



# REFLECTIE OP DE KADERS

Input voor de sectortafel Melkvee- en  
Kalverhouderij namens acht primaire partijen

De analyse is opgesteld door NMV, LTO Melkveehouderij, Agractie, Biohuis,  
Natuurweide, NAJK, DDB en Netwerk GRONDig

## Analyse knellende kaders melkveesector

Bestuurlijke samenvatting.

De partijen die deelnemen aan de diverse Landbouwakkoord-tafels zijn door het Kabinet gevraagd om gezamenlijk en met het kabinet invulling te geven aan de vele opgaven waarvoor de sector wordt gesteld en anderzijds invulling aan hoe een toekomstbestendige sector er uit ziet waar de boer ook een goed verdienvermogen heeft.

Aan de partijen en de diverse sectortafels is een set van randvoorwaarden en uitgangspunten, het zogenaamde Toetsingskader, door het Kabinet meegegeven. Daarmee worden de grenzen aangegeven waarbinnen de invulling van een toekomstbestendige sector zich moet begeven.

Aan de Sectortafel Melkveehouderij en Kalverhouderij hebben de boerenorganisaties en de partijen in de keten geconstateerd dat dat Toetsingskader te veel beperkingen oplevert. Vandaar dat er een nauwkeurige analyse is uitgevoerd. Die analyse treft u in dit stuk aan. De context van de besprekingen over een Landbouwakkoord wordt eerst geschetst, daarna volgt de grotendeels cijfermatige weergave van de effecten van het Toetsingskader op de sector als geheel en vervolgens de bedrijfseconomische effecten op bedrijfsniveau.

Twee kernpunten uit deze analyse zijn:

1. de stapeling van plannen (de Kabinetsbrieven van 25 November 2022 en daarna) leiden tot een verkleining van het grond-areaal voor alleen de melkveehouderij van tenminste 236.000 ha. Door beleidsvoornemens kan dat verder oplopen tot 400.000 ha. Voorlopig hebben we het met die 236.000 ha over een reductie van het areaal van ruim 20%. Op bedrijfsniveau wordt de werkelijk beschikbare oppervlakte ook nog eens met ongeveer 5% beperkt.

Dit heeft in de eerste plaats direct gevolgen voor de totale binnenlandse melkproductie. Deze zal met 35% dalen van 13,7 miljard kg melk naar 8,9 miljard kg. Dit zal gevolgen hebben voor de industrie en de daaraan gelieerde kennis- en researchinstellingen. De mondiale relevantie van de zuivelketen verdwijnt namelijk goeddeels.

In de tweede plaats creëert de overheid schaarste op de grondmarkt met vermoedelijk prijsverhogende gevolgen. Maar niet alleen dát, alle beleidsintenties zijn gericht op 'meer grond onder de koeien'. Daarnaast heeft de boer sowieso al meer grond nodig om zijn huidig aantal koeien te kunnen houden i.v.m. invoering bufferstroken. Dus de overheid dwingt de melkveehouders met de ene hand tot schaalvergroting - tenminste qua areaal - en met de andere hand beperkt het de mogelijkheden daarvoor door de eigen grondpolitiek

2. de inzet van het Kabinet inzake grondgebondenheid, mogelijke introductie GVE-norm gebruiksnormen, verplicht gebruik kunstmest, afvoerplichten en beperkingen in combinatie met het verdwijnen van derogatie leiden direct tot verhoging kosten op het bedrijf. Voor een bedrijf van ca. 100 melkkoeien geldt alleen al het verdwijnen van derogatie al snel 40.000 euro extra kosten op jaarbasis.<sup>1</sup>

Dit 'middel-voorschriften-systeem' loopt vast, de boer loopt erin vast en het leidt tot aanzienlijke vermijdbare lastenverzwaringen. En die komen nog eens boven op de extra lasten door grondaankopen en investeringen in duurzaamheid (klimaat etc.).

---

<sup>1</sup> [https://cdn2.assets-servd.host/zuivel-nl/production/images/Nieuws/ZuivelNL\\_FACTSHEET-en-NOTITIE-Economische-impact-van-coalitieakkoord-stikstof-en-stapeling-van-beleid-op-de-zuivelketen.pdf](https://cdn2.assets-servd.host/zuivel-nl/production/images/Nieuws/ZuivelNL_FACTSHEET-en-NOTITIE-Economische-impact-van-coalitieakkoord-stikstof-en-stapeling-van-beleid-op-de-zuivelketen.pdf)

Op dit domein zal echt een systeem-switch nodig zijn waarbij doel-voorschriften leidend zijn, evenwichtsbemesting 'de norm' en bedrijfsspecifieke beheersing (meting, controle en handhaving) van emissie, uitspoeling (gerelateerd aan de werkelijke kwaliteit van bodem- en oppervlaktewater onder en grenzend aan de bedrijfsactiviteiten).

Het voorgaande betekent dat de onderdelen van het Toetsingskader die raken aan grond, grondgebruik en bemesting aanpassing behoeven. Op dit moment blokkeren zij een ontwikkeling naar een toekomstbestendige duurzame melkveehouderij met een grote mate van diversiteit in bedrijfstypen en met een goed verdienvermogen, zoals biologische landbouw. En daar gaat het in het Landbouwakkoord nu juist om en is daarbij juist nodig om de melkveehouderij in staat te stellen een bijdragen te kunnen leveren aan de opgaves. Deze twee blokkades, verlies aan grond en grondgebruik en bemesting kunnen uitsluitend door het Kabinet worden weggenomen. Daarover dient daarom allereerst het gesprek te worden gevoerd.

