien (en in 2030 voor ruim 100.000 koeien minder) en kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van een generieke korting zonder dat dit direct ten koste gaat van het inkomen van de blijvende melkveehouders. Doordat het aanbod van fosfaatrechten afneemt, kan het wel zorgen voor een stijging van de prijs van de fosfaatrechten voor de blijvers.

Het effect van de voorgenomen opkoopregelingen (LBv, LBv plus en brede beëindigingsregeling) is in drie scenario's uitgewerkt:

1. *Lage deelname melkveehouders*

Dit scenario gaat uit van 50% benutting van het totale beschikbare budget voor opkoopregelingen waarvan een kwart door de melkveehouderij.

2. *Hoge deelname melkveehouders*

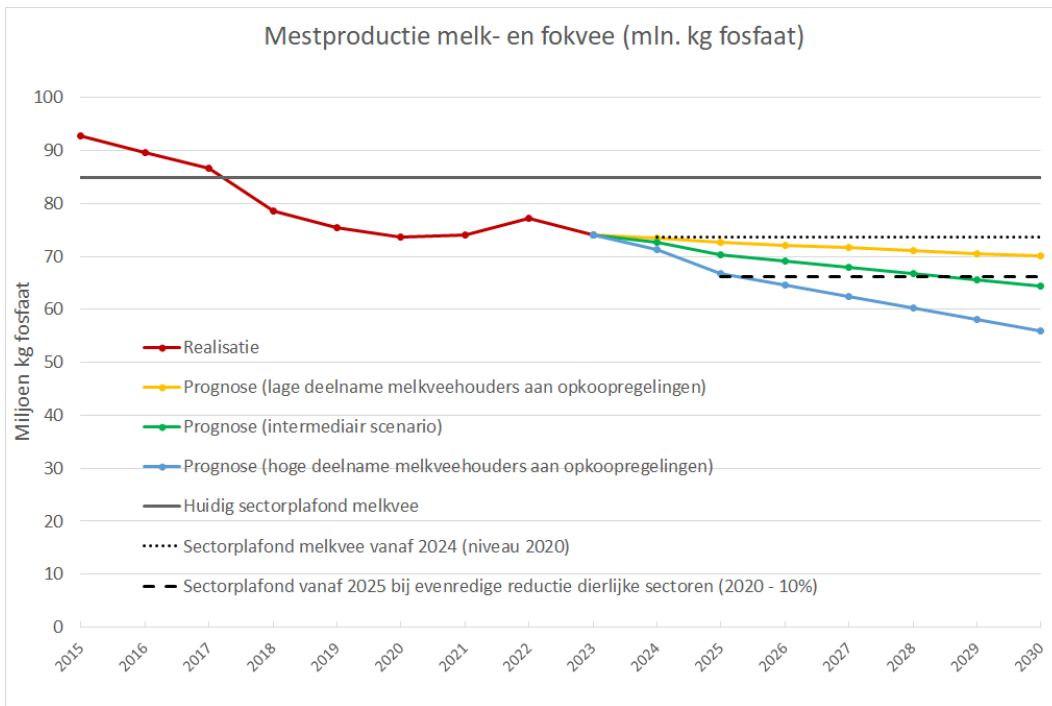
Dit scenario gaat uit van 100% benutting van het beschikbare budget waarvan driekwart voor de melkveehouderij.

3. *Intermediair scenario*

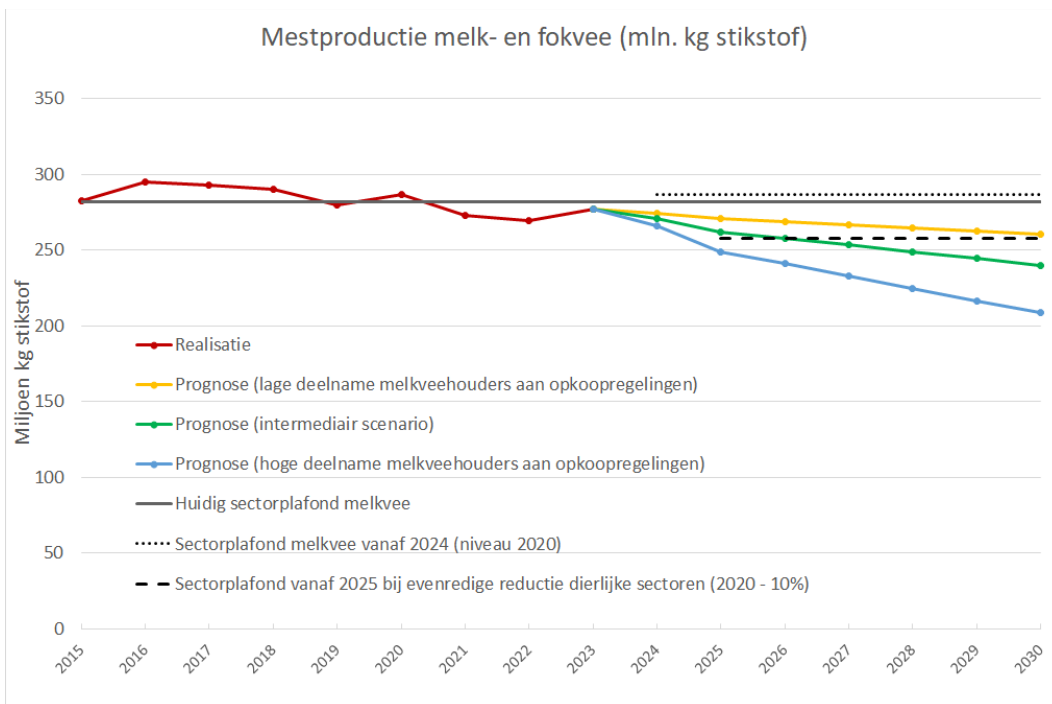
Dit scenario gaat uit van 75% benutting van het totale budget waarvan de helft door de melkveehouderij.

⁵ In de prognoses wordt uitgegaan van een vaste jongveebezetting (0,6 per melkkoe) en dat de stikstof- en fosfaatexcreties per melkkoe in 2030 gelijk zijn aan de meest recente prognose voor de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) (Vonk et al., 2022). In deze prognose wordt uitgegaan van licht stijgende excreties per dier vanwege een verwachte toename in de melkproductie per koe. De ontwikkeling tussen 2023 en 2030 in excretie per koe is lineair verondersteld.

⁶ Hierbij wordt uitgegaan van 3,4% transacties met afroming per jaar zoals in 2022.



Figuur 4.1 Realisatie en prognose van mestproductie (miljoen kg fosfaat) door de Nederlandse melkveestapel bij 30% afroming en uiteenlopende scenario's van deelname van melkveehouders aan opkoopregelingen in relatie tot de sectorplafonds mestproductie (het sectorplafond melkvee voor 2025 is nog niet vastgesteld, verondersteld is een evenredige reductie voor alle dierlijke sectoren)
Bron: berekeningen Wageningen Economic Research.

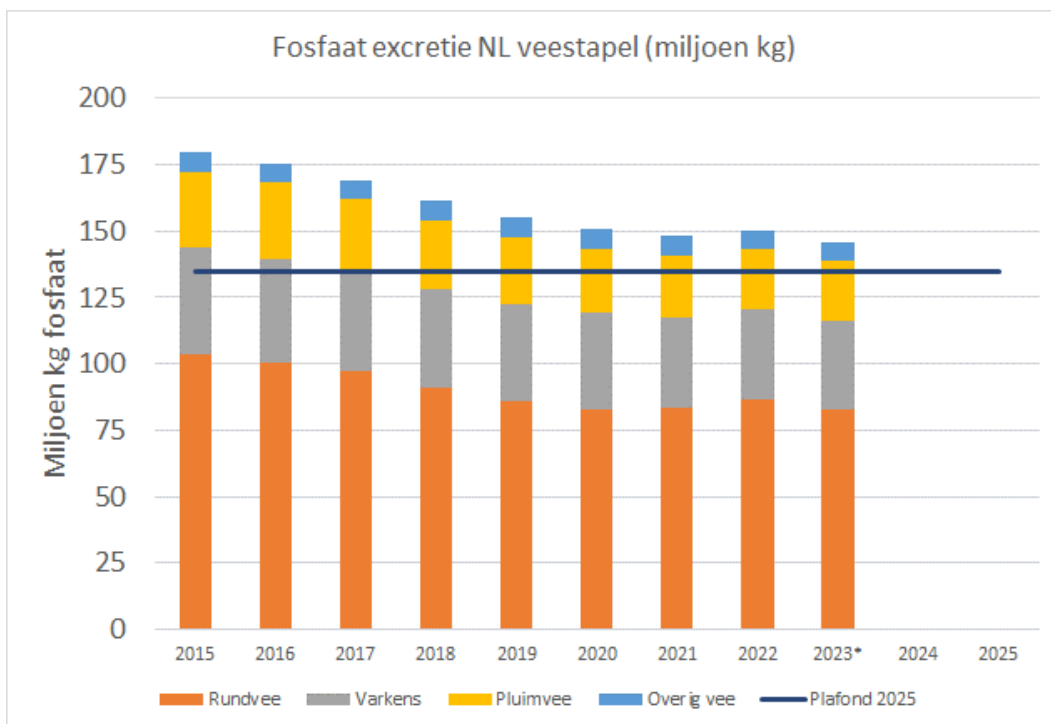


Figuur 4.2 Realisatie en prognose van mestproductie (miljoen kg stikstof) door de Nederlandse melkveestapel bij 30% afroming en uiteenlopende scenario's van deelname van melkveehouders aan opkoopregelingen in relatie tot de sectorplafonds mestproductie (het sectorplafond melkvee voor 2025 is nog niet vastgesteld, verondersteld is een evenredige reductie voor alle dierlijke sectoren)
Bron: berekeningen Wageningen Economic Research.

