

Effecten van een graslandnorm op de Nederlandse zuivelketen

Roel Jongeneel, Myrna van Leeuwen, Co Daatselaar en David Verhoog

Samenvatting

Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselveiligheid en Natuur (LVVN) onderzoekt de invoering van een graslandnorm, waarbij boeren een minimale oppervlakte grasland per grootvee-eenheid (GVE) beschikbaar moeten hebben, als onderdeel van de verduurzaming van de melkveehouderij. Wageningen Social & Economic Research heeft de mogelijke gevolgen voor de melkveehouderij, de zuivelketen en het inkomen van boeren doorgerekend. De belangrijkste uitkomst is dat bij een norm van 0,4 ha/GVE die geleidelijk zou worden ingevoerd, er geen blijvend effect op de melkaanvoer wordt verwacht. Door bestaande trends (fosfaatrechten, uitkoopregelingen, dalende veestapel) haalt de sector dit niveau in 2035 bijna sowieso al (dynamische baseline). Er zijn daardoor geen merkbare effecten op prijzen, verwerkende industrie, export of werkgelegenheid. Een beperkt deel van de (intensieve) melkveebedrijven (naar verwachting circa 1%) zal aanpassingen moeten maken en dat kan voor deze bedrijven tot een inkomensverlies leiden dat in de meeste gevallen kleiner zal zijn dan 10% en in enkele uitzonderingsgevallen kan oplopen tot circa 30%. De norm van 0,4 ha/GVE remt verdere intensivering en schaalvergroting, maar verandert de internationale positie van de Nederlandse zuivelketen niet. Lagere normen (bijvoorbeeld 0,2 of 0,3 ha/GVE) zijn nog minder beperkend, maar strengere normen (>0,4 ha/GVE, bijvoorbeeld 0,5) zouden wél leiden tot lagere productie en negatieve effecten voor de sector.

De samenvattende conclusie is dat een graslandnorm van 0,4 ha/GVE of lager nauwelijks gevolgen heeft voor de Nederlandse zuivelketen en melkproductie. Alleen een klein aantal intensieve bedrijven wordt geraakt. De effecten op prijzen, markten en export zijn nihil. Strengere normen zouden daarentegen wél duidelijke negatieve consequenties hebben.

1 Inleiding

In het addendum van het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is aangegeven dat het kabinet een wijziging van de Meststoffenwet in procedure zal brengen waarmee wordt vastgelegd dat de melkveehouderij binnen 10 jaar volledig grondgebonden moet zijn. Er zijn verschillende manieren om grondgebondenheid te definiëren. Het ministerie van LVVN kijkt hiervoor onder andere naar een graslandnorm. Een graslandnorm is een maat voor de veebezetting en kan worden uitgedrukt in hectare grasland per GVE melkvee (Oltmer, 2025). Dat heeft naar verwachting gevolgen voor het landgebruik, want daarbij hoort ook een aanzienlijk areaal grasland.

De introductie van een graslandnorm kan bijdragen aan meerdere doelen. (Blijvend) grasland zorgt voor minder uitspoeling van nutriënten en draagt hiermee bij aan het behoud van waterkwaliteit. Ook wordt onder grasland meer organische stof opgebouwd dan onder bouwland, waarmee grasland bijdraagt aan koolstofvastlegging in de bodem, een belangrijke klimaatmaatregel. Verder draagt grasland bij aan het behoud van biodiversiteit en aan minder gebruik en emissie van gewasbeschermingsmiddelen. Afhankelijk van de hoogte van de norm, zou deze ook kunnen leiden tot (regionale) extensivering en daarmee een bijeffect op de omvang van de veestapel kunnen hebben.

Als melkveebedrijven aan een graslandnorm moeten voldoen, zal dat niet alleen voor melkveebedrijven, maar ook voor de gehele keten (toelevering, verwerking, distributie) financiële gevolgen hebben voor de inkomensvorming. Afhankelijk van de hoogte van de norm en de maatregelen om aan de graslandnorm te voldoen, kunnen de ketengevolgen variëren. Het is niet duidelijk hoe die gevolgen eruitzien en welke schakels in de keten daardoor in welke mate zullen worden geraakt.

De minister van LVVN heeft toegezegd de economische effecten van de graslandnorm in brede zin voor de gehele keten te laten onderzoeken (Toezegging Kamerstukken 2024/25, 33037 nr. 559 en Kamerstukken II 2024/25, 36613-XIV-3 (vraag 7); zie Informatie over kamerstuk op overheid.nl). Aan Wageningen Social & Economic Research is gevraagd deze keteneffecten te onderzoeken, inclusief de doorwerkende impact op melkveehouderijbedrijven. Meer specifiek wil men inzicht in de economische effecten van een graslandnorm op de gehele zuivelketen (inclusief melkveehouderijbedrijven), rekening houdend met de EU en internationale context van de markt. De onderzoeksvragen luiden:

- *Wat is het effect van een graslandnorm op de Nederlandse zuivelketen in termen van:*
  - *Het effect op de Nederlandse zuivelproductie (melkaanvoer)*
  - *Het effect op de zuivelketen (productie, prijzen, import, export, werkgelegenheid)*?
- *Wat is het extra effect van een graslandnorm op melkveehouderijbedrijven in termen van:*
  - *Het additionele inkomenseffect als gevolg van een graslandnorm (voor 9 standaardbedrijfstypen; eerste orde-effecten)?*

Bij de vaststelling van de effecten moet zo veel mogelijk rekening worden gehouden met eventuele aanpassingen op de zuivelproductmarkten in en buiten de EU.

2 Doel, werkwijze en analytisch raamwerk

2.1 Doel

Er wordt een analyse gemaakt van de economische effecten van de invoering van een graslandnorm in de Nederlandse melkveehouderij voor melkveebedrijven en de zuivelketen. Doel van het onderzoek is om 1) inzicht te geven in de economische effecten (productie, prijzen, import, export, werkgelegenheid) voor de gehele zuivelketen en 2) inzicht te geven in de impact van de invoering van een graslandnorm op het bedrijfsinkomen van melkveehouders als daarbij ook de economische effecten van het verlies van derogatie en andere maatregelen die op de landbouwer afkomen worden betrokken. Daarbij wordt rekening gehouden met de EU- en wereldmarktcontext waarin de Nederlandse zuivelketen werkt. Bovendien worden doorwerkingseffecten op de met de melkveehouderij en melkverwerking samenhangende economische activiteiten (bijvoorbeeld veevoerindustrie) en werkgelegenheid in beeld gebracht.

2.2 Werkwijze

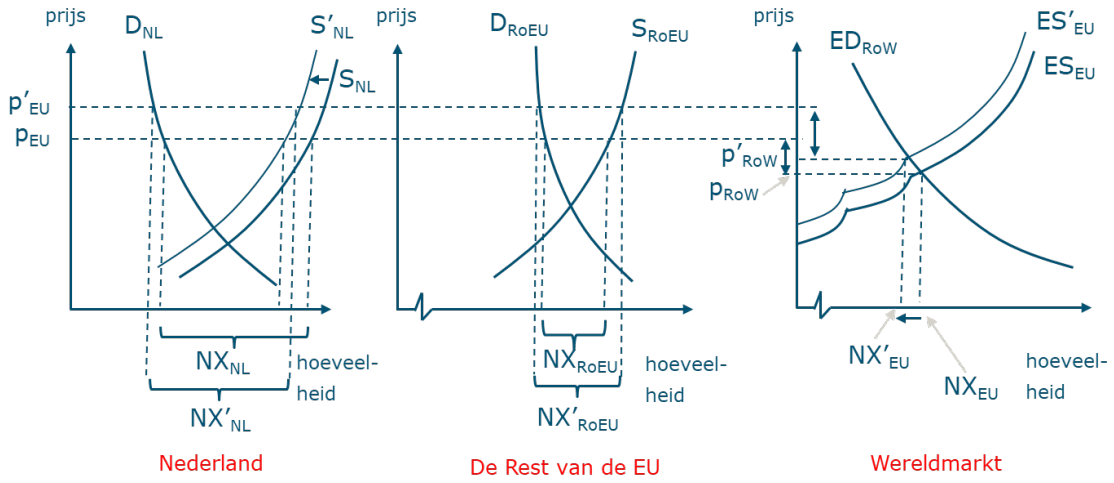
Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de volgende stappen.