**De analyse is opgesteld door Nederlandse Melkvee Vakbond, LTO Melkveehouderij, Agractie, Biohuis, Natuurweide, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Dutch Dairymen Board (DDB) en Netwerk GRONDig.**

# 1 Inleiding

Tijdens de eerste melkvee- en kalverhouderij sectortafel is benoemd dat voordat we kunnen gaan denken aan een landbouwakkoord het allereerst van belang is om te bezinnen waarom we hier met zijn allen zitten. We zitten met zijn allen aan de sectortafel omdat we als agrarische sectoren een conflict hebben met het kabinet. De ambities en vooral de kaders van het kabinet maken naar ons inzien de toekomst van een gezonde melkveesector van internationale betekenis op het gebied van kennis en innovatie onmogelijk. Daarnaast leiden de ambities en kaders tot oplopende kosten op bedrijfsniveau die een internationaal gelijk speelveld in de weg staan, en daarmee tot een ongewenst verlies aan familiebedrijven zal leiden en schaalvergroting alleen maar zal versnellen.

Als sectoren hebben we een toetsingskader ontvangen waarin is beschreven binnen welke nationale en internationale kaders er ruimte is voor de landbouw.

De kaders zijn:

- Natuur
  - Vogel- en Habitatrichtlijn
  - Wet Stikstof- en Natuurherstel
  - 30% natuurherstelambitie 2030 kabinet (brief NPLG 25 nov vooruitlopend op Natuurherstelverordening EU)
- Water
  - Nitraat richtlijn
  - Kader Richtlijn Water
  - 7<sup>e</sup> ANP; derogatiebeschikking inclusief voorwaarden
- Klimaat
  - Klimaat akkoord 2019 (1 MT reductie bodemdaling; 0,8 MT methaan vee, 0,2 MT landgebruik + inzet beperken import soja (1MT))
  - Ambitie kabinet restemissie 18,9 MT uit landbouw (5 MT reduceren in gebiedsprocessen)
- grondgebondenheid

Het bijzondere is dat de kaders lijken te staan. Dat is ook meermaals bevestigd door minister Daarentegen benoemt de minister ook regelmatig dat de landbouw **niet** het sluitstuk is van de vele opgaves. "*de landbouw ligt niet aan de laatste mem*" zoals de minister dat verwoordt. Echter, door het ontbreken van kaders over hoe de landbouw eruit zou moeten zien inclusief de maatschappelijke impact, wat de rol van de landbouw als economische sector zou moeten zijn, wat voor geopolitieke rol de landbouw zou moeten vervullen en wat de internationale rol van betekenis op het gebied van kennis en innovatie de landbouw in de toekomst zou moeten zijn, kunnen we als sector partijen niet anders dan concluderen dat de landbouw **wél** het sluitstuk van de vele opgaves zal zijn. De landbouw zal zich net zolang moeten aanpassen (lees: krimpen) totdat alle opgaves gehaald zijn.

Dat komt niet overeen met wat minister Adema schreef in zijn kamerbrief: "Toekomst landbouw" van 25 november jongstleden. Hierin schrijft de minister dat het doel van het landbouwakkoord tweeledig is: enerzijds een aandeel leveren in de vele opgaven, maar ook:

*Het akkoord beschrijft de toekomstbestendige positie van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. Partijen maken afspraken over de ondersteuning en de (wettelijke) kaders die nodig zijn om deze positie te behouden, door reëel verdienvermogen voor boeren in verschillende type gebieden mogelijk te maken.*

Als sectorpartijen zijn wij van mening dat de kaders zoals ze aangereikt zijn in het toetsingskader het doel van het landbouwakkoord in de weg staan.

## 2 Reflectie op de kaders

In dit hoofdstuk beschrijven we kort per kader waarom er een conflict is ontstaan.

### 2.1 Natuur

In de Vogel- en Habitatrichtlijn is al in de vorige eeuw afgesproken natuur aan te wijzen en te beschermen. Afgesproken is dat de aangewezen natuur niet mag verslechteren (het verslechteringsverbod). Een goede zaak om zuinig te zijn op onze natuur. Om de Natuur te beschermen heeft Nederland zich volledig gefocust op stikstof. Ondanks dat er meer dan 150 drukfactoren zijn die invloed hebben op de staat van de natuur, hebben wij de vergunningverlening en de monitoring alleen ingericht op stikstof. Duizenden bedrijven zijn na het PAS-debacle buiten hun schuld hun vergunning kwijtgeraakt. Zitten in onzekerheid, krijgen dwangsommen opgelegd ondanks meerdere toezeggingen dat het kabinet hun fouten op zou lossen!

De oplossing van het kabinet is de Wet Stikstof- en Natuurherstel (WSN), het vastleggen van 74 procent van de stikstofgevoelige hectares onder de Kritische Depositie Waarde (KDW) in een wet. Bij het vormen van de coalitie is afgesproken om deze doelstelling 5 jaar naar voren te halen. Landelijke opkoop regelingen zouden stikstof vrij moeten spelen om de PAS melders te legaliseren en economische ontwikkeling veilig te stellen.

Remkes kwam onlangs met het advies om piekbelasters versneld op te kopen om zo de PAS melders te legaliseren, vrijwillig, maar met een **stok** achter de deur. De ene veehouder wordt zo verplicht zijn bedrijf te beëindigen of te verplaatsen om een andere veehouder te redden die buiten zijn schuld zijn vergunning is kwijtgeraakt. Zo hebben we ineens nog een groep veehouders in onzekerheid.

Ondertussen koopt Schiphol stikstof weg bij de boeren, koopt Rijkswaterstaat stikstof om wegen uit te breiden, en kan in veel provincies stikstof extern gesaldeerd worden voor ontwikkeling, weliswaar met afroming. Maar om PAS melders te legaliseren met door de sector zelf vrijgespeelde stikstof geldt het additionaliteitsbeginsel: eerst moet de natuur herstellen voordat vergunningen kunnen worden gegeven.

