

# Halveren van de veestapel

## het volgende hoofdstuk in de stikstofcrisis?

Afgelopen verkiezingsperiode leidde deze stelling tot veel discussie. Er moeten oplossingen komen voor de stikstofcrisis. Sommige partijen zijn het er volledig mee eens dat dit moet gebeuren om klimaatdoelstellingen te halen, maar anderen zijn van mening dat dit ten koste van de boeren zal gaan. Maar waar komt dit idee nu vandaan? Is het verminderen van stikstof uitstoot daadwerkelijk zo noodzakelijk als sommige partijen claimen en, stel dat het gaat gebeuren, wat betekent dit dan voor de veehouderij in Nederland? Omdat stikstof reducerende maatregelen effect hebben op grote maatschappelijke thema's zoals huisvesting, infrastructuur, volksgezondheid en landbouw, is de stikstofproblematiek inmiddels een lang bestaand hoofdpijndossier voor de Nederlandse overheid. In dit artikel kijken we naar achterliggend beleid en mogelijke scenario's van het halveren of verkleinen van de veestapel.

### Hoe groot is het probleem op dit moment?

Stikstof wordt name in de atmosfeer gebracht door landbouw, industrie en verkeer, waarna het als zure regen of mest schadelijke effecten op de natuur heeft. Voor het behoud van bodemkwaliteit en biodiversiteit in Natura 2000 gebieden (161 in heel Nederland, zie fig.1) is het noodzakelijk om stikstofuitstoot te verminderen. In het grotere geheel draagt dit bij aan het behoud van een gezonde leefomgeving en een duurzame werkgelegenheid in de landbouw sector. Het RIVM<sup>1</sup> houdt met kritische depositiewaarden (KDWs) bij hoeveel stikstof er waar terecht mag komen. Voor een kwetsbaar natuurgebied ligt de KDW op 400-500 mol stikstof depositie per ha; het Nederlands gemiddelde is momenteel 1495 mol/ha.<sup>1,2</sup>



*Figuur 1 – Kaart van de 161 Natura 2000 gebieden in Nederland, bron: Rijksoverheid*

Een veehouderij stoot stikstof uit in mest en in de vorm van gassen ( $\text{NH}_3$  en  $\text{NO}_x$ ). Dit kan gemeten worden als uiteindelijk depositie en als gasuitstoot.  $\text{NH}_3$  is met name

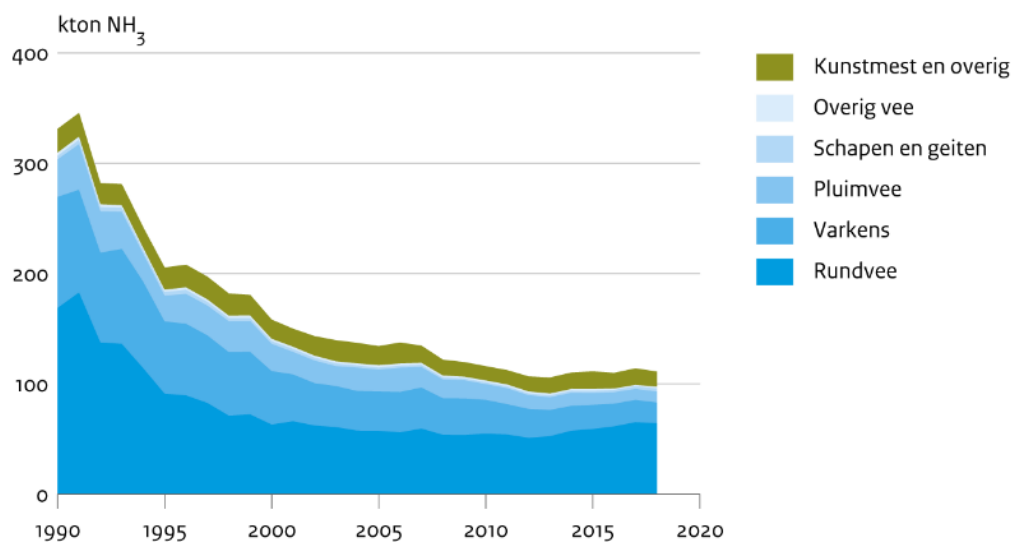
<sup>1</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

verantwoordelijk voor natuurschade door zure depositie. Hierdoor is het over het algemeen slecht gesteld met de bodem- en waterkwaliteit, waardoor het abominabel slecht gesteld is met de Nederlandse biodiversiteit. Stikstofoxides ( $\text{NO}_x$ ) zijn daarentegen juist meer verantwoordelijk voor het ontstaan van smog en fijnstof en daarmee een risico voor de volksgezondheid.<sup>2,3</sup>