- Het maken van een zinvolle selectie van drie scenario's op basis van de varianten die eerder zijn doorgerekend in de Quickscan (zie Oltmer en Daatselaar, 2025).
- Het vaststellen van de door te rekenen graslandnormen op het totale melkvolume van de sector. Hierbij worden de effecten op bedrijfsniveau uit de quickscan geaggregeerd naar sectorniveau, waarbij ook rekening moet worden gehouden met andere ontwikkelingen zoals aannames over de autonome ontwikkelingen in de sector (vrijwillige stoppers en schaalvergroting) en deelname aan uitkoopregelingen. Ook zal worden gekeken naar een mogelijk rantsoen-aanpassingseffect op de melkproductie per koe en/of de vet- en eiwitgehaltes. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan eventuele effecten op landgebruik en de landsgebruiksbalansen. Hierbij zal afstemming plaatsvinden met de berekeningen over landgebruik in het parallelle onderzoek uitgevoerd door het CLM naar de bijeffecten (zie De Wit et al., 2025).
- Als die effecten bekend zijn, volgt als derde stap een aantal kwantitatieve markt- en ketenanalyses. Hierbij wordt AGMEMOD, een economisch sectormodel, ingezet. Dit model omvat zowel de melkveehouderij als de zuivelverwerkers en houdt bovendien rekening met de Europese en internationale markten voor zuivelproducten.
- Op basis van de uitkomsten van de markt- en ketenanalyses wordt voor 9 standaardbedrijfstypen in de melkveehouderij het (extra) negatieve inkomenseffect van graslandnormen berekend en geplaatst in de context van andere maatregelen die de sector treffen (zie Jongeneel et al., 2024).

2.3 Analytisch raamwerk

De verwachte gevolgen van een krimp in de Nederlandse zuivelsector worden verklaard via een simpel analytisch raamwerk. De economie van de Nederlandse zuivelketen hangt samen met meerdere markten voor zuivelproducten. Het raamwerk helpt om op coherente wijze inzicht te geven in te verwachten marktreacties (in termen van prijzen en hoeveelheden) als reactie op bijvoorbeeld een inkrimping van de Nederlandse zuivelsector. Nederland opereert niet op zichzelf, maar is onderdeel van de grotere EU Single Market met een uitgebreid netwerk van aan elkaar gerelateerde zuivelmarkten en een intensief handelsverkeer. De EU is zelf evenmin geïsoleerd, maar op haar beurt weer geïntegreerd in de mondiale zuivelmarkten.

Figuur 2.1 illustreert het economische basismechanisme van de te verwachten regionale markteffecten als gevolg van de nationale milieubeleidsinterventie gericht op emissiereductie. De figuur geeft de relaties weer tussen vraag (S) en aanbod (D) naar zuivelproducten (('herleid' tot melkequivalenten) voor respectievelijk Nederland (NL; linkerfiguur), de rest van de EU (RoEU; middenfiguur) en de rest van de wereld (RoW als representatie van de wereldmarkt; rechterfiguur). De vraag- en aanbodcurven op de wereldmarkt (rechterfiguur) zijn de overaanbodcurve (*ES-curve*; oftewel de netto-uitvoerpositie) van de EU in zuivelproducten en de overvraagcurve (*ED-curve*; oftewel de netto-importpositie) van de rest van de wereld in zuivelproducten.



Figuur 2.1 *Regionale marktmechanisme door een afname van de Nederlandse melkveestapel*

De vraag- en aanbodcurves geven inzicht in de verwachte prijs- en hoeveelheidseffecten op verschillende markten vanwege een afname van de Nederlandse melkveestapel. Dit leidt eerst tot een verschuiving van de melkaanbodcurve (van S_{NL} naar S'_{NL}) in Nederland (linkerfiguur).
Als gevolg van deze negatieve aanbodschok, zal de 'relatieve schaarste' van melk op de markten toenemen. Dit uit zich in een stijging van de (marktevenwichts)prijzen op zowel de wereldmarkt (van P_{RoW} naar P'_{RoW}) als op de interne EU-markt (van P_{EU} naar P'_{EU}). Als gevolg van deze prijsstijging zullen de consumenten in Nederland, de rest van de EU en zelfs de wereld hun vraag naar zuivelproducten iets verminderen, maar tegelijkertijd zullen melkveehouders in de rest van de EU reageren door meer aan te bieden. Deze aanbodreacties elders in de EU zullen de negatieve aanbodschok in Nederland iets temperen. Het netto-effect van de geïnduceerde vraag- en aanbodreacties in de EU resulteert in een verandering in haar netto handelspositie: de netto-uitvoer van Nederland (NX_{NL}) daalt en die van de rest van de EU (NX_{RoEU}) stijgt. Als gevolg hiervan zal de netto-uitvoer van de EU naar de rest van de wereld (NX_{EU}) afnemen, maar deze afname zal minder zijn dan de afname van de Nederlandse netto-uitvoer. Dit komt door het buffereffect in de rest van de EU. De grafieken geven specifiek de dynamiek van de zuivelmarkten weer, maar indirect kunnen ook andere markten (zoals vlees, akkerbouw) zich aanpassen aan de veranderde omstandigheden.

Merk op dat de negatieve aanbodschok in Nederland zal bijdragen aan een verlaging van de eigen zelfvoorzieningsgraad ten opzichte van die in de EU. In de toegepaste rekentool hebben veranderingen in de EU-zelfvoorzieningsgraad gevolgen voor de transmissie van de wereldmarktprijs naar de prijzen in EU-lidstaten. Dit leidt mogelijk tot een beperktere relatieve prijsstijging van zuivelproducten in Nederland ten opzichte van de prijzen in andere EU-lidstaten en op de wereldmarkt.

Uit het gestileerde marktperspectief kunnen enkele belangrijke hypothesen worden afgeleid:

- De negatieve aanbodschok in Nederland zal leiden tot een stijging van de wereldmarkt- en EU-prijzen van zuivelproducten.
- Voor Nederlandse melkveehouders en zuivelverwerkers zal er een significant volumereductie-effect zijn, dat gecombineerd moet worden met een verwachte beperkte prijsstijging, waardoor het netto-effect op de verkoopwaarde (omzet) en toegevoegde waarde waarschijnlijk negatief is.
- Voor melkveehouders en verwerkers in de rest van de EU zullen zowel het volume- als het prijseffect waarschijnlijk positief zijn, wat een positief effect heeft op de omzet aldaar.
- Door de (negatieve) gevolgen voor de zelfvoorziening van de EU en de lidstaten voor zuivelproducten kan de prijstransmissie worden beïnvloed. Dit resulteert in een aanpassing van de relatie tussen EU-prijzen en de wereldmarkt (rest van de wereld) en tussen EU-lidstaten onderling.
- Omdat Nederland een beperkt aandeel heeft in de zuivelproductie van de EU en de rest van de EU het effect van de negatieve aanbodschok in Nederland zal dempen, heeft de schok naar verwachting een beperkter effect op de prijzen, zowel binnen de EU als op rest van de wereld.

In het vervolg van de analyse worden deze hypothesen (verwachte effecten) verder onderzocht en wordt getoetst of en, zo ja, in welke mate ze zich voordoen.

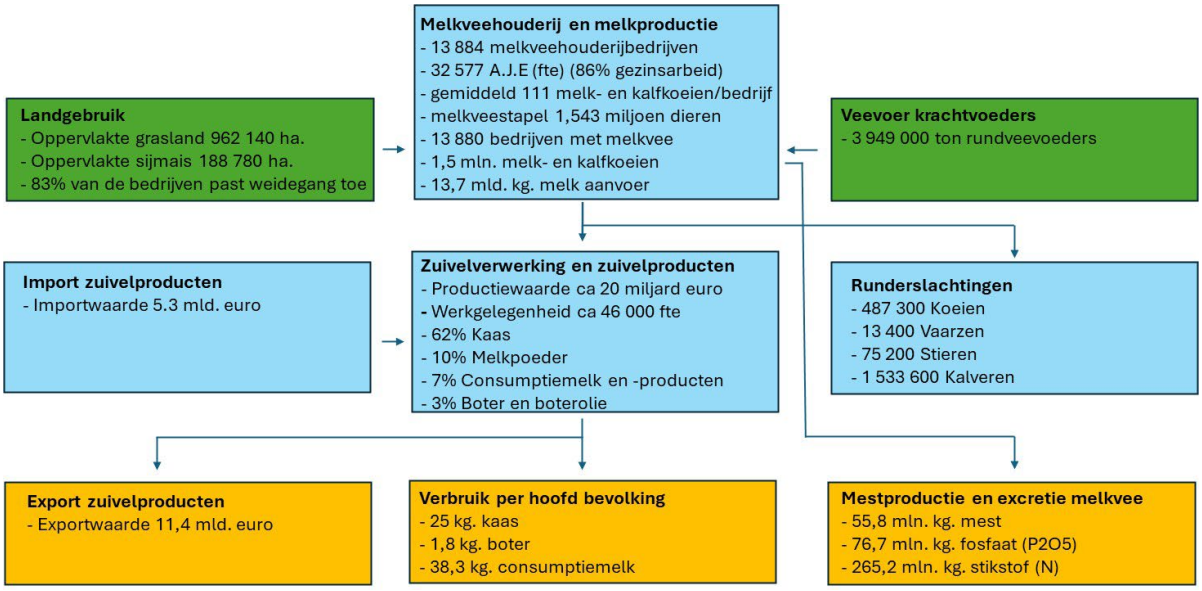
3 Uitgangspunten en scenario's

3.1 De Nederlandse zuivelketen in beeld[1]

De zuivelketen – het geheel van bedrijven dat betrokken is bij de productie en verwerking van melk – is het grootste onderdeel van de Nederlandse agrosector in termen van toegevoegde waarde en werkgelegenheid. De afschaffing van de eerdere melkquotering in 2015 leidde tot een stijging van de aanvoer van melk. De laatste 5 jaar is de totale aanvoer van melk vrij stabiel op een niveau van ongeveer 13,9 mld. kg (CBS, z.d.).