Vele plannen zijn er al door onze sector aangeleverd. Het landbouwcollectief bood voor enkele miljarden een flinke reductie aan door het toepassen van managementmaatregelen. Verschillende andere partijen hebben aanbiedingen gedaan. We noemen "Duurzaam evenwicht" een versnellingsplan vanuit verschillende sectoren en industrie, een deel van de sector werd in de etalage gezet voor vele miljarden. Maar het was niet genoeg.

Het afronden van Natuur Netwerk Nederland (NNN) is al een oude afspraak. Maar daarbij komt een groenblauwe dooradering en wordt er nu in veel provincies gesproken over overgangsgebieden van één tot vijf kilometer rondom de Natura2000 gebieden waar landbouw nog maar zeer beperkt mogelijk zal zijn. De grond wordt onder de voeten van de agrarische sector vandaan getrokken.

Op 25 november jongstleden komt minister van der Wal met nieuwe kaders. In de NPLG voortgangsbrief staat dat het kabinet in 2030, 30 procent van de niet in goede staat zijnde natuur, hersteld wilt hebben. Vanaf dat moment is dat dus nationaal beleid. Het kabinet loopt hiermee voor op de Europese Verordening natuur herstel. Een eerste expert judgement leert ons dat het voor 2030 gaat over 31.500 ha echte natuur en 180.000 ha (zwaar) agrarisch natuurbeheer. Een deel van de harde natuur zal overeenkomen met de NNN-opgave mits de goede keuzes worden gemaakt met realiseren van NNN. In hoeverre de agrarische natuuropgave overlapt met andere opgaven als overgangsgebieden en beperken van bodemdaling is nu niet in te schatten. Er lijkt wel overlap met de groenblauwe dooradering.

De doorkijk naar 2050, waar men het heeft 58.000 ha echte natuur en over 702.000 ha extra agrarische natuurbeheer waarvan 360.000 op grasland en 180.000 ha valt onder de dooradering. Dat betekent op meer dan de helft van het huidige grasland areaal een zwaar beheerpakket. (Quick scan). In het volgende hoofdstuk zullen we analyse maken van wat de impact is van al dit verlies aan grond.

### **De heer Remkes heeft ons overtuigd om weer aan tafel te gaan. Maar in de tijd tussen het advies van Remkes en de eerste sectortafel zijn de spelregels alweer veranderd.**

Al jaren werken we samen aan de ontwikkeling van allerlei tools om de biodiversiteit te verbeteren. We hebben als sector KPI's ontwikkeld, een biodiversiteitsmonitor ontwikkeld. Melkverwerkers hebben duurzame melkstromen succesvol in de markt gezet zoals Biologisch, PlanetProof, het AH melk concept en de Beter Leven melkstroom.

Er zijn een "aanvalsplan landschapselementen" en een "aanvalsplan Grutto" door verschillende partijen ontwikkeld met breed maatschappelijk draagvlak. Het enige wat ontbreekt is een akkoord van het kabinet en voldoende budget. In plaats van initiatieven te stimuleren komen er keer op keer generieke maatregelen. Wat heeft het allemaal voor nut om al sectorpartijen steeds een stap naar voren te zetten als er niets mee wordt gedaan?

## **2.2 Water**

Europees zijn er de Nitraatrichtlijn en de Kader Richtlijn Water (KRW). Tot nog niet zo lang geleden was het mestbeleid vooral gericht op het halen van de Nitraatrichtlijn. Het oorspronkelijke doel van deze richtlijn is om het drinkwater te beschermen.

Omdat we hier in Nederland gunstig klimaat hebben met lange groeiseizoenen en hoge gewasopbrengsten kunnen we wetenschappelijk onderbouwen dat we meer dierlijke mest op het

land rijden dan in andere minder groeizame delen van Europa. Daarom hebben we jaren derogatie gehad. En dat heeft ook gewerkt, onder de derogatie bedrijven is de nitraatuitspoeling flink verminderd en kunnen we eigenlijk zeggen dat de normen overal gehaald worden<sup>2</sup>

Echter landelijk gezien worden er volgens de aan Europa aangeleverde data op ca 15 procent van ons totale landbouwareaal de normen nog overschreden. Ieder logisch redenerend persoon zou hier gebiedsgericht te werk gaan. Goed kijken naar het teeltplan, de juiste verhouding tussen uitspoelingsgevoelige gewassen en niet-uitspoelingsgevoelige gewassen zoeken met een uitgebalanceerd monitoring- en meetsysteem eronder. Dan neem je maatregelen op de plaats waar het nodig is.

Inmiddels blijkt uit WOO verzoeken dat meetpunten midden in steden zijn meegenomen in de nitraatmonitoring. Onderzoek van Herman de Boer van de WUR, zowel literatuurstudie als veldproeven tonen aan dat dierlijke mest minder uitspoelt dan kunstmest (bron). Maar het ministerie vond het niet nodig deze onderzoeken te gebruiken als wetenschappelijke onderbouwing voor de derogatie. Pas afgelopen week onder druk van de tweede kamer heeft de minister eindelijk toegezegd de onderzoeken te bespreken met het nitraat comité.

Het lijkt zo logisch dat als men kringlopen wil sluiten dat je dan niet het gebruik van dierlijke mest moet afbouwen ten gunste van kunstmest. Het werkt averechts op het halen van klimaatdoelen en waarschijnlijk ook op het halen van de waterdoelen. En om derogatie af te schaffen voor het hele land terwijl in een paar gebieden voornamelijk onder andere teelten dan gras de norm niet gehaald wordt, kunnen wij als sectorpartijen niet begrijpen. Wat voor gegevens worden er aan Brussel geleverd? Waarom is men er zo van overtuigd dat we het in Nederland zo slecht doen?