De figuren laten zien dat vooral voor het realiseren van het aangescherpte fosfaatplafond het effect van de opkoopregelingen en afroming cruciaal kan zijn om een generieke korting te voorkomen. Alleen het scenario met hoge deelname van melkveehouders (100% budget, 75% melkveehouders) is toereikend in 2025 om het aangescherpte melkveefosfaatplafond te realiseren. Bij stikstof is ook het intermediaire scenario (75% budget, 50% melkvee) toereikend in 2025. Dat de opgave bij fosfaat groter is dan bij stikstof is het gevolg van het feit dat 2020 als referentie is genomen. In dat jaar was de stikstofexcretie relatief hoog ten opzichte van de omliggende jaren terwijl de fosfaatexcretie juist vrij laag was.

De vraag of een generieke korting toegepast gaat worden, is niet alleen afhankelijk van de mestproductie van de melkveesector. In de derogatiebeschikking is een generieke korting niet gekoppeld aan een sectorspecifiek plafond maar aan de mestproductie van de totale veestapel in Nederland en voor 2025 zijn nog geen sectorspecifieke plafonds vastgesteld. Dus ook reducties in andere dierlijke sectoren (bijvoorbeeld via opkoopregelingen, andere oorzaken van dalende dieraantallen of betere benutting van N en P in voer) kunnen bijdragen aan het voorkomen van een generieke korting in de melkveehouderij.

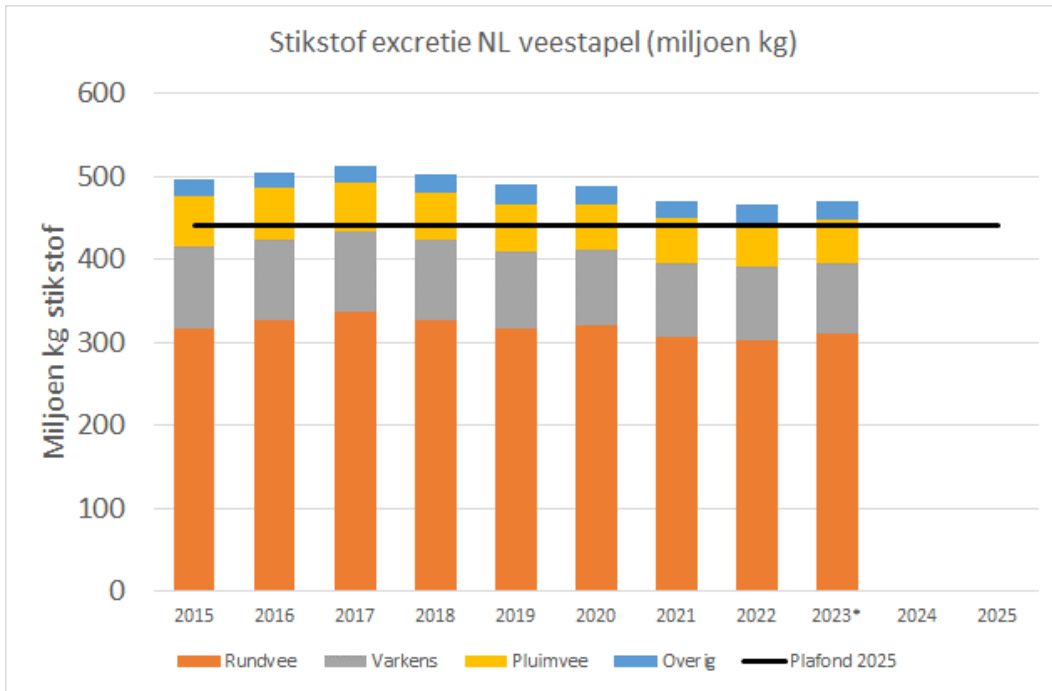
Onderstaande figuren laten zien dat voor het realiseren van de plafonds voor 2025 voor de totale veestapel de productie van stikstof nog met 7% moet dalen ten opzichte van de prognose voor 2023 en die van fosfaat nog met 8%. Overigens is het belangrijk om te realiseren dat de melkveehouderij verantwoordelijk is voor 51% van de fosfaatproductie en 59% van de stikstofproductie (prognose 2023). Gezien dit grote aandeel, is het halen van de mestproductieplafonds voor de hele veehouderij zonder reductie in de melkveehouderij niet heel waarschijnlijk.



Figuur 4.3 Realisatie fosfaatproductie door de Nederlandse veestapel per diercategorie in relatie tot het mestproductieplafond zoals vastgelegd in de derogatiebeschikking

*) 2023 betreft voorlopige cijfers

Bron: CBS (2024)



Figuur 4.4 Realisatie stikstofproductie door de Nederlandse veestapel per diercategorie in relatie tot het mestproductieplafond zoals vastgelegd in de derogatiebeschikking

*) 2023 betreft voorlopige cijfers

Bron: CBS (2024).

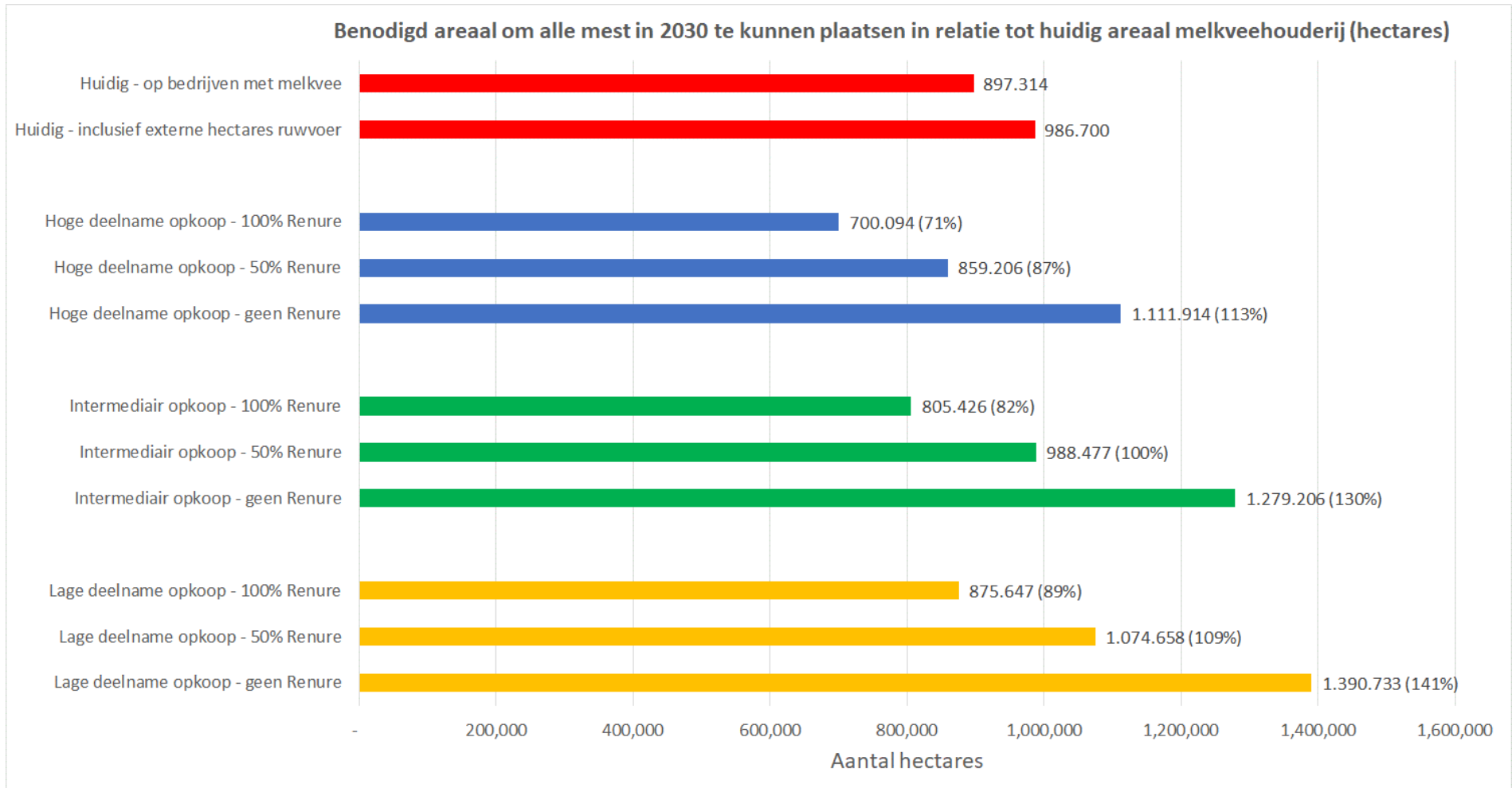
4.3 Evenwicht tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte in 2030?