Het aantal bedrijven met melkvee neemt volgens het CBS steeds verder af: van rond de 18.250 bedrijven in 2015 naar 14.260 bedrijven in 2023 (figuur 3.1). Dit is een gemiddelde jaarlijkse afname van ongeveer 2,4%. De laatste 2 jaar ligt de afname iets hoger met ongeveer 3,3%. Tot en met 2023 bedroeg het aantal melkkoeien rond 1,6 mln. dieren, in 2024 waren er 1,54 mln. dieren en in 2025 bedroeg het aantal 1,53 mln. In deze periode is het aantal stuks jongvee gedaald met ruim 0,3 mln. dieren. Minder jongvee geeft binnen het systeem van fosfaatrechten ruimte voor meer melkkoeien en daarmee voor meer opbrengsten.

Het gemiddeld aantal melkkoeien per bedrijf is van 2015 tot 2024 toegenomen van 89 naar 111 (Agrimatie, z.d.). De melkproductie per bedrijf is in dezelfde periode toegenomen van bijna 800.000 kg naar circa 1.044.000 kg (Agrimatie, z.d.). Nagenoeg alle geproduceerde melk wordt afgeleverd aan de zuivelindustrie. De bijdrage van de zuivelsector aan de Nederlandse handelsbalans is 6,1%. De totale productiewaarde van de melkveehouderij was in 2023 in Nederland € 6,4 mld.; in heel Europa was dit € 74,4 mld. (ZuivelNL, 2023).



Figuur 3.1 *De zuivelketen in beeld ('2024')*
Bron: CBS, Nevedi; bewerking en samenstelling Wageningen Social & Economic Research.

De Nederlandse zuivelindustrie bestond eind 2023 uit 26 ondernemingen met in totaal 53 productielocaties. Het aantal productielocaties verschilt sterkt per onderneming. Zo zijn 5 van de ondernemingen coöperaties, die de melk op 24 locaties verwerken (Zuivel NL,2024). Naar schatting wordt ruim driekwart van de gecollecteerde melk verwerkt door coöperaties. In totaal werd in 2023 13,7 miljoen ton melk verwerkt. Meer dan de helft (62%) van de rauwe melk wordt verwerkt tot kaas. Van het overige deel wordt 10% verwerkt tot melkpoeder, 7% tot consumptiemelk en -producten, 3% tot boter en boterolie en 18% tot andere zuivelproducten. De totale productiewaarde van de zuivelindustrie in Nederland was in 2024 circa € 12 mld. (ZuivelNL, 2024).

[1] Deze beschrijving is sterk gebaseerd op Berkhout et al. (2024).

De productiewaarde van de primaire melkveehouderij is in 2023 bijna € 7,5 mld. en de productiewaarde van de zuivelindustrie bedroeg in dat jaar ruim € 20 mld. De zuivelketen en alles wat daarmee samenhangt, ook wel het zuivelcomplex genoemd, realiseerde in 2023 een toegevoegde waarde van bijna € 12,4 mld. (ruim 1% van het BBP; zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 *Het Nederlands zuivelcomplex: ketenstadia en hun bijdrage aan inkomen en werkgelegenheid*

	Toegevoegde waarde (factorkosten, mld. euro)	**Werkgelegenheid (1.000 arbeidsjaren)**
Zuivelcomplex (2023, totaal)	12,39	116,0
Aandeel zuivelcomplex in nationaal totaal (BBP)	*1,2%*	*1,4%*
Primaire productie	1,02	37,5
Verwerking	3,66	18,2
Toelevering	6,15	44,7
Distributie	1,56	15,5
Exportafhankelijkheid	72,9%	72,7%

Bron: Wageningen Social & Economic Research (bewerkte input-outputtabel).

De sector is sterk internationaal georiënteerd: 70% van de Nederlandse melkproductie wordt via een breed scala aan producten geëxporteerd. Ongeveer 25% van de export is bestemd voor markten buiten de EU. De totale exportwaarde van zuivelproducten is € 10,3 mld. (inclusief intrahandel) (Agrimatie). Daar staat een waarde voor import van zuivelproducten van € 5,0 mld. tegenover; dit is een daling van 4,1% ten opzichte van 2022. Dit komt met name door de lagere prijzen, want 2022 werd gekenmerkt door historisch hoge prijzen (Agrimatie). De exportvolumes van alle productcategorieën, behalve melkpoeder en wei-producten, zijn in 2023 gegroeid. De belangrijkste afnemers van Nederlandse zuivel zijn de EU-lidstaten Duitsland, België en Frankrijk; samen zijn ze goed voor circa 52% van de Nederlandse zuivelexport. Buiten de EU zijn China, het Verenigd Koninkrijk en Korea belangrijke exportbestemmingen. Kaas is traditioneel het belangrijkste zuivelproduct dat wordt geëxporteerd. In 2023 was kaas goed voor bijna de helft van de totale Nederlandse uitvoerwaarde van zuivel. In 2023 daalde de invoerwaarde van zuivel met 8% tot € 5,0 mld., met uitzondering van kaas, en bleef het Nederlandse zuivelhandelsoverschot gelijk op € 5,3 mld. (ZuivelNL, 2024). Voor zuivel is de wereldmarkt de markt waarop de prijsvorming tot stand komt. Vraag en aanbod in Nederland zijn niet bepalend voor de prijsvorming (Baltussen et al., 2018).

Door de introductie van deelstromen als *On the way to PlanetProof*, *Beter voor boer en natuur* en *Beter Leven* ontstaan er min of meer geïntegreerde ketens van melkveehouder tot en met de retail. Dit betreft een beperkt aandeel van het totale volume en de bedrijven (circa 8%) (Beldman, 2022). Het aantal deelnemende melkveebedrijven aan *Planet Proof* is circa 800 (2022), aan het *Beter voor boer en natuur*-programma doen circa 350 melkveebedrijven mee (2023) (Berkhout et al., 2024).

3.2 Het brede speelveld: EU en wereldmarkten voor zuivelproducten

In het geschetste gestileerde marktperspectief (zie hoofdstuk 2) werd niet gedifferentieerd naar zuivelproducten. Om meer inzicht te geven in de effecten op de markten voor zuivelproducten, volgt hier enige informatie over de rol van de Nederlandse zuivelsector in de intra- en extrahandel in zuivelproducten binnen de EU27.

Tabel 3.2 *De handel van Nederland in enkele geselecteerde zuivelproducten met de EU (intra handel) en met de rest van de wereld (extra handel)*

	EU intra handel		EU extra handel	
Product (ton)	**importen**	**exporten**	**importen**	**exporten**
Kaas	463.387	917.914	6.510	192.969
Boter	162.669	318.683	10.028	35.039
Magere melkproeder (SMP)	178.010	68.930	9.393	94.614
Volle melkpoeder (WMP)	35.781	47.124	3.317	74.026
Verse zuivel	93.097	42.307	538	14.632
Overige zuivelprodcten (bijv. room)	1.086.870	1.042.522	3.330	52.895
Totaal (op basis van productgewicht)	2.019.814	2.437.480	33.116	464.175

Bron: AGMEMOD-database (gebaseerd op Eurostat).

Zoals tabel 3.2 laat zien, betreft het grootste deel van de zuivelproducten die Nederland verhandelt, handel binnen de EU: 96% van de EU-import van zuivelproducten is afkomstig uit andere EU-lidstaten en 83% van de Nederlandse export van zuivelproducten gaat naar EU-lidstaten (2023, productgewicht). Hoewel het aandeel van Nederlandse zuivel in de EU-productie van rauwe melk ongeveer 9% bedraagt, is het aandeel van Nederlandse zuivel in de intracommunautaire export vaak aanzienlijk hoger, met aandelen van respectievelijk 33%, 20% en 19% voor boter, kaas en volle melkpoeder (het gemiddelde aandeel voor alle zuivelproducten is 15%).