Hoe zijn de KRW-doelen eigenlijk tot stand gekomen? De norm voor nutriënten in de KRW-lichamen is, volgens de in Nederland gangbare aanpak voor KRW-doelen, met de Pragmatische aanpak afgeleid. Kort samengevat: de norm is de huidige concentratie minus de te verwachte vermindering door de diverse (KRW)maatregelen. Zijn er veel effectieve maatregelen gepland, dan is het verschil tussen huidige toestand en norm groot (sterk vervuild?). Zijn er weinig of geen maatregelen gepland, dan is het verschil klein (beetje vervuild?). De norm zal dus per definitie lager liggen dan de huidige toestand.

In veel waterschappen zijn nog lang niet alle maatregelen genomen, sterker nog er is amper aan begonnen. Het is dus ook logisch dat de KRW-normen niet gehaald worden. Tenzij er bij sommige waterschappen bemestingsmaatregelen gepland zijn, kunnen boeren hier dus niets aan doen. Sterker nog, in vooral klei en veengebieden heeft de actuele bemesting geen invloed op de concentraties van de nutriënten in de sloot, simpelweg omdat de bemesting is afgestemd op de behoefte van de gewassen. Zie kringloopwijzer.

Dat de agrarische sector nu wordt afgerekend op het niet halen van de KRW-nomen is onterecht. Boeren kunnen er niets aan doen dat nog niet alle geplande KRW-maatregelen uitgevoerd zijn. Er kunnen zelfs negatieve effecten optreden als bijvoorbeeld meer kunstmest gaat worden gebruikt of als het gras minder hard groeit en daardoor minder nutriënten uit de bodem benut.

---

<sup>2</sup> <https://www.wur.nl/nl/Publicatie-details.htm?publicationId=publication-way-353637313133>

De gevolgen van het 7<sup>e</sup> actieprogramma en de derogatiebeschikking zijn buiten proportie, en geven niet de garantie dat de waterkwaliteit verbeterd! Bufferstroken langs sloten, enorme buffers bij beekdalen. Het verlagen van de mestplafonds. Dit samen creëert een nieuw mestoverschot. De bufferstroken zijn een aanslag op ons landbouwareaal. De grond wordt onder de sector vandaan getrokken

## **2.3 Klimaat**

In 2019 heeft de zuivelsector meegetekend aan het nationaal klimaatakkoord. Ook al met een doorkijk naar 55% reductie.

- 0.8 MT reductie methaan (melkveesector)
- 0.2 MT reductie uit landgebruik (grondgebonden sectoren)
- 1 MT reductie door beperken bodemdaling veenweide

Hiervoor zijn afspraken gemaakt zoals het mogelijk maken van bedrijfsspecifieke afrekenbaarheid en inzet op een gewasderogatie. Tot op de dag van vandaag komt de overheid haar afspraken niet na. Sterker nog, de nieuwe minister van klimaat gaat voorbij aan alle oude afspraken en berekent een restemissie vanuit de KEV 2021. Wat zijn afspraken met de overheid nog waard?

In het coalitieakkoord heeft het kabinet met geschat dat de gebiedsprocessen een CO2 reductie van 5 megaton gaan opleveren. Het PBL heeft zich kritisch uitgelaten over de haalbaarheid van deze 5 megaton. Wie is er verantwoordelijk voor de restopgave van deze 5 megaton als deze niet wordt gerealiseerd in de gebiedsprocessen?

Veel agrarisch ondernemers hebben hun daken vol liggen met zonnepanelen en/of hebben geïnvesteerd in een mestvergister en wekken zo energie op. Echter de CO2-reductie door het opwekken van duurzame energie wordt niet toegerekend aan de agrarische sector maar aan de energiesector.

Een bedrijfsspecifieke aanpak, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord<sup>3</sup>, is essentieel om bedrijven te stimuleren bij nemen van passende maatregelen. Zonder een bedrijfsspecifieke aanpak en monitoring via de Carbon Footprint Monitor, het erkennen van de diverse maatregelen in de emissieregistratie, en het inrichten van individuele afrekenbaarheid is het opkopen van bedrijven de enige mogelijkheid om doelen te halen. En iedere megaton reductie is gelijk aan een krimp van 200.000 melkkoeien. Zo blijft er natuurlijk geen sector over. Het beleid is daarmee op geen enkele wijze gericht op het bieden van perspectief voor blijvers en koplopers en op de toekomst gereed maken van bedrijven, ook voor na 2030. Sterker nog, het zal op korte termijn zelfs een perverse prikkel geven ten aanzien van het nemen van broeikasgas reducerende maatregelen.

## **2.4 Grondgebondenheid**

Van de melkveehouderij wordt verwacht dat ieder bedrijf zijn mest op eigen grond of in samenwerking met anderen in de omgeving plaatst. Na afschaffen van de derogatie wordt alle mest plaatsen in de regio een illusie. Daarnaast wordt de sector zo een eenheidsworst. Alle bedrijven zullen

---

<sup>3</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl/landbouw-en-landgebruik/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-landbouw-en-landgebruik>



op elkaar gaan lijken. De diversiteit verdwijnt. Terwijl juist diversiteit ervoor zorgt dat er van elkaar geleerd kan worden. En diversiteit leidt tot een gevarieerd landschap.

Het principe van grondgebondenheid is ontstaan om het mestbeleid te vereenvoudigen. Maar na afschaffen van derogatie, en de stille hoop op goedkeuring van Renure, is vereenvoudiging een illusie geworden. Door het eerdergenoemde verlies aan areaal en het verlies aan derogatie zal er een overschot komen op de mestmarkt, wat tot hoge extra kosten per bedrijf zal leiden. Grond zal de beperkende factor worden.

Het is onduidelijk hoe dit kader moet bijdragen om waterkwaliteit te verbeteren. Maar door dit kader komt na de PAS melder en de piekbelasters opnieuw een groep melkveehouders in onzekerheid.