In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal hectares dat nodig is om alle Nederlandse melkveemest in 2030 te kunnen plaatsen bij verschillende scenario's. Hiervoor is berekend hoeveel grond nodig is om de in paragraaf 4.2 berekende N-productie uit melkveemest (in drie scenario's van deelname aan opkoopregelingen) te kunnen plaatsen. Hierbij worden drie niveaus van mestplaatsingsruimte meegenomen:

1. Verlies van derogatie, geen Renure (mestplaatsingsruimte van 170 kg N per hectare)
2. Verlies van derogatie, 50% Renure (mestplaatsingsruimte van 220 kg N per hectare)
3. Verlies van derogatie, 100% Renure (mestplaatsingsruimte van 270 kg N per hectare)

De benodigde hectares worden vergeleken met het huidige areaal dat in gebruik is bij melkveebedrijven (huidig – op bedrijven met melkvee) en met het areaal dat nodig is om al het ruwvoer te produceren dat nodig is voor de huidige melkveestapel (huidig – inclusief externe hectares ruwvoer).⁷

⁷ Deze hectares (huidig areaal) zijn overgenomen uit Reijs et al. (2023).



Figuur 4.5 Benodigd areaal om alle N uit melkveemest te kunnen plaatsen in 2030 in verschillende scenario's in relatie tot het huidige areaal van de melkveehouderij. Percentages hebben betrekking op huidige areaal inclusief externe hectares ruwvoer

Bron: berekeningen Wageningen Economic Research.

Bovenstaande analyse geeft een indicatie hoeveel grond nodig zou zijn om alle melkveemest in Nederland te kunnen plaatsen in verschillende scenario's. Dit wordt vergeleken met het huidige areaal dat in beheer is in de melkveehouderij. In de praktijk zal een deel van de hectares waar voer voor melkvee op wordt geproduceerd ook bemest worden met mest van andere diersoorten en zal een deel van de melkveemest ook naar andere hectares gaan. De analyse is toch zinvol om gevoel te krijgen bij de hoeveelheid grond die nodig is om alle melkveemest te plaatsen in verschillende scenario's.

De figuur laat zien dat bij een gebruiksnorm dierlijke mest van 170 kg N (dus zonder derogatie en zonder Renure) fors meer grond nodig is dan het huidige areaal om alle melkveemest te plaatsen, zelfs bij hoge deelname aan de opkoopregelingen. Met 100% benutting van de 100 kg extra plaatsingsruimte die de nieuwe ontwerperegeling van de EC op basis van Renure biedt, zouden de huidige melkveehouderijhectares (zonder externe hectares) volstaan, ook bij lage deelname aan opkoopregelingen. Het is maar de vraag in hoeverre een scenario van 100% benutting van Renure realistisch is. Dit zou namelijk betekenen dat alle melkveehouders in 2030 gebruik gaan maken van een Renure-techniek. Daarom is ook een scenario met 50% benutting van die ruimte doorgerekend. De 50% Renure-scenario's laten zien dat bij een lage deelname van melkveehouders aan de opkoopregeling nog steeds fors meer (>100.000 ha, 9%) areaal nodig is dan het huidige areaal voor voerproductie om alle mest te plaatsen. Bij het intermediaire scenario ligt het benodigde areaal om alle melkveemest te plaatsen in de buurt van het huidige areaal inclusief de externe hectares (988.477 ha).

Evenwicht op de mestmarkt zal in de praktijk van veel meer factoren afhangen dan in deze analyse kon worden meegenomen. Zo speelt bijvoorbeeld de acceptatiegraad door akkerbouwers een rol evenals de ontwikkeling van mestverwerking en export van mest en de mestproductie door de andere dierlijke sectoren. Het verdient aanbeveling om dit gedetailleerder door te rekenen waarbij interacties tussen sectoren worden meegenomen.

5 Beoordeling maatregelen Plan van Aanpak Mestmarkt

5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een beknopte beoordeling gegeven van de maatregelen uit het Plan van Aanpak Mestmarkt, onderverdeeld in drie tabellen. In de paragrafen hierna wordt die beoordeling in samenhang besproken voor de onderscheiden categorieën van maatregelen.

Tabel 5.1 *Beoordeling maatregelen in het Plan van Aanpak Mestmarkt op bijdrage aan voorkomen van een generieke korting en verminderen economische impact voor melkveebedrijven*

Categorie	Maatregel	Helpt generieke korting in 2025 te voorkomen	Helpt inkomensverlies afnemende plaatsingsruimte te beperken
Opkoop en afoming	1. Afromingspercentage verhogen	Ja, is belangrijk voor realiseren plafonds (zie H4)	Ja, vermindert mestproductie en dus mestaanbod op markt
	2. Huidige opkoopregelingen (LBV en LBV+)	Ja, is belangrijk voor realiseren plafonds (zie H4)	
	3. Productierechten doorhalen bij extern salderen	Ja, maar omvang moeilijk in te schatten	
	4. Brede beëindigingsregeling	Nee, want zal pas effect hebben na 2025	
Voerspoor	5. Voerspoor stikstof	Ja, is belangrijk voor realiseren plafonds (zie H4)	Ja, vermindert mestproductie en dus mestaanbod op markt
	6. Voerspoor fosfor	Ja, is belangrijk voor realiseren plafonds (zie H4)	Ja, vermindert mestproductie en dus mestaanbod op markt maar effect op mestplaatsing is beperkt omdat stikstof de beperkende factor wordt
Mestverwerking	7. Verhogen mestverwerking	Nee	Ja, vermindert mestaanbod op binnenlandse markt (maar brengt wel kosten met zich mee)
	8. Toelating Renure	Nee	Ja, vergroot plaatsingsruimte en verlaagt kunstmestbehoefte (maar brengt wel kosten met zich mee)
Behoud grasland	9. Graslandnorm	Nee, gaat pas na 2025 in	Nee, zorgt eerder voor extra inkomensverlies, vooral voor bedrijven met een hoge veebezetting
	10. Verhoging subsidie behoud graslandareaal	Nee	Draagt bij aan verlaging van inkomensverlies in 2024 en 2025, met name voor bedrijven met een lage veebezetting
Flankerend	11. Inzet banken en ketenpartijen	Ja, met name veevoerbedrijven kunnen bijdragen aan realiseren voerspoor (via grondstoffen en begeleiding)	Geen beperking inkomensverlies maar banken kunnen vitale bedrijven helpen om onzekere periode te overbruggen
	12. Transparantie mestmarkt	Nee	Ja, beter inzicht in het functioneren van de mestmarkt kan boeren helpen om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en zo mestafzetprijs te verlagen

Tabel 5.2 Beoordeling maatregelen Plan van Aanpak Mestmarkt op bijkomende voor- en nadelen

Categorie	Maatregel	Bijkomende voordelen	Bijkomende nadelen
Opkoop en afoming	1. Afromingspercentage verhogen	Draagt ook bij aan het realiseren van ammoniak- en klimaatdoelen van de overheid	Hogere prijs fosfaatrechten voor de blijvende bedrijven
	2. Huidige opkoopregelingen (LBV en LBV+)		
	3. Productierechten doorhalen bij extern salderen	Drukkend effect op ruwvoer- en grondprijs	Kan bijdragen aan omzetting grasland naar bouwland met risico op verhoogde nitraatuitspoeling.
	4. Brede beëindigingsregeling		
Voerspoor	5. Voerspoor stikstof	Kan bijdragen aan het verminderen van stikstofverliezen naar bodem, water en lucht. Kan ook economisch voordeel opleveren (minder kosten).	Vereist optimalisatie van de bedrijfsvoering om gezondheid en productie van het vee op peil te houden.
	6. Voerspoor fosfor	Kan bijdragen aan het verminderen van P-verliezen naar bodem en water (maar de resterende plaatsingsruimte kan ook met kunstmest worden aangevuld en dit wordt ook via evenwichtsbemesting geregeld)	Vereist optimalisatie van de bedrijfsvoering om gezondheid en productie van het vee op peil te houden Risico op fosfaattekorten bij vee en bodem? Extra kosten voor fosfaatbolus, dierenartsen. Extra fosfaatkunstmest nodig uit niet hernieuwbare bronnen
Mestverwerking	7. Verhogen mestverwerking	Draagt bij aan de verlaging van het overschot op de mestmarkt Biedt mogelijkheden voor het verlagen methaan en ammoniakemissies uit mest en past in kringloop-benadering	Extra kosten Extra transport en energieverbruik met bijbehorende CO ₂ -uitstoot Kan bijdragen aan maatschappelijk ongewenste schaalvergroting
	8. Stimuleren Renure		
Maatregelen behoud grasland	9. Graslandnorm	Grondgebondenheid op bedrijfsniveau, behoud blijvend grasland	Minder mogelijkheden om ammoniak en methaanemissies te verlagen via voer Vermindert prikkels voor samenwerking op gebiedsniveau
	10. Verhoging subsidie behoud graslandareaal	Minder N-uitspoeling en meer C-vastlegging (afhankelijk van invulling)	Prijsopdrijvend effect mestafzetprijs (korte termijn)
Flankerend	11. Inzet banken en ketenpartijen	Betrokkenheid van banken en ketenpartijen kan leiden tot meer draagvlak	Extra inspanning nodig voor commitment keten, banken en extra inzet bij keten en banken.
	12. Transparantie mestmarkt		Extra inspanningen nodig op monitoring en handhaving

Tabel 5.3 Beoordeling maatregelen Plan van Aanpak Mestmarkt op randvoorwaarden voor succesvolle uitwerking