Wat het aandeel van de invoer in de EU-handel binnen de EU betreft, vallen magere melkpoeder (25%) en boter (17%) op. Wat de EU-handel in zuivelproducten met derde landen betreft, heeft Nederland een aandeel van 29% in de EU27-export van volle melkpoeder en een aandeel van 14% in de EU27-export van kaas. Met betrekking tot de invoer van de EU27 uit derde landen (extrahandel) valt het exportaandeel van de Nederlandse magere melkpoeders (28%) en volle melkpoeders (25%) op, terwijl ook met betrekking tot boter (22%) Nederland een relatief hoog aandeel in de EU-invoer heeft.

Het feit dat Nederland vergelijkbare zuivelproducten importeert en exporteert, weerspiegelt zijn prominente rol, niet alleen in de productie, maar ook in de commerciële handel. Als we kijken naar de waarde van producten, blijkt dat de prijs per eenheid van geëxporteerde producten meestal hoger is dan die van vergelijkbare geïmporteerde producten. Dit geeft aan hoe efficiënt de Nederlandse zuivelverwerkingssector en handelssector zijn in het toevoegen van waarde. Zo ligt de gemiddelde prijs voor de intracommunautaire export van Nederlandse producten in de EU ongeveer 30% hoger dan de gemiddelde intracommunautaire exportprijs van zuivelproducten in de EU27. Voor de export van Nederlandse zuivelproducten naar derde landen is de prijs die de Nederlandse sector maakt ongeveer 20% hoger dan de gemiddelde extra-handelsprijs voor zuivelproducten in de EU. Dit geeft aan dat een sterk punt van de Nederlandse sector is om zijn producten te differentiëren en om producten met een relatief hoge toegevoegde waarde te maken.

3.3 De ontwikkeling van de zuivelsector zonder graslandnormen (de baseline)

Belangrijk is dat in deze studie met een dynamische baseline wordt gewerkt. De graslandnorm wordt dus niet zozeer vergeleken met de huidige situatie, maar met de toekomstige situatie (in 2035). Autonome ontwikkelingen en al voorziene andere beleidsontwikkelingen dan de graslandnorm worden dus in de analyse meegenomen.[2] Voor de baseline wordt als vertrekpunt uitgegaan van de Market Outlook-versie van het AGMEMOD-model, die in lijn is met de Midterm Outlook (MTO) van de EU. Hierin zijn voor Nederland nog een aantal specifieke aanpassingen verwerkt in verband met de uitkoopregelingen. Er is verondersteld dat:

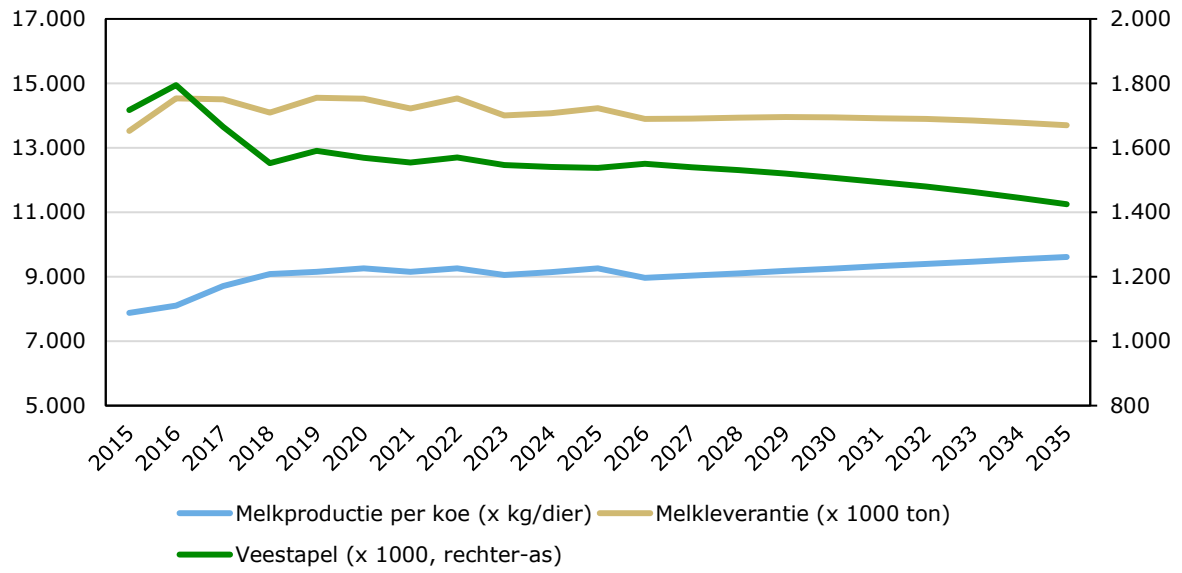
- Tot en met 2024 de informatie/raming van CBS-data wordt gevolgd, met daarin dan het werkelijke effect van alle maatregelen (dus ook het effect van uitkoop tot dan toe).
- Voor 2025 is de veestapel verlaagd met 25.765 koeien. Dat is het berekende effect van opkoopregelingen, waarbij rekening is gehouden met de laatste stand van zaken rond het aantal

[2] In die zin verschilt deze studie van de studie van Oltmer en Daatselaar (2025) die graslandnormen vergelijkt met de uitgangssituatie op dit moment en die gene rekening houdt met de 'autonome ontwikkeling' zoals die ook zonder graslandnorm zich al zal voordoen.

aanmeldingen voor de opkoopregeling, en een inschatting van effectuerings- en goedkeuringspercentages).[3]
- Na 2025 is rekening gehouden met een trendmatige aanpassing van de veestapel (ook al vanwege vaste hoeveelheid fosfaatrechten en geleidelijke groei van melkproductie per koe, en daarom ook van de fosfaatproductie per koe. Dit leidt tot een lichte trendmatige daling).

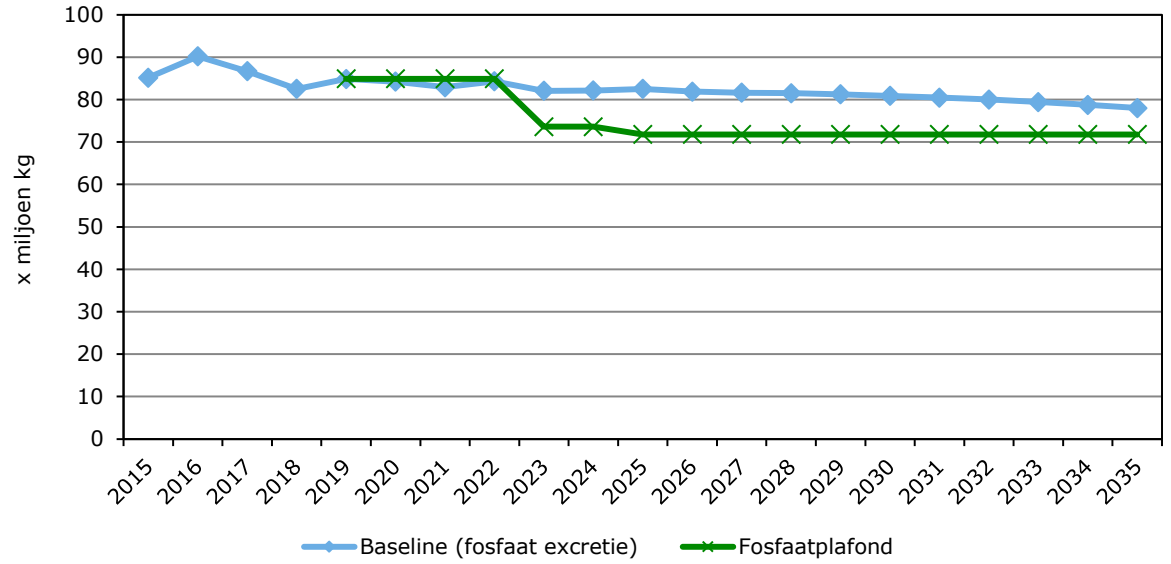
De baseline maakt ook een berekening voor de fosfaatproductie die samenhangt met de melkproductie in Nederland. Het blijkt dan dat deze niet in overeenstemming is met het P-sectorplafond voor de melkveehouderij. Zou dit sectorplafond wel als beperking worden opgelegd, dan zou de veestapel in de baseline nog verder moeten afnemen dan op dit moment gebeurt. Er is overwogen om de baseline hiervoor nog verder te corrigeren, maar er is voor gekozen om het EU-wetgevingsperspectief als uitgangspunt te nemen. Omdat het P- (en N-)plafond geldt voor alle dierlijke sectoren in Nederland samen (er is dus een nationaal plafond), is geen separaat sectorplafond voor de melkveehouderij gehanteerd voor de periode 2025-2035. Weliswaar geeft de nationale wetgeving voor enkele jaren een sectorplafond voor de melkveehouderij, maar het is niet duidelijk hoe dit voor de toekomst ligt, hoe dit wordt gehandhaafd en/of in welke mate er toch weer ruimte zal zijn voor uitruil tussen sectoren. Er heeft daarom geen nadere 'correctie' meer op de baseline plaatsgevonden.