### **3 Analyse verlies van areaal**

Om inzicht te krijgen in de impact van stapeling beleid zowel op de sector als op bedrijfsniveau zijn de belangrijkste beleidsvoornemens en hun effecten naast elkaar gelegd. Dit geeft een globaal beeld van de uitwerkingen van de meest ingrijpende onderdelen van het voorgenomen beleid op het vlak van verlies aan landbouwareaal.

Deze analyse laat zien dat het beleid en de beleidsvoornemens samen een desastreuze grond claim neerleggen bij de landbouw; totaal een verlies 405.881 hectare. Zeker als dit wordt gecombineerd met andere beleidsvoornemens op het gebied van grondgebondenheid en bemesting. Daarbij wordt er op verschillende vlakken verwacht dat melkveehouderijen verder verduurzamen en extensiveren, iets wat niet mogelijk zal zijn als grond schaars is en de kostprijs per liter melk verder door stijgt door extra maatregelen voor verduurzaming.

#### **3.1 Toelichting per beleidsthema**

Om de afname van grond in de melkveehouderij te berekenen is gekeken naar maatregelen die als gevolg hebben dat het landbouwareaal afneemt, deze zijn onderverdeeld per beleidsthema. Om per beleidsthema het effect van de maatregelen na te gaan zijn verschillende artikelen, kamerbrieven en rapporten geraadpleegd<sup>4</sup>. Zowel bestaand beleid dat nog niet helemaal is uitgevoerd als voorgenomen beleid is hierin meegenomen. Het gaat om een grofmazige analyse.

#### **Woningbouw**

**Wat?** De coalitie heeft als ambitie om 100.000 woning per jaar te bouwen<sup>5</sup>.

**Hoe?** Binnen stedelijk en het omzetten van landbouwgrond naar woningbouwlocaties

In het coalitieakkoord is benoemd dat de coalitie als ambitie heeft om de komende jaren 100.000 woningen per jaar te bouwen. Deels zal dit binnen stedelijk zijn maar deels ook op wat nu landbouwgrond is. Voor de berekening is er uit gegaan dat er 1 miljoen woningen worden gebouwd

---

<sup>4</sup> Coalitieakkoord 2021-2025; omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

<https://www.boerderij.nl/5-procent-landbouwgrond-dreigt-bufferstrook-te-worden>,

<https://research.wur.nl/en/publications/kansen-van-de-stikstofaanpak-voor-het-doelbereik-van-de-krw-voor>,

<https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/voortgangsrapportages-natuur/>

Natuur verkenning PBL: <https://edepot.wur.nl/558179>

<sup>5</sup> <https://open.overheid.nl/repository/ronl-3769f8c4fef0724e1d6dfee7680a4d31c62c1666/1/pdf/kamerbrief-over-provinciale-woningbouwafspraken-2022-2030.pdf>

op landbouwgrond en dat er 33 woningen per hectare kunnen worden gebouwd (inclusief wegen en voorzieningen). Dit komt neer op een verlies aan landbouwareaal van 33.000 hectare.

## **Water**

**Wat?** KRW en nitraatrichtlijn. o.a. <50 mg nitraat in grondwater en doelen oppervlaktewater<sup>6</sup>.

**Hoe?** Invoering bufferstroken, beekdalen uitkopen.

Het invoeren van de bufferstroken zal een afname van het landbouwareaal generen van 5%<sup>7</sup>. Hiermee verdwijnt ongeveer 55.000 hectare voor de melkveehouderij. Voor de beekdalen zijn beleidsvoornemens om deze uit te kopen. Het is nog niet duidelijk of dit om 100 meter of 250 meter gaat. In de berekening is uitgegaan van 250 meter<sup>8</sup>. Ook is het nog niet duidelijk wat er precies straks nog in die beekdalen mag. Uitgangspunt is dat er geen gangbare en biologische melkveehouderij meer mag plaatsvinden en dat deze gronden dus minder productief worden. Het gaat hierbij om 99.048 hectare welke uit landbouwproductie worden genomen. (ervan uitgaande dat de helft van de uitgekochte beekdalen bij de melkveehouderij behoorde).

## **Natuur**

**Wat?** 74% van stikstof gevoelige natuur onder de KDW (afpraak Brussel; goede staat van instandhouding natuur<sup>9</sup>)

**Hoe?** Realiseren van natuur vanuit bestaande afspraken en de natuur verkenning van het PBL over toekomstige omzetting van landbouwgrond naar natuur. Het vormen van overgangsgebieden rondom Natura2000 gebieden. De Quick scan hectare analyse NPLG<sup>10</sup>

Sinds 2013 zetten Rijk en provincies zich in voor de aanleg van nieuwe natuur binnen het Natuurnetwerk Nederland. Om de inrichting extra te stimuleren, werken de provincies en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) sinds 2021 samen in de Taskforce "Versnelling inrichting restopgave 80.000 ha extra natuur". Per provincie wordt vastgesteld hoe de realisatie daarvan plaatsvindt. De rest opgave is nu nog 34.000 hectare<sup>11</sup>. Daarnaast is er door het PBL nagegaan hoeveel extra natuur er nodig zal zijn om een goed staat van instandhouding te bereiken. Dit zou gaan om 150.000<sup>12</sup> hectare extra nieuwe natuur.