De depositie wordt uitgedrukt in N/kg. Het jaarlijks plafond voor depositie in landbouw op basis van Europese wetgeving is 504 miljoen N/kg; dit is sinds 2017 niet meer overschreden.<sup>4</sup> Landbouw is voor 45% van deze depositie verantwoordelijk.<sup>2</sup>

Het probleem ligt echter in de uitstoot van de gassen, welke uitgedrukt wordt in kton  $\text{NH}_3$ /jaar. Dit was 111 kton  $\text{NH}_3$  in 2018 (zie fig. 2), waar het Europees plafond op 30-55 kton  $\text{NH}_3$  / jaar ligt op basis van de aanwezige Natura 2000 gebieden. Hierbij is de derogatie voor bepaalde sectoren al meegerekend. Dit maakt Nederland het op één na grootste land in  $\text{NH}_3$  emissie / hectare, waarbij 86-90% van de uitstoot uit de landbouw afkomstig is.<sup>2,5,6</sup> Hiervan is 88% afkomstig uit mestproductie, gevolgd door 8% kunstmest productie. De grootste bijdrage per sector ligt bij de rundveehouderij met 55% (zie fig. 2).<sup>2</sup>

### Emissie ammoniak ( $\text{NH}_3$ ) door land- en tuinbouw per diercategorie



Bron: RIVM/Emissieregistratie

RIVM/okt20  
www.clo.nl/nl010117

*Figuur 2 – Ammoniakemissie in Nederlandse land- en tuinbouw tussen 1990 en 2018 per diercategorie. Bron: RIVM/Emissieregistratie*

Sinds het ongeldig verklaren van PAS<sup>2</sup> - direct meer uitstoot produceren kon gecompenseerd worden met 'afspraken' van toekomstig natuurherstel - en het als gevolg daarvan ontstaan van de 'stikstofcrisis' in 2018, is er eigenlijk weinig veranderd. De status quo is eigenlijk meer in stand gehouden door te stellen dat een toename van uitstoot op de ene plaats elders gecompenseerd moet worden, waarmee de totaal uitstoot gelijk blijft (ook wel interne / externe saldering genoemd).<sup>2,7-9</sup> Hierdoor treedt er economische stagnatie op, aangezien projectvergunningen op basis hiervan maar moeilijk verleend worden.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Plan Aanpak Stikstof (PAS)

Op het platteland leidt alle onzekerheid over toekomstige maatregelen tot verdere polarisatie; boeren moeten steeds meer inleveren ten koste van het inkomen van hun bedrijven en voelen zich niet gehoord. Het ontstaan van partijen zoals Farmers Defence Force (FDF) en de nu één zetel partij Boer Burger Beweging (BBB) zijn dan ook geen verrassing. GroenLinks, D66 en PvdD hadden in hun partijprogramma staan de veestapel te willen halveren in ruil voor meer woningbouw, maar alleen PvdD bleek, uit de gelekte verkenner notities, dit als eis te stellen bij de formatie van de coalitie. Dit hoewel D66 in hun partijprogramma sterk inzetten op het aanpakken van 'piekbelasters' in de landbouw om bouw van betaalbare woningen te stimuleren.<sup>10</sup> Interessant genoeg hebben zowel de VVD als GroenLinks gezegd dat het verkleinen van de veestapel een consequentie van het nieuwe stikstofbeleid zal zijn, zonder daarbij de woorden van D66 in de mond te nemen.<sup>10</sup>

Iedereen weet dat dit niet langer zo door kan blijven gaan; de huidige wetgeving moet aangepast worden. Op 9 maart 2021 is er een wetsvoorstel aangenomen om een landelijke stikstofreductie van 50% in 2035 te behalen. Dit in het kader van de Europese afspraken om klimaatneutraal te zijn in 2050. Volgens de huidige prognose daalt de NO<sub>x</sub> echter onder huidige omstandigheden in 2030 met 40% en de NH<sub>3</sub> emissie met 7%.<sup>2</sup>

De Wet Stikstofreductie en natuurverbetering is aangenomen om hier verandering in te brengen. Volgens deze wet mag er vanaf 2030 in de helft van kwetsbare Natura 2000 gebieden de KDW niet meer overschreden worden. Hiervoor moet de jaarlijkse reductie van stikstofdepositie van 120 mol/ha/jaar naar 255 mol/ha/jaar.<sup>2</sup>