Figuur 3.2 en figuur 3.3 geven een overzicht van een aantal indicatoren voor de Nederlandse zuivelsector in de baseline. Bij de fosfaatexcretie is ook de informatie over het sectorplafond - voor de jaren waarvoor dit bekend is - separaat weergegeven.



Figuur 3.2 *Ontwikkeling melkkoeien (x 1.000), melkproductie per koe (x 100 kg) en melkproductie (miljoen ton) in Nederland, in de baseline*
Bron: AGMEMOD-berekeningen.

[3] Voor de werkwijze mbt impact van de uitkoopregelingen zie bijgaande website link met info over LBV en LBV plus aanmeldingen: https://www.rvo.nl/onderwerpen/lbv-plus-actueel. We gaan ervan uit dat 87% van de aanmeldingen voor uitkoop uiteindelijk wordt toegekend. Verder is aangenomen dat 17% van de toegekende aanvragen door de aanvragers zal worden ingetrokken. Voorts is aangenomen dat de aanmelders bedrijven zijn met gemiddeld 100 melkkoeien.



Figuur 3.3 *P-excretie behorend bij de baseline*
Bron: AGMEMOD-berekeningen.

3.4 Keuze van scenario's

In de studie van Oltmer en Daatselaar (2025) zijn diverse graslandnormen, uitgedrukt in ha grasland per GVE (variërend van 0,15 tot 0,4) onderzocht (tabel 3.3). Hun analyse houdt rekening met de heterogeniteit van de bedrijven (verdeling van veebezetting) en Nederlandse regio's. Opgemerkt moet worden dat de analyses in deze studie het nationale sectorniveau als bepalende invalshoek (dus ook in de gebruikte AGMEMOD-tool) hebben. Dat betekent dat hier meer met nationale gemiddelden en totalen wordt gewerkt.

Tabel 3.3 *Scenario's zoals doorgerekend in de studie van Oltmer en Daatselaar (2025)*

Scenario/ Indicator	Graslandnorm (ha/GVE)					
	0,15	0,2	0,25	0,3	0,35	0,4
Scenario 1 zonder derogatie: Bouwland omzetten naar grasland (indien nodig); indien veebezetting nog te hoog, dan ook krimp veestapel						
1- Verandering inkomen/100 kg melk	-0,03	-0,08	-0,12	-0,20	-0,33	-0,52
1- % bedrijven bouwland naar grasland	2,6	5,9	9,0	15,6	32,7	51,9
1- % krimp veestapel	0	-0,3	-0,9	-1,7	-3,3	-6,2
1- % bedrijven met krimp veestapel	0	1,6	2,8	6,2	14,0	30,4
Scenario 2 zonder derogatie: Arealen bouwland en grasland blijven gelijk; indien veebezetting te hoog dan krimp veestapel						
2- Verandering inkomen/100 kg melk	-0,01	-0,08	-0,14	-0,24	-0,41	-0,70
2- % bedrijven met krimp veestapel	2,6	5,9	9,0	15,6	32,7	51,9
2- % krimp veestapel	-1,5	-2,8	-4,3	-6,3	-9,8	-14,9
Scenario 3 zonder derogatie: Bouwland omzetten naar grasland (indien nodig); indien veebezetting nog te hoog, dan grasland bijpachten						
3- Verandering inkomen/100 kg melk	-0,04	-0,08	-0,12	-0,19	-0,31	-0,47
3- % bedrijven bouwland naar grasland	2,6	5,9	9,0	15,6	32,7	51,9
3- % uitbreiding grasland	0	0,1	0,6	1,4	3,1	6,5
3- % bedrijven met uitbreiding areaal	0	1,6	2,8	6,2	14,0	30,4
Scenario 4 zonder derogatie: Areaal bouwland en grasland blijven gelijk; indien veebezetting te hoog, dan grasland bijpachten						
4- Verandering inkomen/100 kg melk	-0,01	-0,01	-0,00	-0,03	-0,07	-0,19
4- % bedrijven met uitbreiding areaal	2,6	5,9	9,0	15,6	32,7	51,9
4- % uitbreiding grasland	0,6	1,4	2,8	5,0	9,0	15,6

Bron: Tabel B3.2 uit Oltmer en Daatselaar (2025).[4]

[4] Het rapport van Oltmer en Daatselaar bevatte ook diverse scenario's met derogatie, maar dat die hier niet zijn meegenomen omdat deze uitzondering voor Nederland vervallen is.

Voor onze analyses zijn de scenario's van Oltmer en Daatselaar (2025) als uitgangspunt genomen. Dus in principe worden graslandnormen van 0,2 tot en met 0,4 doorgerekend op hun impact, waarbij overwogen werd om er drie te selecteren (namelijk de laagste waarde 0,2, de middelste waarde 0,3 en de hoogste norm 0,4) en de rest te interpoleren (om op tijd en budget te kunnen besparen).

Daarnaast is naar de mogelijkheid van het 'aantrekken' van extra grasland gekeken (bijvoorbeeld door maïsland om te zetten in grasland; zie ook scenario's 3 en 4 van Oltmer en Daatselaar (2025) in tabel 3.3). Dat blijkt (nationaal gezien) ruimschoots het geval te zijn (ook bij de 'strengste' graslandnorm). Let wel, dit is een belangrijke keuze en uitkomst (zie ook de bespreking van de resultaten in het vervolg)

3.5 Impact op typische bedrijven

Voor de doorrekening van de impacts op bedrijfsniveau is gebruikgemaakt van de eerder gedefinieerde negen standaardbedrijfstypen voor de melkveehouderij (zie Jongeneel et al., 2024). Bij het vaststellen van de standaardbedrijfstypen en het bepalen van de bedrijfskarakteristieken is gebruik gemaakt van het Bedrijveninformatienet. Binnen het Informatienet verzamelt Wageningen Social & Economic Research bedrijfsgegevens over individuele land-, tuin- en bosbouwbedrijven en visserijbedrijven. Het Informatienet levert financieel-economische, technische en milieudata van individuele landbouwbedrijven, onder andere voor inkomensmonitoring ten behoeve van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU. De individuele bedrijven in het Informatienet zijn een representatieve steekproef van alle landbouwbedrijven in Nederland gebaseerd op de bedrijven in de Landbouwtelling (LBT). De ondergrens wat betreft economische omvang van bedrijven in de LBT is € 3.000 Standaardopbrengst (SO). In het Informatienet is de ondergrens € 25.000 SO; er is geen bovengrens. Ongeveer 84% van alle bedrijven in de LBT worden gerepresenteerd in het Bedrijveninformatienet. Deze hebben 99,5% van de totale productie in handen gemeten in SO.

Tabel 3.4 geeft een overzicht van de standaardbedrijfstypen, waarvan er acht bedrijfstypen zijn ingevuld op basis van drie bedrijfskenmerken: grondsoort, omvang melkveestapel en intensiteit. Ook is een bedrijf opgenomen dat in de uitganssituatie al zonder derogatie werkt. Wat betreft grondsoort is onderscheid gemaakt tussen veen, klei en zand. Voor het onderscheid tussen een intensief en extensief bedrijf is een grens van 2,225 GVE/ha gehanteerd. Voor het onderscheid tussen een groot of klein melkveebedrijf is een grens van 100 melkkoeien gehanteerd. Deze grens is ongeveer gelijk aan het gemiddelde aantal melkkoeien per melkveebedrijf in 2021 (Agrimatie, 2022).