Naast de analyse van het PBL is er in december ook een "Quick scan hectare analyse NPLG" naar de tweede kamer gestuurd. Uit deze Quick scan blijkt dat om 90 procent van de natuur in goede staat te krijgen er 58.000 ha extra echte natuur en 700.000 ha extra agrarisch natuurbeheer nodig is, onduidelijk is in hoeverre het agrarisch natuurbeheer de productiepotentie van de grond beïnvloed. De 58.000 ha echte natuur zal voor een deel overlap hebben met de bestaande NNN-opgave, maar is

---

<sup>6</sup> <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/europese-richtlijnen-en-verdragen/kaderrichtlijn-water/>

<sup>7</sup> <https://www.boerderij.nl/5-procent-landbouwgrond-dreigt-bufferstrook-te-worden>

<sup>8</sup> <https://research.wur.nl/en/publications/kansen-van-de-stikstofaanpak-voor-het-doelbereik-van-de-krw-voor->

<sup>9</sup> <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Ontwerpprogramma-Stikstofreductie-en-Natuurverbetering.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D52296>

<sup>11</sup> <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/voortgangsrapportages-natuur/>

<sup>12</sup> <https://edepot.wur.nl/558179>

afhankelijk van of de keuzes met het realiseren van de NNN-opgave overeenkomen met de natuurdoelen uit de Quick scan.

Rondom Natura2000 gebieden lijken er in veel provincies bufferzones van één tot vijf kilometer te komen. Het is ondoenlijk om een juiste inschatting te maken van om hoeveel grond het gaat. Wel is duidelijk dat in deze bufferzones nog maar zeer beperkt veehouderij mogelijk gaat zijn. In hoeverre de bufferzones overlap hebben met de andere opgaves is ook alleen te schatten. De overgangsgebieden hebben als voornaamst doel de stikstof depositie te reduceren en in mindere mate bij te dragen aan andere natuurdoelen.

## **Klimaat**

**Wat?** 55% reductie t.o.v. 1999 in 2030. Dit betekent 6,8 Mton reductie voor de landbouw waarvan is 5 Mton benoemd voor akkerbouw en veehouderij. Daarnaast moet er nog 1,2 Mton via landgebruik worden behaald<sup>13</sup>.

**Hoe?** Extra vastlegging CO<sub>2</sub> via bossen en het tegen gaan van CO<sub>2</sub> uitstoot uit het veenweidegebied, aanleggen van zonne-en windparken

Voor het beleidsthema klimaat worden er een drietal claims op grond gemaakt. Ten eerste is er in het klimaatakkoord afgesproken dat 10.000 hectare veenweide<sup>14</sup> zal worden ingezet voor agrarische natuur of natte teelten. In deze analyse is er van uit gegaan dat deze gronden uit productie worden genomen.

Ten tweede is er afgesproken in de bossenstrategie<sup>15</sup> dat er 22.000 hectare extra bos zal worden gepland.

Ten derde is er afgesproken dat er in 2050 10.000 megawatt van windmolens op land moeten komen en 57.500 megawatt van zonnepanelen van daken en parken<sup>16</sup>. Per windmolen is er ongeveer circa 0,4 hectare (55 x 75 meter) nodig. Uitgaande van de geschatte energiebehoefte in 2050 moeten er ruim 3.300 windmolens bijkomen. Dat betekent 1.375 hectare direct grondverlies. Bij zonne-energie hangt het de hoeveelheid verlies aan landbouwgrond af van hoeveel er op daken en andere gronden komen, en hoeveel op landbouwgrond. De gemiddeld benodigde ruimte in 2050 is 57.500 hectare. Dit kan dus afwijken als er bijvoorbeeld meer panelen op daken geplaatst worden, in de analyse is ervanuit gegaan dat de helft van deze windmolens en zonnepanelen op grond komt van de melkveehouderij.

In totaal komt de grondclaim voor het beleidsthema klimaat uit op: 89.500 hectare.

---

<sup>13</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/25/kamerbrief-toekomst-landbouw>

<sup>14</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl/landbouw-en-landgebruik/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord-hoofdstuk-landbouw-en-landgebruik>

<sup>15</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/05/31/22157410-bijlage-terugblik-bossenstrategie-2021>

<sup>16</sup> <https://www.gfactueel.nl/300-000-hectare-minder-landbouwgrond-in-2050/>

<b>Landbouw areaal melkveehouderij</b>		
		Scenario grond
		Alles tkv mv
<b>Aantal hectares melkveehouderij 2022 (uit VLB studie)</b>		1.100.000
Voorgesteld beleid		
<b>Grond Algemeen (infra en woningbouw)</b>		33.333
Woningbouw	33.333	
<b>Bodem</b>		99.048
Bufferstroken	55.000	
Beekdalen	44.048	
<b>Natuur</b>		184.000
Afspraken rijk en provincies 2013	34.000	
Extra natuur volgens PBL verkenning	150.000	
<b>Klimaat</b>		89.500
Veenweide	10.000	
Bossen strategie	22.000	
Zonneparken	57.500	
Windmolens	1365	
<b>Totaal</b>		405.881

Tabel 1 totaal verlies areaal

### 3.2 Wat is de verwachte impact?

Het is niet realistisch om alle opgaven bij elkaar op te tellen omdat er veel overlap tussen de verschillende opgaven zal zijn. Daarnaast zijn er twee analyses (PBL en Quick scan) die beide een inschatting maken van hoeveel areaal er nodig is om tot 90% of 100% goede staat van instandhouding (gSVI) te komen. Het PBL gaat uit van 150.000 ha natuur en 120.000 ha agrarisch natuurbeheer. De Quick scan komt op 58.000 ha natuur en 702.000 ha agrarisch natuurbeheer. De verhouding tussen natuur en agrarisch natuurbeheer zijn schuivende panelen. Omdat de sectorpartijen de afgelopen weken meerdere keren uitgenodigd zijn bij LNV om te praten over 30 procent natuurherstel in 2030 aan de hand van de Quick scan hectare analyse NPLG, kiezen we om de Quick scan als uitgangspunt te nemen.

Om toch een inschatting te maken wat de impact van al dit beleid is gekozen om het verlies aan areaal te splitsen in areaal dat volledig verloren gaat en areaal dat door beperkingen minder productief wordt.