Op 19 maart 2021 is een langetermijnverkenning van de stikstof problematiek (naar 2030 en 2050) gepubliceerd als advies aan de overheid met mogelijke maatregelen. Op 29 maart 2021 publiceerde het RIVM in aanvulling hierop een rapport met doorrekeningen van mogelijke maatregelen om stikstofuitstoot verder te verlagen.<sup>1,2</sup>

Hieruit blijkt allereerst dat, om emissiereductie te behalen, ingrijpende maatregelen voor de landbouwsector nodig zullen zijn. Per gebied zullen andere maatregelen nodig zijn die stikstofuitstoot integreren met lucht- en waterkwaliteit, landschapsbeheer en doorberekening van externe kosten. Dit zal met name effect hebben op regio's die nu de KDWs het verst overschreden (Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel). Het uitgangspunt bij deze maatregelen is de ecologische situatie niet verder te verslechteren. In sommige regio's zou zelf het behalen van die minimumeis al een reductie van 70% vereisen. Het eindstreven van deze maatregelen is een stikstofdepositie behalen die geen belemmering vormt voor de Nederlandse natuurkwaliteit, om zo klimaatneutraal te zijn in 2050.<sup>1,2</sup>

Langs de grenzen met Duitsland en België is uitstoot uit desbetreffende landen bovendien ook nog van belang, omdat de KDWs daar ook overschreden worden. De depositie van ammoniak kan soms nog wel op een afstand groter dan 250km van de bron plaatsvinden en daarmee is 31% van stikstof emissies in Nederland afkomstig uit het buitenland. Daarom steunt ons beleid ook gedeeltelijk op een goede aanpak in onze buurlanden en viceversa. In het rekenmodel is rekening gehouden met een 10% reductie van uitstoot uit buurlanden, maar om alle gebieden onder hun KDW te krijgen zal dit ten minste 50% moeten zijn. Hoe dit gecoördineerd wordt dient door de Europese Commissie eind 2021 vastgelegd te worden in de 'Green Deal', een wettelijke verankering voor het behalen van de Sustainable Development Goals van de VN binnen de EU.<sup>1,2</sup>

## Hoe zien mogelijke oplossingen eruit?

Er moeten dus maatregelen komen om ammoniakemissie in de landbouwsector aan te pakken, en dan met name de rundveehouderij. Afhankelijk van de regio en aanwezige sectoren, wordt er gekozen voor een bepaald pakket aan maatregelen. De keuzes zouden gemaakt moeten worden met het oog op een duurzamere toekomst. De benadering is daarbij transitiegericht en niet enkel op inpasbaarheid in de huidige praktijk.<sup>2</sup> Dit leidt tot oplossingen zoals:

- **Opkoop of verplaatsing van bedrijven** in kritieke zones rondom Natura 2000 gebieden. De effectiviteit hiervan hangt direct samen met de afstand van het bedrijf tot het natuurgebied. Zo staat bijvoorbeeld het wegnemen van een gemiddelde varkenshouderij op 1-1,5km van een natuurgebied gelijk aan een reductie van 25mol/ha/jaar.<sup>2</sup> De vraag blijft ook of het verplaatsen van bedrijven uit kritieke zones haalbaar zal zijn, omdat hier net zo goed veel kosten mee gepaard gaan.
  - o *Wat gebeurt er met de vrijgekomen landbouwgrond?* Er kan gekozen worden voor omzetting tot natuurgebied binnen de Natura 2000 doelstellingen, het te gebruiken voor woningbouw of uitvoering van meer natuur inclusieve landbouw. Op basis van de Green Deal zou ten minste 10% van de landbouwgrond omgezet moeten worden tot een 'hoog divers landschap'. Dit uitruilen van gebruiksdoelen kan zowel op nationaal als regionaal niveau geregeld gaan worden.<sup>2</sup>
- **Afname aantal gehouden dieren.** Onder de huidige omstandigheden neemt naar verwachting het aantal varkens met 11% af, het jongvee met 19% en het aantal melkkoeien met 8%. Dit kan versnelt worden door het intrekken van productierechten.<sup>2</sup> Volgens D66 kan de veestapel gehalveerd worden door te investeren in duurzame landbouw.<sup>9</sup>
- **Reductie op bedrijfsniveau** zonder minder dieren te houden kan bewerkstelligd worden door middel van luchtwasser installaties, het verminderen van de concentratie eiwitten in diervoeding en het scheiden van mest en urine.<sup>2,5</sup> Dit zijn de zogenaamde 'technologische oplossingen' waar de VVD en het CDA naar refereren in hun partijprogramma.<sup>9</sup> Op basis hiervan is de sterke reductie zoals zichtbaar in fig. 6 voor elkaar gekregen, maar kan in theorie nog een verdere 75% reductie behaald worden. Het volledig sluiten van stalsystemen is echter niet wenselijk in het kader van dierenwelzijn, dus zal de nadruk moeten komen bij meer weidegang en/of de mestscheidingstechniek, die tot nu toe zelden toegepast wordt.<sup>2</sup>
- **Het aanpassen van de vergunningsverlening** voor de nieuwbouw van stallen. Zoals binnen het aangepaste PAS al het geval was, moet de vergunning binnen reductiedoelstellingen blijven. Hierdoor is er al een toename van emissiearme stallen. Dit kan verder aangestuurd worden door een actualiseringsplicht, waarin een aanvraag gebruik moet worden gemaakt best beschikbare technieken. Dit is op EU niveau al zo voor de pluimvee- en varkenshouderij.<sup>2</sup>