Voor ieder bedrijfstype zijn de bedrijfskarakteristieken vastgesteld op basis van informatie uit het Bedrijveninformatienet. Tabel3.4 geeft een overzicht van de bedrijfskarakteristieken in de uitgangssituatie. Deze gegevens zijn gebaseerd op het gemiddelde van het betreffende type in het Informatienet voor het jaar 2021 (zie voor verdere details Jongeneel et al., 2024). De gemiddelde melkproductie per koe varieert van ongeveer 8.500 kg melk per koe op een extensief melkveebedrijf op veen tot ongeveer 9.400 kg melk per koe op een intensief groot melkveebedrijf op zand. De omvang van de melkveestapel varieert tussen de 75 (extensief klein op zandgrond) en 164 melkkoeien (intensief groot op zandgrond). Laatstgenoemde bedrijfstype heeft eveneens de grootste veedichtheid (3,0 GVE/ha) in vergelijking met de andere bedrijfstypen. Het 'geen derogatie'-bedrijfstype heeft een even hoge intensiteit (2,6 GVE/ha) als het 'zand intensief klein'-type, waarbij eerstgenoemde relatief meer mest dient af te voeren aangezien het geen derogatie heeft en omdat er meer koeien zijn.

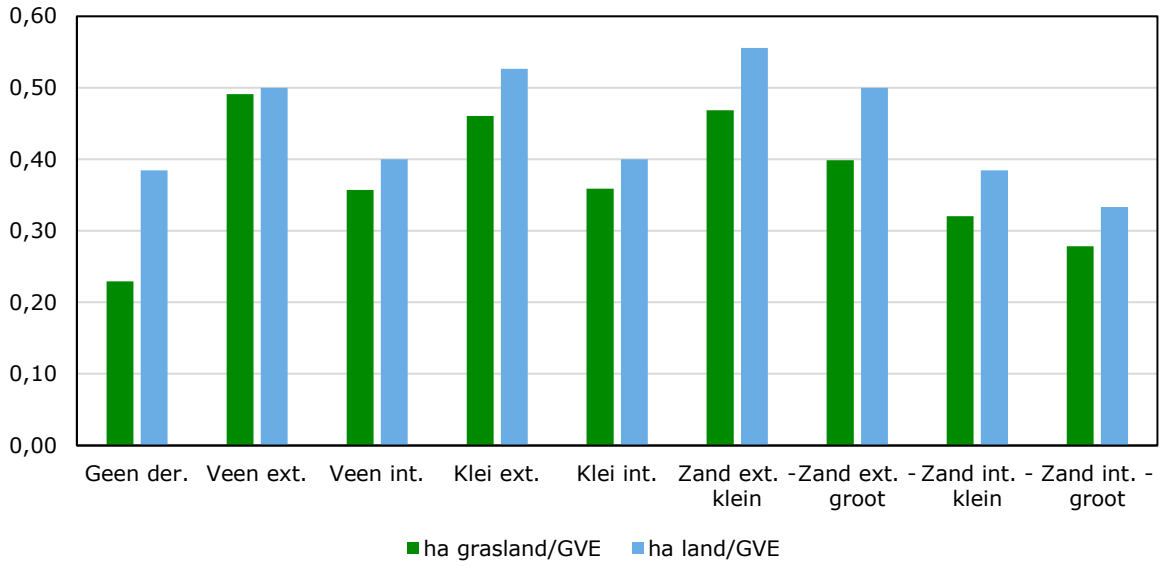
Tabel 3.4 *Bedrijfskarakteristieken en inkomsten en uitgaven van gebruikte standaardbedrijfstypen in de uitgangssituatie (2021)*

		Geen der.	**Veen ext.**	**Veen int.**	**Klei ext.**	**Klei int.**	**Zand ext. - klein**	**Zand ext. - groot**	**Zand int. - klein**	**Zand int. -groot**
Bedrijfsopzet	Aantal melkkoeien a)	107	95	140	113	137	75	129	77	164
	Hectare grasland a)	31	56	58	63	61	43	63	30	56
	Hectare bouwland a) b)	21	1	7	9	7	8	16	6	11
	% van areaal bouwland a)	40	2	11	13	10	16	20	17	16
Productiviteit	Melkproductie (100 kg/koe) a)	86	80	85	88	88	86	91	83	94
	Jongvee/10 melkkoeien a)	6,4	5,1	4,8	6,0	5,9	6,0	5,9	5,5	6,0
Intensiteit	GVE per ha (aantal) a)	2,6	2,0	2,5	1,9	2,5	1,8	2,0	2,6	3,0
	GVE per ha grasland	3,5	1,7	2,4	1,8	2,2	1,7	2,0	2,6	2,9
	Ha grasland per koe	0,29	0,59	0,41	0,56	0,45	0,57	0,49	0,39	0,34
Financieel	Totale opbrengsten uit normale bedrijfsvoering (euro) a)	503.858	376.555	611.502	490.545	581.550	330.185	570.070	312.988	705.069
	Waarvan uit pijler 1 (euro) a)	19.385	21.635	23.929	26.648	24.749	18.425	28.894	13.789	24.255
	Waarvan uit pijler 2 (euro) a)	653	3.846	5.034	5.194	1.871	1.705	411	440	770
	Totale kosten (euro) a)	427.431	308.072	491.502	413.148	508.406	289.273	469.437	277.069	607.624
	Opbrengsten/kosten verhouding	1,18	1,22	1,24	1,19	1,14	1,14	1,21	1,13	1,16
	Inkomen uit normale bedrijfsvoering (euro) a)	76.427	68.483	120.001	77.397	73.143	40.912	100.633	35.919	97.445
	Inkomen uit normale bedrijfsvoering/ oaje (euro) a)	48.711	34.588	74.767	43.190	45.544	27.220	50.671	25.101	51.531

Bron: a) Bedrijveninformatienet; b) bouwland is bouwland inclusief snijmais.

Merk op dat van de standaardbedrijven, op basis van hun gegevens, in de uitgangssituatie met name de extensieve bedrijven aan de norm van 0,4 ha grasland/GVE voldoen (zie figuur 3.4). Als de bedrijven er voor kiezen grond die ze nu gebruiken om te zetten in grasland dan kunnen de meeste bedrijven de norm van 0,4 ha/GVE al in de uitgangssituatie halen (uitzonderingen zijn het Geen derogatie-bedrijf, en de beide intensieve zandbedrijven).[5]

[5] Zoals tabel 4 laat zien, voldoen – in termen van ha grasland/GVE – ongeveer 7 van de 9 standaardbedrijfstypen (afgerond) aan een norm van 0,4 ha/GVE. Ook het uitbesteden van overige GVE's (jongvee) kan dus een aanpassing zijn die bijdraagt aan het kunnen realiseren van de graslandnorm.



Figuur 3.4 *Beschikbare hectares grasland en totaal land per GVE voor de standaardbedrijven*
Bron: Wageningen Social & Economic Research.

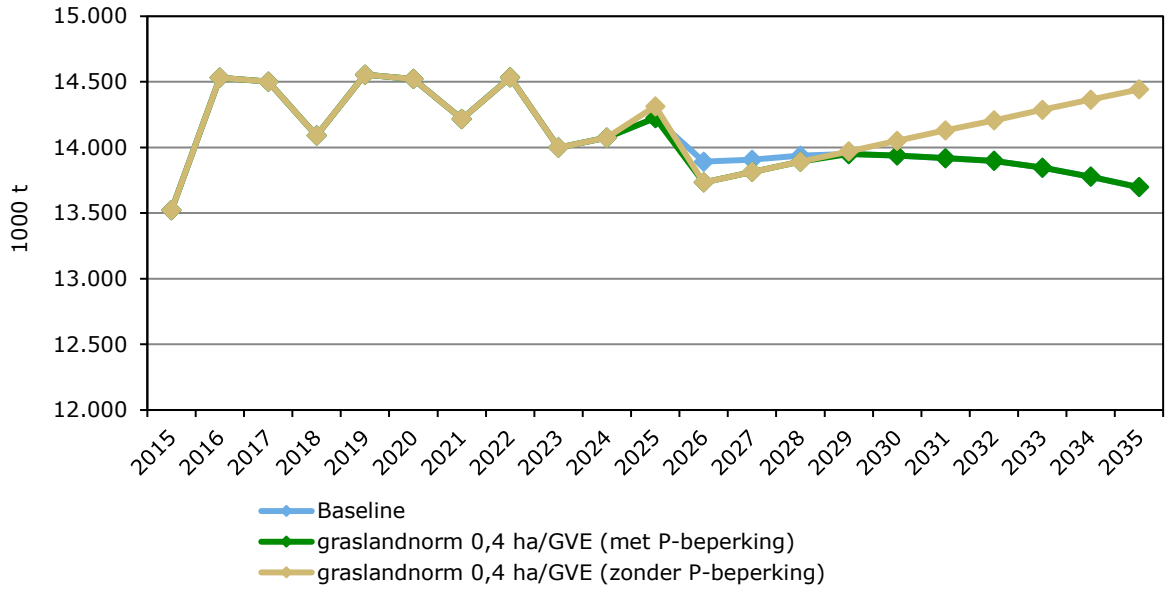
4 Resultaten

4.1 Effect graslandnormen op Nederlandse melkaanvoer

In de baseline is al een trendmatige daling van de melkveestapel voorzien. In combinatie met de beschikbaarheid van voldoende grasland betekent dit dat de graslandnorm van 0,4 ha per GVE aanvankelijk nog niet, maar in 2035 al wél nagenoeg wordt gehaald. De implicatie hiervan is dat daarom een graslandnorm van 0,4 ha/GVE geen direct effect op de toekomstige melkaanvoer zal gaan hebben.