Het areaal dat volledig verloren gaat betreft de grond die nodig is voor

- de energietransitie (60.000 ha)
- de woningbouw (30.000 ha (infrastructuur/industrie/bedrijvigheid niet meegerekend))
- de natuuropgave gSVI (58.000 ha)
- Bossen strategie (22.000 ha)
- Afronden NNN (34.000 ha)

- Veen met zeer hoog peil (10.000 ha)

Van de natuuropgave uit de Quick scan is gekozen om ruim de helft (30.000 ha) toe te rekenen aan het areaal van de melkveehouderij, omdat de melkveehouderij ook ruim de helft van het areaal landbouwgrond in Nederland beheert. Vervolgens gaan we ervanuit dat ca 50 procent van de NNN-opgave verenigbaar is met de opgave vanuit de Quick scan. Met gericht beleid is wellicht een hoger percentage haalbaar. Van deze restopgave van de NNN is gekozen om 10.000 ha aan de melkveesector toe te rekenen.

Voor de woningbouw is uitgegaan van 1 miljoen huizen en 30 woningen per ha. Er is geen rekening gehouden met uitbreiding van industrie en bedrijventreinen. De inschatting van ca 30.000 ha voor woningen zal dus een onderschatting zijn van de werkelijke opgave voor verstedelijking. Voor de energietransitie zijn zonnevelden en windmolens nodig. In totaal 60.000 ha. Er is gekozen om ook van deze opgaven ruim de helft toe te rekenen aan de melkveehouderij (50.000 ha)

Het areaalverlies vanwege de bossenstrategie is voor de helft toegerekend aan de melkveehouderij en het verlies aan areaal door vergaande peilverhoging bij veenweide is volledig toegerekend aan de melkveehouderij.

Het areaal dat beperkingen krijgt is:

- Extra Agrarisch natuurbeheer uit Quick scan (702.000 ha)
- Overgangsgebieden rondom N2000 gebieden (<https://edepot.wur.nl/575118>) 100.000-500.000 ha?
- Bufferstroken langs sloten en beekdalen 7<sup>e</sup> ANP (5% areaal)
- Groenblauwe dooradering (5% areaal waarvan nog de helft te realiseren)
- "beperkte" vernatting veengronden

Het agrarisch natuurbeheer uit de Quick scan is opgedeeld in drie onderdelen:

- 360.000 ha grasland
- 180.000 ha op akkerland
- 160.000 ha dooradering

De 360.000 ha agrarisch natuurbeheer op grasland kan volledig worden toegerekend aan de melkveehouderij. Van het akkerland een deel navenant akkerland in gebruik is door melkveehouders (40.000 ha). Van de dooradering ruim de helft (100.000 ha) dat brengt het totaal op 500.000 hectare toe te rekenen aan de melkveehouderij.

Betreft de overgangsgebieden rond de Natura2000 gebieden is er nog niet veel duidelijk. De hoeveelheid hectares zal afhankelijk van hoe groot de zones worden tot in de honderdduizenden hectares kunnen lopen, afhankelijk van de provinciale plannen en de gebiedsprocessen. Het is wel aannemelijk dat een groot deel van de overgangszones overlap heeft met de agrarisch natuurbeheer opgave uit de Quick scan. Echter niet alle overgangsgebieden zullen effectief meetellen. Hetzelfde geldt voor de bufferzones langs sloten en beekdalen. Deze zullen deels verenigbaar zijn met de opgave uit de Quick scan maar niet helemaal. Zodoende is er gekozen om 45.000 ha extra te rekenen boven op de opgave uit de Quick scan.

	alles	melkvee
<b>Aantal hectares melkveehouderij 2022 (uit VLB studie)</b>	1.900.000	1.100.000
Woningen infra energietransitie	90000	50000
natuuropgave 90 procent gSVI 2050 (Quick scan) (bos moeras etc)	58000	30000
afronden NNN (50% overlap gSVI 90%)	20000	10000
10 % veengronden uit gebruik en bossenstrategie (klimaat)	30000	20000
Agrarisch natuur 90% (360000 ha op grasland + 180000 op akker + 160000 dooradering)	702000	500000
overgangsgebieden rondom natura 2000 bijna geen veehouderij meer mogelijk (deels overlap met andere opgaven restant)	40000	25000
Bufferstroken beekdalen etc 7e APN + derogatie (verlies 5% areaal) (50 procent overlap 90%gSVI --->2,5%)	28000	20000
<b>Areaal verlies melkvee</b>		<b>110000</b>
extra areaal met beperkingen (productie 50%)		545000

Tabel 2 samenvatting verlies areaal

In totaal verliest de melkveesector volgens deze analyse 10 procent van het areaal (110.000 ha). Bij een goede regie kan het areaal verlies aan natuur iets lager uitvallen, maar het is aannemelijk dat het verlies aan areaal voor bebouwing onderschat is. Dit zal leiden tot een verlies van 10 procent van de productie potentie van de melkveesector.

Daarnaast zullen er op ruim de helft van het resterende hectares in meer of mindere mate beperkingen gaan gelden. Het lijkt erop dat in de bufferzones nog maar zeer beperkt veehouderij mogelijk zal zijn (extensief biologisch). Ook van het areaal aan bufferstroken en beekdalen zal de productie potentie sterk afnemen. Zodoende vinden we het als sectorpartijen realistisch om rekening te houden met een daling van 50% van de productie potentie. Als de helft van de gronden nog maar voor 50 procent productief is, komt dat in totaal op een krimp van 25 procent.

Tien procent krimp uit direct areaal verlies en 25 procent krimp door de vele kwalitatieve beperkingen op een groot deel van het areaal leiden samen tot **een daling van tenminste 35 procent** van de melkproductie.