Wat al deze oplossingen gemeen hebben is dat zij meetbaar, afrekenbaar en adequate handhaving vereisen. Dit zou kunnen door op bedrijfsniveau een 'stoffenbalans' aan te houden in plaats van productierechten. Daarin worden bedrijven aangestuurd op natuur inclusieve landbouw door binnen hun bedrijf passende maatregelen te nemen. Bovendien raadt het visie document aan een dwingende wettelijke basis hiervoor te vormen. Om dit meetbaar te maken op bedrijfsniveau is daarnaast aanvullend ecologisch en technisch onderzoek nodig, waar ook niet zomaar fondsen voor vrijkomen.<sup>2</sup>

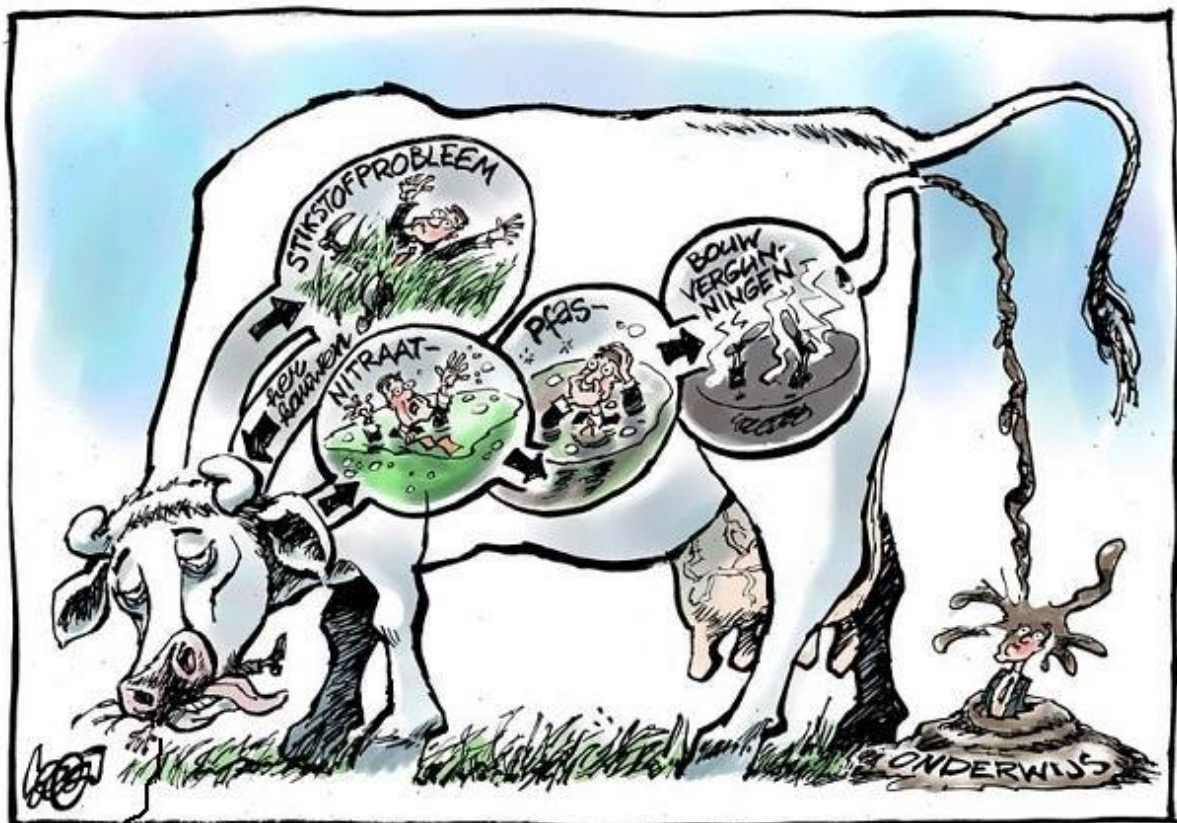
## Wat betekent dit voor de veehouder?