Categorie	Maatregel	Randvoorwaarden voor succesvolle uitwerking
Opkoop en afroming	1. Afromingspercentage verhogen	Snelle aanpassing van het afromingspercentage. Impact hangt af van de omvang van de overdracht, buiten familieverband, van fosfaatrechten. Dus hoeveel bedrijven willen groeien.
	2. Huidige opkoopregelingen (LBV en LBV+)	Bepalend is hoeveel bedrijven daadwerkelijk mee gaan doen aan de regeling en op welke termijn de regeling daadwerkelijk tot minder koeien leidt. 1219 bedrijven hebben zich aangemeld, waaronder 325 melkveebedrijven. ⁸ Eerdere opkoopregelingen hebben laten zien dat lang niet alle aanmelders uiteindelijk ook mee doen met de regeling.
	3. Productierechten doorhalen bij extern salderen	
	4. Brede beëindigingsregeling	Heldere en duidelijk regeling, waarbij lessen uit de LBV-regeling zijn verwerkt. Voor potentiële deelnemers is het belangrijk om zicht te hebben op de financiële gevolgen (inclusief fiscale aspecten), maar ook op de mogelijkheden met de locatie of als ondernemer na deelname aan de regeling
Voerspoor	5. Voerspoor stikstof	Vanuit diverse projecten is al veel informatie beschikbaar tot welk niveau en hoe met name het ruw eiwit niveau in het rantsoen van melkkoeien kan worden verlaagd. Het gaat hierbij niet alleen om het verlagen van ruw eiwit in krachtvoer, maar het ruw eiwit in het totale rantsoen, dit vraagt een integrale benadering. Belangrijk is dat concrete prikkels en stimulansen worden georganiseerd om er voor te zorgen dat deze kennis daadwerkelijk wordt toegepast. Brede sectorale commitment en inzet van keten nodig.
	6. Voerspoor fosfor	Voor fosfor is het belangrijk dat goed gekeken wordt of het vanuit diergezondheid verantwoord is om het fosforgehalte in het rantsoen nog verder te verlagen. Als die mogelijkheden er zijn, dan kan de werkwijze zoals die voor het voerspoor stikstof is beschreven ook hier tot impact leiden op vrij korte termijn.
Mestverwerking	7. Verhogen mestverwerking	(Grootschalige) mestverwerking vraagt tijd voor de realisatie. Belangrijk is dat met mestverwerking nieuwe afzetmarkten kunnen worden bediend of export kan worden vergroot.
	8. Stimuleren Renure	De eerste conceptregeling voor Renure geeft al meer duidelijkheid over de randvoorwaarden en eisen voor Renure. De in de conceptregeling genoemde technologieën zijn beschikbaar en lijken ook schaalbaar. Belangrijke vraag is rond de benodigde tijd voor de opschaling. Ondersteuning rond de investering (subsidie vanuit de overheid of in andere vorm bijvoorbeeld vanuit ketenpartijen) en rond de implementatie (ontzorgen) zijn belangrijk voor een snelle implementatie. Eén van de genoemde randvoorwaarden uit de regeling is dat er geen toename van het aantal dieren en/of de mestproductie mag zijn, dit betekent dat er een vorm van een mestproductieplafond blijft.
Behoud grasland	9. Graslandnorm	Belangrijk is dat er een handelingsperspectief voor bedrijven is om aan deze norm te voldoen. Die kan bestaan uit omzetten van mais in gras, het verwerven van extra grond of het krimpen van de veestapel. De 2 ^e optie kost in ieder geval veel tijd en zal in sommige regio's lastig te realiseren zijn én kostbaar.
	10. Verhoging subsidie behoud graslandareaal	-
Flankerend	11. Inzet banken en ketenpartijen	Banken en ketenpartijen moeten helpen om de aanpassingen in het management zoals in het voerspoor breed geïmplementeerd te krijgen onder andere door kennisoverdracht, maar ook door het organiseren van incentives (bijvoorbeeld beloningen). Als er investeringen nodig zijn (bijvoorbeeld rond Renure) dan kunnen banken en ketenpartijen hier ook een ondersteunende/faciliterende rol in spelen. Ook kunnen onder andere banken helpen om een financieel lastige periode te overbruggen, hiervoor is het wel van belang dat er meer duidelijkheid is hoe lang deze periode gaat duren. Voorlichting en advies in algemene zin over de verschillende opties die een melkveehouderij heeft, is nodig zodat een afgewogen keuze kan worden gemaakt.
	12. Transparantie mestmarkt	Het is belangrijk dat er meer inzicht en transparantie in de mestmarkt komt. Dit kan mogelijk resulteren in lagere mestafzetkosten en meer zekerheid voor mestafzet.

⁸ <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2023/12/04/teller-uitkoopregelingen-staat-op-1-219-aanmeldingen>

5.2 Opkoop en afroming

Opkoop en afroming dragen bij aan het voorkomen van een generieke korting op korte termijn en het meer in evenwicht brengen van vraag en aanbod op de mestmarkt op langere termijn zonder dat dit een direct negatief effect heeft op de blijvers. Opkoop en afroming kunnen indirect juist een gunstig economisch effect hebben op de blijvers omdat het kan leiden tot een daling van de mestafzet- en ruwvoerprices (door minder vraag) en mogelijk ook een minder hard stijgende grondprijs (al is die ook van veel ontwikkelingen buiten de melkveehouderij en de landbouw afhankelijk). De prijs voor fosfaatrechten zal juist toenemen vanwege het beperktere aanbod (deze worden namelijk (deels) uit de markt gehaald). Dit maakt bedrijfsontwikkeling (groei in koeien) duurder.

De indicatieve doorrekeningen gepresenteerd in hoofdstuk 4 laten zien dat de in het Plan van Aanpak Mestmarkt genoemde opkoopregelingen (LBv, LBv plus en brede beëindigingsregeling)⁹ en afroming kunnen leiden tot de volgende dalingen in aantal melkkoeien:

- Afroming van 30% kan leiden tot een daling van ruim 30.000 koeien in 2025 tot ruim 100.000 koeien in 2030 (uitgaande van 3,4% transacties op jaarbasis)
- De opkoopregelingen leiden tot een (cumulatieve) daling in het aantal melkkoeien van:
 - Scenario kleine deelname melkvee: +/- 25.000 in 2025 en +/- 60.000 in 2030
 - Scenario grote deelname melkvee: +/- 150.000 in 2025 en +/- 350.000 in 2030
 - Intermediair scenario: +/- 75.000 in 2025 en +/- 175.000 in 2030

Bij bovenstaande veronderstellingen is aangenomen dat aanmelding voor een opkoopregeling in een jaar, in het opvolgende jaar een effect heeft op het aantal dieren. Dit kan in de praktijk ook langer duren waardoor het effect zich later in de tijd voordoet.

Per eind 2023 was in ongeveer een kwart van de aanmeldingen voor de LBv-regelingen sprake van een melkveebedrijf. Naarmate de inkomenseffecten van de aangekondigde beleidsmaatregelen groter zijn, is het aannemelijk dat de deelnamebereidheid van melkveehouders aan de opkoopregelingen zal toenemen. Ook het huidige negatieve sentiment rondom de melkveehouderij zou hieraan kunnen bijdragen. Het opvolgingsperspectief was in 2020 voor melkveebedrijven relatief positief ten opzichte van andere sectoren (Agrimatie, 2022). Het is de vraag hoe zich dat ontwikkelt door recente ontwikkelingen.

Het is belangrijk dat melkveehouders begeleid worden in de keuze om te stoppen of door te gaan en dat de ingrijpende overweging die dit vereist, niet wordt onderschat. Een melkveehouderijbedrijf is vaak een levenswerk en/of onderdeel van een lange familietraditie. Een beslissing om hiermee te stoppen kan niet over een nacht ijs gaan. Voor een toekomstgerichte melkveesector in Nederland is het van belang dat goede ondernemers en vakmensen worden behouden en ook ontwikkelperspectief naar de toekomst wordt geboden. Voor de stoppers zijn juist fiscale voorwaarden en de mogelijkheden om te blijven wonen en/of ondernemen op de locatie van belang.

Een bijkomend voordeel van afroming en opkoopregelingen is dat het eenvoudiger wordt om de nationale en regionale emissiedoelstellingen (met name methaan en ammoniak) te halen omdat er minder emissiereductie nodig is via technische maatregelen en/of managementmaatregelen.¹⁰

Een daling van het aantal melkkoeien in Nederland heeft uiteraard ook negatieve economische gevolgen voor de zuivelketen: de omzet daalt, werkgelegenheid daalt, economische waarde daalt. Hierover zijn eerder diverse rapporten verschenen (zie Bergevoet et al., 2021). Daaruit valt op te maken dat een 10% krimp van de veestapel en/of de melkaanvoer een daling van de productiewaarde bij de verwerking van circa 1,6 miljard euro kan betekenen. Het verlies aan toegevoegde waarde bij de verwerkende sectoren kan dan oplopen tot 175 miljoen euro.

⁹ Er is rekening gehouden met beschikbare budgetten van 1,1 miljard voor LBv, 1,8 miljard voor LBv plus in 2023 en 2024 en 4 miljard (indicatief) voor brede beëindigingsregelingen na 2025. De vergoedingen voor fosfaatrechten en stallen zijn gebaseerd op <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv> en <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv-plus>. Voor de brede beëindigingsregelingen is gerekend met dezelfde vergoedingen. Er is van uitgegaan dat de fosfaatrechten in het jaar na openstelling van de regeling uit productie worden genomen.