Eenzijds is het areaal verlies desastreus voor het fundament onder de sector. de sector zal krimpen van 13,7 naar minder dan 9 miljard kg melk (voor het laatst gemeten begin jaren 80). Dit is een volumedaling die de internationale positie van de keten ondergraaft en een kaalslag in de wetenschappelijke R&D-activiteiten oplevert. Daarbij zal het verlies van derogatie en het nog niet uitgewerkt zijn van spoor 2 van het nieuwe mestbeleid (waarmee ook de mogelijkheid tot kunstmestvervangers zou moeten worden gecreëerd) ervoor zorgen dat er minder mest geplaatst kan worden. Daarboven op komt nog dat de gebruiksnormen 20% zullen dalen en in een aantal gebieden. De krimp zal dus naar alle waarschijnlijkheid groter zijn. Naast het effect op de keten, die als een kaartenhuis in elkaar valt geeft dit ook een kaalslag op de leefbaarheid van het platteland.<sup>17</sup>

Het areaal-verlies heeft hele andere, maar ook grote gevolgen voor de individuele melkveehouder. Remkes zegt in zijn advies: doorontwikkeling (hij doelt op meer grond en meer dieren per bedrijf) is nodig om internationaal mee te kunnen. Het kabinet eist met de plannen inzake grondgebondenheid en invoering van een gve-norm juist méér grond onder de koeien. Terwijl er door het verdwijnen van de derogatie een hectare minder goed kan worden benut. Er ontstaat zo een dubbele druk voor de blijvers om fors te groeien in aantal hectares. En dat in een situatie waarin de overheid vele hectares

<sup>17</sup> <https://www.stimuland.nl/standaard/mogelijke-kaalslag-op-het-platteland-door-stapelning-van-overheidsbeleid/>

onder de melkveebedrijven vandaan trekt en kwalitatieve verplichtingen op nog veel meer hectares legt. Grond wordt schaarser en duurder gemaakt voor de melkveehouder, maar dezelfde melkveehouder wordt wel gedwongen tot areaalvergroting. De gevolgen zijn voorspelbaar: velen zullen dat niet kunnen opbrengen, er ontstaat geen geleidelijke schaalvergroting maar een sanering én grote schaal sprongen bij een klein aantal bedrijven

Zodoende constateren wij als sectorpartijen dat de kaders zoals die gegeven zijn in het toetsingskader te veel knellen om de ambitie van minister Adema in zijn kamerbrief "Toekomst landbouw" mogelijk te maken.

*"Het akkoord beschrijft de toekomstbestendige positie van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. Partijen maken afspraken over de ondersteuning en de (wettelijke) kaders die nodig zijn om deze positie te behouden, door reëel verdienvermogen voor boeren in verschillende type gebieden mogelijk te maken."*

Er zal dus aan de kaders getornd moeten worden om beide doelen van het landbouwakkoord mogelijk te maken.

#### 4 **Conclusie: behoud areaal en doelsturing noodzakelijk voor behoud sector**

De melkveehouderij beheert 1,1 miljoen hectare, voornamelijk grasland. In voorgaande hoofdstukken hebben we becijferd wat het verlies aan areaal en de beperkingen in het gebruik van de overblijvende gronden voor desastreuze impact gaan hebben.

Om de vruchtbare gronden productief te houden is het van belang om tot evenwichtsbemesting te komen. De huidige kaders leiden tot ongewenste vervanging van dierlijke mest door kunstmest en tot tekorten aan fosfaat, en staan daarmee evenwichtsbemesting in de weg. Als sector willen we zoveel mogelijk sturen op doelen, niet op maatregelen. Weg met generieke beperkingen, en toewerken naar verschillende bedrijfstypen (denk aan biologisch) en met een goed verdienvermogen. Hiervoor is beleid nodig waarin ondernemers kunnen kiezen tussen generieke normen en een systeem waarin elk bedrijf kan aantonen wat zijn emissies en uitspoeling zijn. Stel als overheid heldere normen en zet de ondernemer centraal.

Als melkveesectorpartijen zien we de maatschappelijke wens naar extensivering. In plaats van minder areaal is er daarom juist meer areaal nodig. Bedrijven zouden natuurgronden kunnen beweiden om zo te kunnen extensiveren. Hiervoor kan een deel van de huidige NNN- gronden omgezet worden in agrarische grond met kwalitatieve beperkingen. De biologische sector is namelijk gebaat bij gerichte uitbreiding gekoppeld aan natuurgebieden. Natuur- en biodiversiteitsverbetering, grutto's en landschapselementen zijn kansen voor de sector, maar hiervoor zijn langjarige vergoedingen voor nodig. Het huidige aantal van 12.000 deelnemers aan agrarisch natuurbeheer bewijst nu al dat het via het spoor van vrijwilligheid en vergoedingen kan. Allerlei verplichtingen en planologische beperkingen werken averechts en zijn een 'no go'.

Tot slot; grond staat naast de koe en kennis in de top-3 van de productiemiddelen van de melkveehouder. De berekende krimp gaat de hele sector en alle bedrijvigheid eromheen raken, van veevoerb企业 en veearts tot accountant, kennisinstituut en zuivelonderneming. Daarbij zal het verlies aan grond niet direct bijdragen aan het behalen van de opgaves op bedrijfsniveau. De melkveehouderij moet sterk zijn en kunnen ontwikkelen juist om de blijvers instaat te stellen een bijdragen te leveren aan de opgaves hiervoor is verdienvermogen en een sterke keten een voorwaarden. Zonder voldoende grond en ruimte in grondgebruik zijn echter verdienvermogen en een sterke keten onhaalbaar. Als dit beleid ten uitvoeren komt wordt een waardevolle sector voor voedselproductie, landschapsbeheer, waterkwaliteit, biodiversiteit en leefbaarheid op het platteland het onmogelijk gemaakt om voor te bestaan. Met elkaar moeten we gaan staan voor een aanpak van onderaf en vanuit de gebieden, waarbij ruimte is voor maatwerk en ondernemerschap.

## EN HOE NU VERDER?