Figuur 4.1 geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van de Nederlandse melkproductie tot en met 2035 voor de verschillende situaties. Er zijn drie lijnen:

- De baseline: dat is de verwachte ontwikkeling zoals die zich autonoom voor zal doen, zonder graslandnorm (blauwe lijn).
- De situatie met een graslandnorm van 0,4 ha/GVE, waarbij de maximale hoeveelheid melk die wordt geproduceerd is beperkt door het fosfaatrechtensysteem (groene lijn).
- De situatie met een graslandnorm van 0,4 ha/GVE, waarin alleen deze norm als beperkend wordt gezien (en niet de P rechten) (bruine lijn).



Figuur 4.1 *Totale melkleverantie in Nederland bij wel/geen graslandnorm van 0,4 ha/GVE en wel/niet rekening houdend met de fosfaatbeperking*
Bron: uitkomsten AGMEMOD.

Wat valt op?

1. In de baseline is er al een lichte trendmatige daling van de veestapel in de komende 10 jaar. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de beperkte hoeveelheid fosfaatrechten en de stijgende melkproductie per koe, waardoor er iets minder koeien binnen de fosfaatrechten kunnen worden gehouden. Voor de eerste jaren (2025-2027) geldt bovendien dat de veestapel wat daalt door het effect van de uitkoopregelingen. Uiteindelijk betekent dit dat in 2035 in de baseline, ook zonder beleid, er al een hoeveelheid grasland van 0,4 ha/GVE zal worden behaald (blauwe lijn).
2. Een graslandnorm van 0,4 ha grasland/GVE zou wanneer deze direct wordt ingevoerd (in 2026) eerst tot een zekere (beperkte) reductie van de melkstroom leiden. Dit komt omdat in de uitgangssituatie gemiddeld de hoeveelheid grasland per GVE al circa 0,38 is. De situatie in Nederland is dus zo dat we al dicht bij die norm zitten. Merk op dat er in 2035 geen verschil is tussen de baseline en dit scenario.
3. Als alleen de graslandnorm van 0,4 ha/GVE beperkend zou zijn dan zou er in theorie zelfs een verdere groei van de melkproductie mogelijk zijn, die hoger uitkomt dan in de baseline.

Als een graslandnorm nog niet direct en geleidelijk zal worden geïmplementeerd, valt uit de simulaties te concluderen dat er geen effect op de melkstroom in Nederland zal zijn. Daardoor zijn dus ook geen effecten te verwachten op de zuivelketen (de verwerkende industrie) als gevolg van de graslandnorm. Evenmin zijn markt- en prijseffecten te voorzien als gevolg van een graslandnorm van 0,4ha/GVE. Dit geldt des te meer ook voor alle graslandnormen met een lagere hoeveelheid grasland per koe, zoals bijvoorbeeld 0,2 ha/GVE en andere normen zoals die in de studie van Oltmer en Daatselaar zijn geanalyseerd.

Markten
Er doen zich in het 0,4 ha/GVE graslandnormscenario geen markteffecten voor ten opzichte van de baseline. Er zijn ook geen keteneffecten vanwege de graslandnorm. Wel is het zo dat in de baseline-situatie de melkproductie in Nederland naar verwachting met 7,8% zal afnemen ten opzichte van 2023. Deze afname, die niet aan de graslandnorm is gerelateerd maar meer aan andere maatregelen, zal wel impact op de keten hebben en de omvang ervan doen afnemen.

Prijzen
Er doen zich in het 0,4 ha/GVE graslandnormscenario ook geen prijseffecten voor omdat de melkstroom immers niet anders wordt dan in de baseline situatie. Er zijn ook geen prijseffecten die doorwerken in de richting van de melkprijs.

Concurrentiepositie

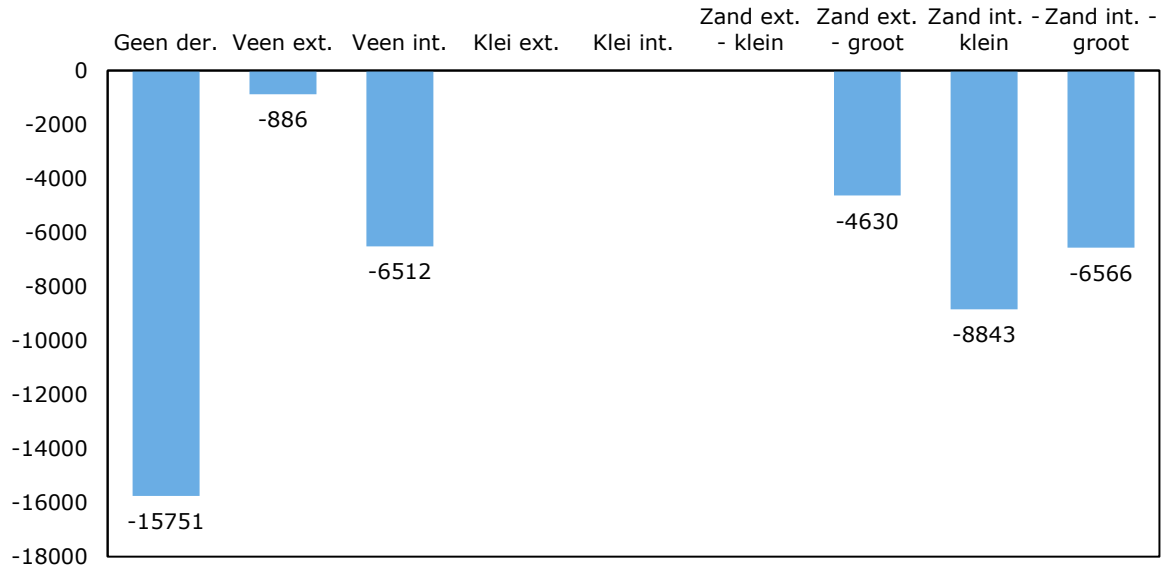
De introductie van een graslandnorm van 0,4 ha/GVE (of lagere arealen per GVE) zal geen direct effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse zuivelketen hebben. Zou een hogere norm worden geïntroduceerd (bijvoorbeeld 0,5 ha/GVE), dan zouden zich waarschijnlijk wel markt- en prijseffecten voordoen. Voor wat betreft de EU en wereldzuivelmarkten blijven die effecten dan waarschijnlijk beperkt, maar voor de Nederlandse zuivelketen is er dan wel een negatief volume-effect. Achtergrondberekeningen met het AGMEMOD-model laten zien dat in dat geval het negatieve volume-effect niet goed gemaakt zal worden door een compenserend positief (melk)prijseffect. Van een graslandnorm van 0,4 ha/GVE kan wel een indirect effect op de concurrentiepositie (met name van de primaire melkveehouderij) uitgaan omdat het wel een rem betekent op de geleidelijke intensivering zoals die over tientallen jaren heeft plaatsgevonden (intensivering in melk/ha). Dit maakt naar verwachting schaalvergroting ook lastiger omdat deze bij een graslandnorm gepaard moet gaan met in relatieve zin extra grond.

Melkproductie per koe

In de analyse is aangenomen dat de melkgift per koe niet zal worden beïnvloed door de introductie van een graslandnorm van 0,4 ha/GVE. Deze veronderstelling is gemaakt omdat de meeste bedrijven hun bedrijfsvoering nagenoeg ongewijzigd kunnen voortzetten, en de bedrijven die wel geraakt worden diverse aanpassingsmogelijkheden hebben om hun melkproductie op peil te houden (zie vervolg en ook De Wit et al., 2025).