¹⁰ Hierbij gaan we even voorbij aan de vraag wat de meest effectieve inzet is van budget.

5.3 Voerspoor

Verbeteren van de stikstof- en fosfaatbenutting kan helpen om de aangescherpte mestproductieplafonds te realiseren.

Stikstof

Voor stikstof geldt dat er potentieel is om winst te boeken. De CDM¹¹ rekende onlangs door dat een reductie van gemiddeld 165 gram per kg ds RE in 2023 naar 158 gram tot een 3% (16 miljoen kg) daling van de N-excretie leidt en een daling van 165 naar 155 zou een 5% (23 miljoen kg) lagere stikstofexcretie betekenen. Daarmee zou al een flink deel van de daling die nodig is om een generieke korting te voorkomen (31 miljoen kg) afgedekt zijn.

In eerdere jaren zijn RE-gehalten onder de 160 gram RE per kg ds gemiddeld op sectorniveau in de praktijk al wel voorgekomen (bron: CBS). Hierbij was er wel een gemiddeld lagere melkproductie per koe dan de huidige. In het project [Koe en Eiwit](#) wordt het verlagen van het RE-gehalte in het rantsoen verkend met praktijkbedrijven. Verlagen van het RE-gehalte van het rantsoen vraagt om optimalisatie om gezondheid en productie van de veestapel op peil te houden. Van belang is dat het verlagen van het RE-gehalte integraal wordt benaderd (het hele rantsoen). Om hiervoor te zorgen, is het belangrijk dat de adviseurs van de melkveehouders hier ook nadrukkelijk in betrokken zijn. De zuivelsector en andere ketenpartijen kunnen hier een sturende rol in nemen. Verlagen van het RE-gehalte van het rantsoen is ook een van de maatregelen om ammoniakreductie in Nederland te bereiken. In het kader van de [stikstofaanpak](#) zijn het ministerie en sectorpartijen overeengekomen om op sectorniveau het ruweiwitgehalte in het melkveevoerrantsoen stapsgewijs te verlagen tot maximaal 160 gram per kilogram droge stof in 2025.

Belangrijk is dat concrete prikkels en stimulansen op bedrijfsniveau worden georganiseerd om er voor te zorgen dat melkveebedrijven hier daadwerkelijk mee aan de slag gaan. Deze prikkels kunnen zowel door het bedrijfsleven als door de overheid worden georganiseerd. Inzicht in de bedrijfsvoering en de mogelijkheden om te verlagen is een eerste vereiste.

Fosfor

De fosfaatbenutting in de melkveehouderij is in de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen (zie figuur 6.2 in Doornewaard et al. (2022)). In 2021 en 2022 lag de gemiddelde P-benutting tussen de 34 en 35% en het gemiddelde P-gehalte in het rantsoen op 3,5 gram per kg ds (afgeleid uit CBS, 2023). Rond 2010 lag het gemiddelde P-gehalte van het rantsoen in Nederland nog op ongeveer 4,2 gram per kg ds (Van Krimpen et al., 2012). In Nederland worden scherpe normen voor P in voer gehanteerd in vergelijking met andere landen. Voor hoogproductieve koeien (10.000 kg/koe/jaar) ligt de norm op ongeveer 3,3 gram P per kg droge stof, bij hoge melkeiwitgehalten iets hoger (Dijkstra, persoonlijke mededeling). Voor individuele bedrijven zal er mogelijk nog wel ruimte zijn om de fosfaatbenutting verder te verbeteren maar gemiddeld wordt er in Nederland al vrij scherp op de behoefte gevoerd met betrekking tot P.

Daarnaast is de vraag in hoeverre het verstandig is om verder in te zetten op het verlagen van P in het voer bij het vervallen van derogatie. Bij gebruik van runderdrijfmest op grasland zal bij 170 kg N/ha altijd stikstof de aanwending beperken. Er blijft dus op het melkveebedrijf een deel van de fosfaatplaatsingsruimte onbenut. Op een deel van de melkveebedrijven was er in de situatie met derogatie al een negatief fosfaatoverschot (LMM, 2023). Bij verlies van derogatie zal dit waarschijnlijk toenemen omdat er minder P uit dierlijke mest kan worden aangewend, met ook de kans dat het P-gehalte in het ruwvoer verder daalt. Bedrijven kunnen met het vervallen van derogatie wel weer P uit kunstmest gebruiken om naar behoefte bij te sturen maar P uit kunstmest heeft weer het nadeel dat hiervoor eindige bronnen worden aangesproken en het kost geld.

Al met al lijkt de ruimte om veel winst te behalen op het P-voerspoor beperkt. Dit werd recent ook door de CDM gecommuniceerd (presentatie TB landbouwcommissie Tweede Kamer).

¹¹ 'Technische maatregelen te beperkt voor oplossen mestcrisis' - Boerderij

5.4 Mestverwerking

Onder mestverwerking vallen twee verschillende maatregelen, die elk ook hun eigen effecten hebben: mestverwerking (algemeen) en Renure.

Mestverwerking – waarbij mest buiten de Nederlandse landbouw wordt geplaatst – helpt niet om een generieke korting te voorkomen. Mestverwerking heeft immers geen invloed op de stikstof- en fosfaatexcretie van de veestapel en zorgt er daarmee niet voor dat de sector onder het stikstof- en fosfaatplafond komt. Mestverwerking helpt wel om de druk op de mestmarkt, en daarmee de mestafvoerkosten te verminderen, maar op korte termijn is dit effect beperkt. Mestverwerking gaat immers ook met kosten gepaard. Investerings in complexere en duurere vormen van mestverwerking komen pas tot stand als de verwachting is dat mestafzet op langere termijn vrij duur blijft, want dan loont het om in technologie te investeren. Mestverwerking wordt weer aantrekkelijker als het ook een bijdrage kan leveren aan andere (duurzaamheids)opgaven zoals klimaat of stikstof al biedt emissiereductie nog geen financieel verdienmodel.

Renure is eigenlijk een specifieke vorm van mestverwerking, die resulteert in een stikstofmeststof die als kunstmestvervanger kan dienen. Het is een verzamelnaam voor verschillende technologieën waarvan sommige op boerderijniveau toepasbaar zijn en andere meer passend voor centrale en meer grootschalige verwerking. Renure helpt niet om een generieke korting te voorkomen. Het heeft immers geen invloed op de stikstof- en fosfaatexcretie van de veestapel en zorgt er daarmee niet voor dat de sector onder het stikstof- en fosfaatplafond komt. Belangrijk voordeel van Renure is dat dit resulteert in een kunstmestvervanger. Dit betekent dat Renure een alternatief is voor export/verwerking van mest omdat de Renure meststof lokaal benut kan worden omdat er meer plaatsingsruimte ontstaat. In dit opzicht kan Renure een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de druk op de mestmarkt, maar gelet op de hoge kosten die hier mee gepaard gaan zal dit ook leiden tot een negatief effect op het inkomen (Gollenbeek et al., 2022).

Recent is door de Europese Commissie een conceptregeling gepubliceerd.¹² In deze regeling wordt aangegeven dat er maximaal 100 kg stikstof uit Renure wordt toegestaan boven de 170 kg stikstof uit dierlijke mest. Daarbij gelden nog aanvullende voorwaarden, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de meststof en toedieningstechnieken. Daarnaast is een randvoorwaarde dat er geen groei mag zijn van de veestapel of de mestproductie; dit zou een reden kunnen zijn om de mestexcretieplafonds te handhaven, ook na afloop van de huidige derogatie. De technieken die als mogelijkheden worden genoemd zijn strippen en wassen van ammoniak en toepassing van omgekeerde osmose. In principe is het mogelijk om met deze technieken (afhankelijk van de exacte toepassing) ook een bijdrage te leveren aan het stikstof-/ammoniakprobleem. De effecten op nitraatuitspoeling zijn naar verwachting beperkt. Met deze technologie kan ook fors worden bespaard op stikstofkunstmest, al vertaalt zich dat niet per se in een lagere carbon footprint omdat de verwerking van mest tot Renure ook energie vraagt. Daarbij zijn er wel verschillen tussen centrale mestverwerking en verwerking op het melkveebedrijf omdat mesttransport al een belangrijk aandeel vormt van de footprint van mestverwerking (Regelink et al., 2021). Daarnaast draagt Renure bij aan een meer circulair melkveebedrijf omdat een groter deel van de op het bedrijf geproduceerde nutriënten op het bedrijf blijft. Het is erg onzeker hoe de mestmarkt er met Renure uit gaat zien. Er zal ook een stroom van mineralenconcentraat uit varkensmest op gang komen die idealiter op grasland geplaatst wordt. Er kan dan ook een overproductie komen van Renure meststoffen, wat zorgt voor een negatieve prijs. Renure kan ook worden gecombineerd met mestvergisting, mestvergisting draagt wel duidelijk bij aan het verlagen van de carbon footprint

Het is belangrijk om in te zetten op technologie, waar mogelijk integraal, omdat dit mogelijk bijdraagt aan de duurzaamheidsopgaven die voorliggen: rond ammoniak en methaan lijken hier zeker mogelijkheden voor. Rond dierenwelzijn en dierwaardigheid is dit nog minder duidelijk, daar speelt de discussie over andere stalsystemen zoals vrijloopstallen. Hierbij is de vraag hoe dit gecombineerd kan worden. Daarnaast zijn in algemene zin rond mestverwerking nog vragen rond vergunningverlening. Dit vraagt om additioneel onderzoek om voor verschillende mestverwerkingstechnieken en daaruit resulterende mestproducten de emissies naar lucht en water goed vast te stellen.