De mate van effectiviteit en bijkomende kosten van nodige maatregelen verschillen per bedrijf; hiertoe krijgen ondernemers wel ruimte om hun eigen keuzes te maken. De vraag is echter hoeveel keuze boeren daadwerkelijk in de praktijk zullen hebben met de nieuwe maatregelen. Eerdere ervaringen in normerende maatregelen (waaronder het melkquotum) hebben al laten zien dat boeren, gebonden aan grote hypotheek (gem. €800.000/bedrijf) en partnerafspraken, vaak maar weinig kunnen inspelen op dit soort grote veranderingen. Alternatieven zijn vaak te duur en te risicovol. Nederland heeft bovendien een groot deel van haar innovatie en export succes te danken aan grootschalige samenwerkingen binnen de landbouw, maar deze lijken de uitvoering van een snelle verduurzaming nu in de weg te staan: geen van de agro-industriële multinationals draagt verantwoordelijkheid voor milieuschade en daar kan het individuele bedrijf onderaan de keten nu op afgerekend worden.<sup>2</sup>

Het vinden van economische mogelijkheden binnen ecologische grenzen lijkt binnen de landbouw daarom vaak een tegenstrijdig gegeven. De omslag naar een verdienmodel waarin verduurzaming loont is daarom niet zomaar gemaakt. Om de toekomst van de veehouderij rendabel te houden binnen economisch grenzen, zijn er drie scenario's denkbaar<sup>2</sup> :

- **Verdere schaalvergroting en intensivering** zoals nu plaatsvindt is gezien de economische omstandigheden ook aannemelijk, maar zal ecologische beperkingen hebben. De veehouderij zal in dit geval meer moeten specialiseren om mee te concurreren op de wereldmarkt en afhankelijk blijven van export. Aangezien dit de nationale landbouw strategie is geweest sinds de 2<sup>e</sup> Wereld Oorlog, is het maar de vraag in hoeverre er nog rek in dit systeem zit.<sup>2,9</sup>
- **Investering in natuur inclusieve landbouw** waardoor er winst kan worden gemaakt op basis van de kwaliteit en diversiteit van geproduceerde producten. Dit wordt ook wel 'kringlooplandbouw' genoemd en is het uitgangspunt van D66.<sup>9</sup> Een consequentie hiervan kan zijn dat er ruimtelijke herschikking van landbouwactiviteit plaatsvindt, waarbij bedrijven een plaats krijgen waar de bodem het bedrijf het beste ondersteunt. Zo wordt de stikstofkringloop beter benut. Voor de praktische uitvoer hiervan is verder onderzoek nodig. Een andere aanpak zou zijn om meer op lokale productie te focussen en de keten zo kort te houden.<sup>2</sup> In beide gevallen is dit op voorwaarde dat de consumenten, waarvan het grootste deel binnen de EU, maar buiten Nederland woont, dan ook meer voor het product gaat betalen. Al leert de ervaring dat de consument dit zeker niet vrijwillig doet. Het risico wanneer dit niet zo is, is dat productie uitschuift naar een land waar de regelgeving meer toelaat. Hiermee wordt het probleem dan lokaal, ten koste van de veehouder, opgelost, maar verplaatst naar een ander gebied.<sup>2,3,11</sup>
- **Verbreiding van de bron van inkomsten** is de afgelopen jaren steeds populairder geworden. Hierbij ontstaat er naast het landbouwbedrijf energieproductie plaatsvindt, er een zorgboerderij is of een lokale producten winkel opent. Dit is echter wel erg gebonden aan de mogelijkheden binnen het bedrijf; dit extra werk moet ook opgeleverd kunnen worden. Wanneer ecosysteem diensten zoals landschapsbeheer en waterzuivering economisch lonend zouden worden gemaakt, zou deze optie al een stuk aantrekkelijker kunnen worden gemaakt. Het gebruik van maatschappelijke investeringen hiervoor is lastig, aangezien het zich niet direct terugbetaald.<sup>2</sup>