4.2 Effecten op de standaardbedrijfstypes

De effecten van de graslandnorm van 0,4 ha/GVE hebben invloed op het inkomen van in ieder geval sommige van de standaardbedrijven. Zoals al bleek uit figuur 3.4, is er een aantal bedrijven die een aanpassing moeten maken, waarvan het omzetten van bouwland in grasland de belangrijkste is. Daaraan is een zeker inkomensverlies gekoppeld dat is weergegeven in figuur 4.2. Dit inkomensverlies varieert tussen de € 0 en € 2 per 100 kg melk. Belangrijk om op te merken is dat het om een beperkt aantal bedrijven gaat (naar schatting nog geen 200 bedrijven van de in totaal circa 14.260 bedrijven in 2023), ofwel om circa 1% van de bedrijven.[6] Voor de meeste bedrijven die geraakt worden is het inkomensverlies in de orde van grootte van 10%. Een uitzondering geldt voor het 'Geen derogatie' en 'Zand intensief klein-bedrijf', waar het inkomensverlies voor een geraakt bedrijf dan circa een derde is.



Figuur 4.2 *Inkomensgevolgen van graslandnorm voor de standaardbedrijven die door een graslandnorm van 0,4 ha/GVE geraakt zouden worden (inkomensverlies in euro's per bedrijf)*

[6] Bij het werken met standaardbedrijfstypen worden de effecten op typische bedrijven in beeld gebracht. Maar dit geeft een wat statisch en door de uitgangssituatie en uitgangsjaar gekleurd beeld. Door aanpassingen in de bedrijfsstructuur kan wat een typische bedrijf is en de aantallen ervan zich in de loop van de tijd wijzigen. In het AGMEMOD-model wordt impliciet rekening gehouden met dergelijke aanpassingen en geeft het een meer dynamische analyse dan het geval is in de meeste bedrijfsstudies.

Het blijft belangrijk om op te merken dat er geen verlies of compensatie is door marktprijseffecten. De in figuur 4.2 getoonde effecten zijn puur een gevolg van de benodigde bedrijfsaanpassingen die aangegeven groep bedrijven moet maken. De effecten van die aanpassing op de melkproductie van de geraakte bedrijven zijn naar verwachting nihil. Op je bedrijf de graslandnorm realiseren door krimp van de veestapel is namelijk zelden attractief (vergelijk Jongeneel et al., 2024). Omdat de aanpassingen circa 1% van de bedrijven betreft en die bedrijven hun melkproductie naar alle waarschijnlijkheid helemaal overeind houden, is het effect op de nationale melkaanvoer ook nihil. Die wordt dus niet geraakt door de graslandnorm van 0,4 ha/GVE.

In de eerdergenoemde studie van Oltmer en Daatselaar (2025) is een reductie in de melkaanvoer voorzien in het geval het niet mogelijk blijkt te zijn om meer bouwland om te zetten in grasland (zie Oltmer en Daatselaar, 2025, hun scenario 1, in tabel 2). Om enig gevoel te krijgen bij de effecten die dit kan geven is er met AGMEMOD een achtergrond berekening gedaan waarin de Nederlandse melkproductie in 2035 krimpt met circa 50 duizend koeien ten opzichte van de baseline. De melkprijs zou in dat geval door de lagere productie en toenemende 'schaarste' in Nederland met circa 0,5% kunnen stijgen. Er is dan wel een wat lagere melkproductie (bijna 4% lager), maar nog steeds een overschrijding van het sectorplafond voor fosfaat met enkele procenten.

5 Conclusies

Uit deze eerste analyse van de impact van het instellen van een graslandnorm voor de zuivelketen en melkveehouderijbedrijven zijn de volgende conclusies te trekken:

- Een graslandnorm van 0,4 ha/GVE heeft, wanneer geleidelijk ingevoerd, geen blijvend effect op de melkaanvoer in Nederland. De melkaanvoer moet weliswaar iets dalen om de graslandnorm te gaan halen (in de uitgangssituatie is er 0,38 ha grasland/GVE), maar dat zou zich naar verwachting ook volgens de autonome ontwikkeling al gaan voordoen.
- Voor graslandnormen die een lagere hoeveelheid grasland per GVE vragen dan 0,4 ha is er te allen tijde geen enkel effect op het melkaanbod, omdat die minder restrictief zijn dan de 0,4 ha/GVE-norm.
- Omdat er geen extra effect is op de melkaanvoer (ten opzichte van hoe deze zich naar verwachting anders zou hebben ontwikkeld), zijn er ook geen specifieke markteffecten die aan de graslandnorm kunnen worden toegerekend.
- Als gevolg hiervan zijn er ook geen negatieve of positieve marktprijseffecten voor melkveehouderijbedrijven te verwachten. Dat betekent dat er geen extra effecten vanuit de markt hoeven te worden doorgerekend: ze zijn immers nul.[7] Er is dus geen reden om aanvullende effecten te verwachten ten opzichte van de bedrijfsdoorrekeningen die in de studie van Oltmer en Daatselaar (2025) al werden gevonden: hun uitkomsten blijven ongewijzigd.
- Op individuele bedrijven, met een intensieve melkproductie, kunnen er wel enige effecten optreden. Deze zijn in een eerdere studie (Oltmer en Daatselaar, 2025) benoemd en hier berekend op basis van de negen standaardreferentiebedrijven. In de meeste gevallen blijven de negatieve effecten dan voor de bedrijven die geraakt worden beperkt tot 10% van het huidig inkomen (er zijn uitzonderingen). Er wordt naar verwachting maar een klein deel van de bedrijven geraakt (enkele procenten) en ze hebben meestal in de uitgangssituatie al voldoende land om via 'omzetting' extra grasland te creëren op hun bedrijf. Een andere optie is om het aantal GVE per bedrijf te verlagen door jongvee uit te besteden.

Zoals in de methodiek is aangegeven ligt in deze studie de focus op de economische effecten voor de Nederlandse zuivelsector (zuivelketen en primaire bedrijven) en is er een dynamische analyse gemaakt (zie ontwikkeling in de baseline). Gegeven de grote beleidsonzekerheden voor de Nederlandse melkveehouderij zitten er ook inherente onzekerheden in de inschatting van de verwachte structuurontwikkeling die aan de hier gepresenteerde uitkomsten ten grondslag ligt. Als dit in werkelijkheid anders uitpakt dan hier ingeschat, kan dat de resultaten in gunstige of ongunstige zin beïnvloeden.

Naast economische effecten op primaire bedrijven en keteneffecten zijn er ook niet-economische effecten: een graslandnorm van 0,4 ha/GVE draagt wel bij aan de instandhouding van het areaal grasland (zie ook De Wit et al., 2025).

[7] Er is wel een autonome ontwikkeling in de baseline. De melkprijs in 2035 bijvoorbeeld is hoger dan die in 2025. Maar dit wordt niet veroorzaakt door de graslandnorm.

Referenties

Agrimatie (z.j.) Informatie over de agrosector. Wageningen Social and Economic Research.

Oltmer, K. en C. Daatselaar (2025). *Verkenning varianten van een graslandnorm*. (Rapport / Wageningen Social & Economic Research; No. 2025-031). Wageningen Social & Economic Research. https://doi.org/10.18174/684935

Baltussen, W., M. van Galen, K. Logatcheva, M. Reinders, H. Schebesta, G. Splinter, G. Doornewaard, P. van Horne, R. Hoste, B. Janssens, R. van der Meer en R. Stokkers (2018). Positie primaire producent in de keten; Samenwerking en prijsvorming. Wageningen, Wageningen Economic Research, https://edepot.wur.nl/452740

Beldman, A., M. Benus, A. ten Brummelhuis, H. Ellen, R. Hoste, P. van Horne, K. de Koning en H. Vermeer (2022). Op weg naar een duurzamere veehouderij. Maatregelen en stimulansen in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij van 1980 tot 2020. Wageningen, Wageningen Economic Research Rapport 2022-012,

Berkhout, P., H. van der Meulen en P. Ramaekers, 2024. Staat van Landbouw, Visserij, Voedsel en Natuur; Editie 2024. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-089.

Informatie over Kamerstuk 33037, nr. 559 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Informatie over Kamerstuk 36613-VI, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Jongeneel, R., M. van Asseldonk, C. Daatselaar, A. Greijdanus, J. Helming en L. Vissers (2024). *Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw*. (Rapport / Wageningen Economic Research; No. 2024-001). Wageningen Economic Research. https://doi.org/10.18174/644812

Wit, J. de, J. Pijlman, L. de Jong en N. van Eekeren (2025) Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosysteemdiensten. Bunnik, Louis Bolk Instituut.

ZuivelNL (2024) Zuivel in cijfers 2023. Den Haag.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research en gesubsidieerd door het ministerie van Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Agro-economie en GLB' (projectnummer BO-43-207-016).

Meer informatie
Dr.ir. Roel Jongeneel
T +31 (0)317 484 378
E roel.jongeneel@wur.nl
www.wur.nl/social-and-economic-research

2025-141