¹² Artikel Boerderij, gebaseerd op [EU-publicatie](#)

Om op korte termijn (tot 2 jaar) impact te hebben, moet de technologie snel breed worden ingezet. Ondersteuning rond de investering (subsidie vanuit de overheid of in andere vorm bijvoorbeeld vanuit ketenpartijen) en rond de implementatie (ontzorgen) zijn belangrijk voor een snelle implementatie. Echter, er moet ook voorkomen worden dat er nu onder tijdsdruk door de snelle afbouw van de derogatie geïnvesteerd wordt in technieken die achteraf niet of minder bijdragen aan de doelen dan was voorzien.

In het kort:

- Beide maatregelen (mestverwerking en Renure) helpen niet om een generieke korting te voorkomen.
- Beide maatregelen helpen wel om de druk op de mestmarkt te verlichten. Voor mestverwerking geldt dit als het lukt om de producten uit de verwerking te exporteren. Voor Renure geldt dit in sterkere mate omdat dit ook meer plaatsingsruimte oplevert.
- Beide maatregelen gaan gepaard met kosten en investeringen.
- Rond mestverwerking en Renure zijn nog wel vragen hoe die gecombineerd kunnen worden met andere duurzaamheidopgaven (ammoniak, methaan, dierenwelzijn) en hoe snel ze geïmplementeerd kunnen worden ook in verband met vergunningverlening.
- Aanvullend: beide maatregelen (maar ook voermanagement overigens) hebben een positieve invloed op de gemoedstoestand van de veehouder. Het biedt de melkveehouder een concreet handelingsperspectief, 'ontwikkelkansen' en ruimte voor goed management in plaats van 'krimp'.

5.5 Behoud grasland

Graslandnorm

De graslandnorm beoogt de grondgebondenheid van de melkveehouderij¹³ te versterken en te garanderen. In het Plan van Aanpak mestmarkt wordt voorgesteld dat er in 2032 een graslandnorm gaat gelden van 0,35 ha grasland per GVE (grootvee-eenheid). Om hier te komen en het behoud van grasland in de tussentijd te borgen wordt voorgesteld om twee tussennormen op te nemen (0,2 ha grasland per GVE per 1-1-2028 en 0,25 ha grasland per GVE per 1-1-2030). Voor de norm telt in ieder geval al het grasland behorende bij het bedrijf (pacht, huur, eigendom) dat ligt binnen een bepaalde afstand van de productielocatie van het bedrijf. Aangegeven wordt dat deze afstand zodanig gekozen zal worden dat deze voldoende doelbereik oplevert voor waterkwaliteit. De omschrijving van de graslandnorm door LNV laat nog een aantal vragen open hoe het uitgewerkt gaat worden die bepalend kunnen zijn voor de economische en praktische impact.

De graslandnorm betreft een maatregel voor de langere termijn die naar verwachting op de korte termijn weinig tot geen invloed zal hebben op de mestmarkt en de omvang van de veestapel. De betekenis ervan is vooral dat het een stip op de horizon zet voor het toekomstperspectief dat LNV in gedachten heeft. De norm is redelijk ruim gekozen: 0,35 ha grasland/GVE is 2,85 GVE per ha grasland. Voor het huidige gemiddelde bedrijf zal dit getal op ongeveer 2,75 GVE liggen.¹⁴ Een aanzienlijk deel van de bedrijven en regio's voldoet momenteel dus al aan deze norm. Vooral in regio's met een hoge veebezetting zullen bedrijven naar verwachting wel worden getroffen: de gedachte is dat de gefaseerde invoering de bedrijven in staat moet stellen de gewenste aanpassingen te gaan maken. Of dit mogelijk is, zal afhangen van de ontwikkeling van de veebezetting en het vrijkomen van grond in het gebied.

Een graslandnorm past politiek-bestuurlijk gezien in de beweging om de landbouw, inclusief de melkveehouderij, meer grondgebonden te maken. Het past in de gedachte om de kringloop te bevorderen en de afhankelijkheid van aangekocht krachtvoer te verminderen. Ook zet het een rem op een verdere intensivering van bedrijven in de toekomst. Het is begrijpelijk en in zekere zin onvermijdelijk dat bedrijven met een hoge veebezetting daardoor het meest worden geraakt.

Behoud graslandsubsidie

Voor 2023, 2024 en 2025 is er een tijdelijke tegemoetkomingsregeling voor melkveebedrijven die voldoen aan de 80% graslandnorm (vereiste voor de derogatiebedrijven tot nu toe), waarbij tot maximaal het de-minimisbedrag (20.000 euro totaal over drie jaren voor alle subsidies die onder de-minimissteun vallen) een tegemoetkoming in de mestafzetkosten kan worden verkregen.¹⁵ Deze vergoeding is vastgesteld op 20 euro per 10 kg N-daling/ha in de gebruiksnorm dierlijke mest. Dit komt neer op 9,20 euro/ton mest die *extra* moet worden afgevoerd vanwege de verlaging van de gebruiksnormen ten opzichte van de derogatienormen in 2021. Volgens Jongeneel et al. (2024) kan dit, afhankelijk van de bedrijfssituatie, het inkomensverlies/oaje in de periode 2024-2025 substantieel reduceren. Met name bedrijven met een lage veebezetting per hectare profiteren van deze maatregel waarbij de reductie van het inkomensverlies meer dan gehalveerd kan worden. Grotere bedrijven profiteren relatief veel minder van de graslandsubsidie omdat deze is gemaximeerd op 20.000 euro per drie jaar.

Een subsidie op basis van de-minimis brengt wel beperkingen met zich mee. De-minimissteun kan namelijk op meerdere terreinen worden aangevraagd. Provincies gebruiken het bijvoorbeeld ook om landbouwers te belonen voor betere duurzaamheidsprestaties of voor de vergoeding van ganzenschade. Als landbouwer ben je zelf verantwoordelijk om te bewaken dat het totaalbedrag niet wordt overschreden. Dit kan via een de-minimisverklaring. Aan de andere kant zijn er ontwikkelingen die het misschien mogelijk maken dat het maximale bedrag dat op basis van de-minimis kan worden aangevraagd misschien mag worden verhoogd ([Landbouwleven, 2024](#)).

¹³ LNV definieert dit als 'Bij grondgebondenheid is er een relatie tussen de hoeveelheid grond en het aantal dieren, kan de dierlijke mest zoveel mogelijk op eigen land worden geplaatst, en bestaat een aanzienlijk deel van het bouwplan uit grasland voor de eiwitproductie via ruwvoer' (Rijksoverheid, 2024a).

¹⁴ De gemiddelde veebezetting per ha is 2.2 (Agrimatie, 2024), het gemiddelde aandeel grasland ligt op 80%.

¹⁵ Deze tegemoetkoming is niet van toepassing voor bedrijven zonder derogatie in 2021 (omdat niet wordt voldaan aan de 80% graslandnorm).

5.6 Flankerend

Inzet banken en ketenpartijen

- Kan (indirect) helpen om een generieke korting te voorkomen
- Kan (indirect) helpen om het inkomensverlies te beperken

In algemene zin kunnen al deze partijen een rol spelen in voorlichting en advisering, welke opties zijn er en wat is een passende keuze voor de betreffende melkveehouder. Dit gaat over alle opties, dus ook over het eventueel meedoen aan een opkoopregeling.

Rond het voerspoor kunnen met name de ketenpartijen (voerbedrijven en zuivelverwerkers) een belangrijke rol spelen. Het kan helpen als alle partijen rond de melkveehouder hierin samen optrekken om het gewenste resultaat te bereiken.

- De mengvoerindustrie kan werken aan verlaging van N- en P-gehalten in het krachtvoer, maar een meer integrale ondersteuning om het ruweiwit- of P-gehalte van het totale melkveerantsoen te verlagen is minstens zo belangrijk. Veel mengvoerbedrijven adviseren melkveehouders over hun rantsoen.
- Zuivelverwerkers kunnen in hun duurzaamheidsprogramma specifiek aandacht aan dit onderwerp geven, zowel in de vorm van kennis aanbieden als in de vorm van beloningen.

Eerdere ervaringen bijvoorbeeld rond weidegang hebben laten zien dat er veel bereikt kan worden als de sector breed met elkaar optrekt gericht op hetzelfde doel (convenant weidegang incl. de aanpak binnen Duurzame Zuivelketen).

Rond inzet van technologie (waaronder Renure) kunnen banken en ketenpartijen ook een rol spelen.

- Banken zijn uiteraard in beeld als er investeringen gedaan moeten worden. Financieringsvormen die goedkoper zijn of eenvoudiger te realiseren dragen bij aan een snelle implementatie.
- Een andere rol die ook door partijen gezamenlijk (banken, mengvoerindustrie, zuivelverwerkers) opgepakt kan worden is het ontzorgen in dit proces van de melkveehouders, bij voorbeeld door het organiseren van 'gemeenschappelijke inkoop', centrale borging van de kwaliteit van de technologie, turn-key benadering, coaching rond implementatie, en hulp bij de financiering bijvoorbeeld door vorming van een fonds of de bij de banken genoemde financieringsvormen.

Ten slotte kunnen met name de banken een rol spelen om de komende periode door te komen. Voor veel melkveebedrijven werken de sterk gestegen mestafzetkosten fors door in het inkomen en het is niet te verwachten dat dit op zeer korte termijn is opgelost. Dit geldt ook voor melkveebedrijven waar het langetermijnperspectief er in principe positief uitziet. Het is belangrijk om deze bedrijven door het huidige dal heen te helpen. In principe doen de meeste Nederlandse banken die in de agrarische sector werkzaam zijn dit ook: ze weten dat de financiële resultaten flink kunnen fluctueren bijvoorbeeld door weersomstandigheden en hebben daar ook instrumenten voor om te kunnen helpen. Waarschijnlijk moet daar nu meer een beroep op gedaan worden dan gebruikelijk. Dit zullen banken ook alleen maar doen als er inderdaad voor de langere termijn wel een perspectief is.

Transparantie mestmarkt

Het organiseren van meer transparantie op de mestmarkt is een nuttige stap om ervoor te zorgen dat boeren beter onderbouwd mestvraag en -aanbod op elkaar kunnen afstemmen. Ook dit zou kunnen bijdragen aan het beperken van de mestafzetprijs en daardoor het inkomensverlies. Ook hierin zullen overheid en sector samen op moeten trekken.

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste conclusies van deze analyse zijn:

1. Het verlies van derogatie in combinatie met het instellen van bufferzones en de aanscherping van de gebruiksnormen heeft een grote economische impact op de melkveehouderij. Er zijn forse inkomensverliezen in de orde van gemiddeld 30.000-40.000 euro per bedrijf. Voor een deel van de bedrijven zal dit de continuïteit serieus in gevaar brengen en de ruimte voor diverse noodzakelijke of vanuit maatschappij gewenste investeringen beperken. De ontwikkeling van de mestafzetprijs is een belangrijke bepalende factor hierin, evenals de duur van de periode van hogere mestafzetprijzen. Voor een goede inschatting van het aandeel bedrijven met continuïteitsproblemen zijn aanvullende berekeningen nodig.
2. Zonder maatregelen (minder dieren of voerspoor) is het overschrijden van de aangescherpte mestproductieplafonds in 2025 waarschijnlijk, vooral voor fosfaat. Daarmee ontstaat een reëel risico op een generieke korting op de fosfaatrechten in 2026. Een generieke korting laat de mestproductie dalen en zal wat verlichting geven op de mestmarkt maar brengt ook een substantieel inkomensverlies met zich mee voor alle bedrijven. Voor een gemiddeld bedrijf kan dit oplopen tot 28.000 euro bij een generieke korting van 10%.
3. De generieke korting kan voorkomen worden door verminderen van dieren en/of door het voerspoor (verbeteren stikstof- en fosfaatbenutting van het voer). Het Plan van Aanpak Mestmarkt zet op beide sporen in maar of de combinatie effectief zal blijken is afhankelijk van de uitwerking:
 - a. *Afroming en opkoopregelingen*: afroming en opkoop van bedrijven die vrijwillig willen stoppen kunnen leiden tot een aanzienlijke daling in het aantal koeien en daarmee verlichting geven op de mestmarkt zonder dat dit directe impact heeft op de blijvende bedrijven. Dit draagt ook bij aan het realiseren van ammoniak- en klimaatdoelen van de overheid. Er zijn substantiële budgetten beschikbaar en LBv- en LBv plus-regelingen zijn al in werking. Een aandachtspunt is dat er weinig aandacht is voor het perspectief van de blijvers. Voor een toekomstig vitale melkveehouderijsector is het van belang dat goede ondernemers en vakmensen behouden blijven. Om effectief te zijn in het voorkomen van een generieke korting, zal een daling in het aantal dieren uiterlijk in 2025 moeten plaatsvinden. Hoge deelname aan de huidige LBv- en LBv plus-regelingen zou hiervoor kunnen zorgen. Voor fosfaat zou alleen het scenario met hoge deelname (100% benutting aangekondigd budget voor 75% door melkveehouders) van melkveehouders (180.000 koeien minder in 2025) toereikend zijn om via krimp het aangescherpte melkveefosfaatplafond te realiseren. Bij stikstof is ook het intermediaire scenario (105.000 koeien minder in 2025) toereikend.
 - b. *Voerspoor*: de overheid zet ook in op het voerspoor en doet hierbij een beroep op de sector en ketenpartijen. Hoe meer winst hier gehaald wordt, hoe minder krimp nodig is om een generieke korting te voorkomen. Op fosfaat is het echter de vraag hoeveel ruimte er is om via het voerspoor de fosfaatexcretie nog verder te verlagen. Op stikstof liggen er wel mogelijkheden. Verbeteren van de stikstofbenutting draagt ook bij aan het realiseren van de ammoniakdoelen van de overheid. Dit vergt een integrale aanpak en draagvlak en samenwerking in de hele keten. Het plan biedt nog geen duidelijkheid hoe de overheid hier zelf op wil gaan sturen (bijvoorbeeld via het werken met KPI's op bedrijfsniveau).
 - c. Ook ontwikkelingen in *andere sectoren* (minder dieren of voerspoor) kunnen bijdragen aan het voorkomen van een generieke korting op de fosfaatrechten maar aangezien de melkveehouderij verantwoordelijk is voor 51% van de fosfaatproductie en 59% van de stikstofproductie, is het niet waarschijnlijk dat de aangescherpte mestplafonds gerealiseerd zullen worden zonder maatregelen in de melkveehouderij.
4. Het verlies aan plaatsingsruimte is met het vervallen van de derogatie structureel en daarmee kan ook het bijhorende inkomensverlies structureel worden zonder maatregelen. Het plan van aanpak bevat een aantal maatregelen om dit structurele inkomensverlies te beperken:
 - a. *Doorzetten van afroming en opkoopregelingen*: met het inzetten van een brede beëindigingsregeling voor alle dierlijke sectoren zal de mestproductie verder dalen wat verlichting geeft op de mestmarkt. Het effect van de opkoopregelingen op de omvang van de melkveehouderij hangt af van de

-
- deelname van veehouders in alle sectoren. In de drie uitgewerkte scenario's varieert de daling in het aantal melkkoeien in 2030 ten opzichte van 2023 tussen de 170.000 (11% minder) en de 450.000 koeien (28% minder). Verminderen van dieraantallen draagt ook bij aan het realiseren van ammoniak- en klimaatdoelen van de overheid.
- b. *Mestverwerking*: mestverwerking kan helpen om het aanbod op de mestmarkt te verminderen en daarmee het inkomensverlies te beperken. Ook kan het bijdragen aan meerdere overheidsdoelen (stikstof, klimaat). Het toelaten van Renure als kunstmestvervanger draagt ook bij aan het vergroten van de plaatsingsruimte voor tot Renure verwerkte mest. Met betrekking tot toelating van Renure lijkt er een belangrijke stap te zijn gezet met de ontwerperegeling van de EC. Het totstandkomen van meer mestverwerking op korte termijn vraagt echter nog wel veel inzet. De technieken zullen nog niet direct voor alle bedrijven inzetbaar zijn. Grotere bedrijven met een hogere veebezetting per hectare zullen hier over het algemeen eerder gebruik van kunnen maken, voor kleinere bedrijven met een lage veebezetting per hectare is het zelf investeren in mestverwerking minder aantrekkelijk. Gezamenlijk investeren in mestverwerking kan voor deze bedrijven wel interessant zijn. Uiteindelijk profiteren de kleinere bedrijven met een lage veebezetting per ha die mest af moeten zetten wel mee van de lagere mestafzetprijzen die door mestverwerking van mest van de andere bedrijven ontstaan. Wel blijven er altijd kosten verbonden aan de verwerking van mest.
 - c. *Maatregelen tot behoud van grasland*: de subsidie voor behoud van grasland biedt op korte termijn verlichting van het inkomensverlies, met name voor bedrijven met een lage veebezetting per hectare. De introductie van een graslandnorm voor individuele bedrijven draagt op korte termijn niet bij aan evenwicht op de mestmarkt. Op de wat langere termijn draagt dit waarschijnlijk wel bij aan meer grasland maar het is de vraag of het ook invloed op de mestmarkt heeft. Voor bedrijven met een hoge veebezetting per hectare zal een graslandnorm voor inkomensverlies gaan zorgen. Verder drijft het mogelijk ook de grondprijs verder op, zeker als de maatregel niet gepaard gaat met een daling van de dieraantallen in het gebied.
5. In deze analyse is een beeld gegeven hoeveel grond nodig is om alle melkveemest in 2030 te kunnen plaatsen bij verschillende scenario's van opkoopregelingen en gebruiksnormen dierlijke mest (figuur 4.5). Bij een gebruiksnorm van 170 kg N uit dierlijke mest (zonder derogatie, zonder Renure) is ook bij het scenario van hoge deelname van melkveehouders aan opkoopregelingen fors meer grond (>200.000 ha) nodig dan momenteel door melkveehouders wordt beheerd. Bij een scenario van 50% benutting van de extra ruimte die de ontwerperegeling voor Renure biedt en het intermediaire opkoopscenario, is om alle mest te plaatsen ongeveer de hoeveelheid grond nodig die de melkveehouderij nu nodig heeft voor ruwvoerproductie. Bovenstaande geeft slechts een eerste indicatie van een mogelijk toekomstig evenwicht tussen mestproductie en mestplaatsing. Om dit beter in beeld te krijgen, is een integrale doorrekening nodig waarbij rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in alle landbouwsectoren.
6. De overheid doet nadrukkelijk een beroep op de inzet van sector- en ketenpartijen. Wat kunnen sector- en ketenpartijen doen om het inkomensverlies te beperken?
- a. Met name om het voerspoor en mestverwerking snel en succesvol van de grond te krijgen is de inzet van ketenpartijen onontbeerlijk. Op beide sporen zou een goed onderbouwde en breed gedragen aanpak voor de korte termijn (voorkomen generieke korting) kunnen helpen om het inkomensverlies te beperken.
 - b. Banken kunnen een cruciale rol vervullen om levensvatbare bedrijven een moeilijke periode te laten overbruggen. Een belangrijke vraag is hoe overheid en banken dit samen kunnen faciliteren.
 - c. Het organiseren van meer transparantie op de mestmarkt is een nuttige stap om ervoor te zorgen dat boeren beter onderbouwd mestvraag en -aanbod op elkaar kunnen afstemmen. Ook dit zou kunnen bijdragen aan het beperken van het inkomensverlies. Ook hierin zullen overheid en sector samen op moeten trekken.
 - d. Het Plan van aanpak Mestmarkt gaat niet in op de vraag hoe een structureel evenwicht op de mestmarkt er uit kan zien. Ook is uit het plan onduidelijk of de combinatie van maatregelen in kwantitatieve zin voldoende effect heeft om de wegvallende plaatsingsruimte te compenseren. Het lijkt zinvol om dit gezamenlijk met de overheid en andere stakeholders, verder te verkennen. Hoe kunnen de verschillende sporen (voerspoor/management, mestverwerking, opkoopregelingen) bij elkaar komen in een duurzaam evenwicht op de mestmarkt?

7 Tenslotte, over vervallen van derogatie en de kans op behoud

Het is de vraag of het vervallen van de derogatie effectief bij gaat dragen aan het realiseren van de integrale duurzaamheidsopgaven van de Nederlandse landbouw. Het CDM concludeerde in 2021:

‘de criteria en argumenten waarop de derogatie destijds was gebaseerd (lang groeiseizoen, hoge stikstofopname en hoog denitrificatievermogen), zijn nog steeds geldig’ (CDM, 2021).

Analyse van de maatregelen uit de derogatiebeschikking laat zien dat de waterkwaliteit naar verwachting zal verbeteren, maar dat dit effect hoofdzakelijk is toe te schrijven aan het verlagen van de totale stikstofgebruiksnorm in de NV-gebieden (Groenendijk et al., 2023). Er blijft een groot risico op omzetting van grasland naar bouwland en er kan een toename worden verwacht in de aanvoer van kunstmest (N, P en K). Ook is het niet ondenkbaar dat de in deze notitie beschreven impact op de inkomens zal leiden tot een versnelde schaalvergroting en minder weidegang. Ook dit wordt door veel maatschappelijke actoren als onwenselijk gezien.

Deze analyse heeft als vertrekpunt dat het vervallen van de Nederlandse derogatie definitief is. In het Plan van aanpak van de minister wordt dit als volgt geformuleerd:

‘Zoals aangegeven in de beantwoording van de Kamervragen waar dit plan van aanpak een bijlage bij is, heeft de Europese Commissie duidelijk aangegeven geen enkele ruimte te zien voor een nieuwe of aangepaste derogatie, ook niet voor een derogatie die zich zou beperken tot grasland en tot grondgebonden bedrijven, omdat er in Nederland geen verbetering is te zien in de waterkwaliteit.’

In de korte doorlooptijd van deze studie was er geen ruimte om hier verder in te duiken. Wat we wel zien is dat er ook binnen de EC beweging is omtrent de Nitraatrichtlijn. Zo is er een [evaluatie van de Nitraatrichtlijn](#) in gang gezet en een ontwerpregeling voor toelating van Renure ontwikkeld. De CDM heeft bij de evaluatie van de Nitraatrichtlijn input geleverd in de consultatieronde (CDM, 2024).

Op hoofdlijnen lijkt de EC aan Nederland in ieder geval twee belangrijke voorwaarden consequent te communiceren:

1. voldoe aan de verplichtingen omtrent waterkwaliteit en
2. zorg dat de mestproductie/het aantal dieren in Nederland daalt.

Als er mogelijkheden zijn om toch een vorm van derogatie te behouden, zal een plan daartoe waarschijnlijk alleen kans maken als aan die twee voorwaarden voldaan wordt.

Bronnen en literatuur

- Agrimatie, 2022: <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=7202>
- Agrimatie, 2023a: <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2272&indicatorID=2046>
- Agrimatie, 2023b: <https://agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?themaID=2272&indicatorID=2046&subpubID=2232§orID=2245#:~:text=Het%20inkomen%20uit%20bedrijf%20per,naar%20ruim%2059%2C5%20euro.>
- Agrimatie, 2024: <https://agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2523&themaID=2755&indicatorID=2767§orID=2245>
- Bergevoet, R.H.M., C.H.G. Daatselaar, P.L.M. van Horne, R. Hoste, R.A Jongeneel en A.D. Verhoog, 2021. Robuuste agroclusters: het belang van de primaire sectoren. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2021-041.
- Boerderij, 2024a: [Europese Commissie presenteert voorstel Renure: max. 100 kg N/ha, gebaseerd op EC, 2024b](#)
- Boerderij, 2024b: ['Technische maatregelen te beperkt voor oplossen mestcrisis' – Boerderij](#)
- CBS, 2023: [Dierlijke mest en mineralen 2022 | CBS](#)
- CBS, 2024: [Stikstof en fosfaat in dierlijke mest in 2023 onder mestplafond | CBS](#)
- CDM, 2021: [Toetsing van de wetenschappelijke onderbouwing van de Nederlandse derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn Maart 2021](#)
- CDM, 2024: [CDM input for consultation nitrates directive March 2024](#)
- Doornewaard G.J., M.W. Hooegeven, J.H. Jager, J.W. Reijs en A.C.G. Beldman, 2022. Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen; Prestaties 2020 in perspectief. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-002. <https://edepot.wur.nl/570964>
- EC, 2024a: [evaluatie van de Nitraatrichtlijn](#)
- EC, 2024b: [Nitrates – updated rules on the use of certain fertilising materials from livestock manure \(RENURE\)](#)
- Gollenbeek L.R., J.P.B.F. van Gastel, F.A.M. Casu, I. Huisman en N. Verdoes, 2022. Berekeningen emissies en economie voor verschillende scenario's voor verwaarding van rundveemest; NL Next Level Mestverwaarden. Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1372.
- Groenendijk, P., T. Cals, H. Kros, L. Renaud en J. Voogd, 2023. Effecten van de afbouw van de mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op waterkwaliteit, Wageningen Environmental Research, Rapport 3274.
- Jongeneel, R., M. van Asseldonk, C. Daatselaar, A. Greijdanus, J. Helming, J. Jager en L. Vissers, 2024b. Verlies van derogatie en mestafzetkosten melkveehouderij. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-069.
- Krimpen, M.M. van, R.M.A. Goselink, J. Heeres en A.A. Jongbloed, 2012. [Fosforbehoefte van melkvee, vleesvee, varkens en pluimvee: een literatuurstudie](#). Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 574.
- Landbouwleven, 2024. [Europa verlengt tijdelijke versoepeling staatssteunregels](#)
- LMM 2023: agrimatie.nl/PublicatiePage.aspx?subpubID=2523§orID=2245&themaID=2759&indicatorID=3553
- Nieuwe Oogst, 2023: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2023/12/04/teller-uitkoopregelingen-staat-op-1-219-aanmeldingen>
- Regelink, I.C., J.L. Puffelen, P.A.I Ehlert en O.F. Schoumans, 2021. Evaluatie van verwerkingsinstallaties voor mest en co-vergiste mest. (Rapport / Wageningen Environmental Research; No. 3120). Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/554452>
- Reijs, J.W., B.J. Vervelde, A.C.G. Beldman en V. Beekman, 2023. Realiteitsgehalte van een daling van de melkproductie met 35% in de knelpuntenanalyse
- RVO, 2024a: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv>
- RVO 2024b: <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/lbv-plus>.

Rijksoverheid, 2023: [kamerbrief mestproductieplafonds en de derogatiebeschikking, dd 5 december 2023](#)

Rijksoverheid 2024a: [Plan van aanpak Mestmarkt](#)

Rijksoverheid 2024b: [stikstofaanpak](#)

Vonk, J., C. van Bruggen, L.A. Lagerwerf, J.F.M. Huijsmans, H.H. Luesink, T. van der Zee en G.L. Velthof, 2023. Raming van luchtemissies uit de landbouw tot 2030, met doorkijk naar 2040.

Achtergronddocument veehouderij en akkerbouw bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022.

Wageningen Livestock Research, Rapport 1399.

WUR, 2024: Over [Koe en Eiwit](#)



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

RAPPORT 2024-082



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

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



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

Rapport 2024-082

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.600 medewerkers (6.700 fte) en 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