Meer en meer boeren zijn bereid aanpassingen te maken binnen hun bedrijf, mits dit het bedrijf rendabel houdt. Dit geldt echter niet voor alle boeren. Zodoende zullen de nieuwe maatregelen opnieuw tot conflict leiden, waarin het publiek debat verschillende waarden zal moeten afwegen. Daarom schrijft de langetermijnvisie ook voor om duidelijkheid te bieden in wat wel en niet in het toekomstperspectief passen en waardering te geven aan diegenen die bijdragen aan de transitie. Zo zijn er al verschillende keten specifieke initiatieven die bijdragen aan verduurzaming. Daarbij wordt echter nog lang niet gecompenseerd voor de maatschappelijke lasten. Hierin ligt de belangrijkste rol bij de overheid, omdat alleen zij keten overstijgend kan handelen. Door het instellen van belastingen en subsidies kan verduurzaming nationaal bekostigd worden. Een voorbeeld hiervan zou de een vleestax zijn, belasting van bedrijfsemissies of verhandelbare emissierechten.<sup>2</sup> De nog te vormen coalitie zal deze keuzes moeten gaan maken; afhankelijk van het pakket van maatregelen zal de boer zal zich in meer of mindere mate moeten gaan aanpassen. Welk scenario ook gekozen zal worden, de veehouderij in Nederland zal drastisch gaan veranderen.



illustratie Jos Collignon- Volkskrant vrijdag 7 november 2019

## Summary

As a consequence of the nitrogen crisis, the debate on a national reduction of livestock is growing more heated. Due to a current lack of adequate countermeasures, the damage to the environment due to high NH<sub>3</sub> emissions grows worse by the minute. Now that a new Dutch parliament coalition is being formed, decisions will need to be made. With agriculture as its main source, the question how to address this issue remains. To ensure protection of Natura 2000 areas and continue building houses to address the housing crisis, drastic changes in agriculture are lying ahead. In a recent advice report to parliament, strategies and scenarios to nationally reduce nitrogen emissions towards 2030 and 2050 are presented. The direct consequences of this for the farmer might mean changing their profit model, keeping less animals or even being closed down by the government. For each region, a different package of countermeasures will need to be created to attain set climate goals.

## Referenties

1. Bleeker A. *Cijfermatige Onderbouwing RIVM Langetermijn Verkenning Stikstofproblematiek.*; 2021.
2. Harry Paul (ABD TOPConsult), Team Langetermijnverkenning stikstofproblematiek (LTVS). *Stikstofruimte Voor de Toekomst Langetermijnverkenning Stikstofproblematiek: Doel, Integraliteit En Regie.*; 2021. [www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)
3. Bos AP (Bram), Puente-Rodríguez D, Reijs JW, van der Peet GF V, Koerkamp PWGG. *Monitoring Verduurzaming Veehouderij 1.0; Een Eerste Proeve van Een-Systematiek Voor de 15 Ambities van de Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij, Met Resultaten Voor Drie Diersectoren En Een Aantal Keteninitiatieven.*; 2017. doi.org/10.18174/423671
4. voor de Statistiek (CBS), voor de Leefomgeving PBLP, voor Volksgezondheid en Milieu RR, University W, Research (WUR). *Stikstof En Fosfaat in Dierlijke Mest En Kunstmest, 1990-2019.*; 2020. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0106-stikstof-en-fosfaat-in-mest>
5. Vermeij I, Ellen H, Bokma S. *Maatregelen Ter Reductie van Ammoniakemissie in Bestaande.*; 2017. <https://edepot.wur.nl/406202>
6. voor de Statistiek (CBS), voor de Leefomgeving PBLP, voor Volksgezondheid en Milieu RR, University W, Research (WUR). *Ammoniakemissie Door de Land- En Tuinbouw, 1990-2018.*; 2020. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0101-ammoniakemissie-door-de-land-en-tuinbouw?ond=20885>
7. NRC. Over het gigantische, urgente probleem van dit kabinet: PAS. *Haagse Zaken.* 2020;Podcast.
8. van Landbouw N en V. Over de beleidsregels - Alles over het stikstofprobleem. 2019;2020(Nov 3,). <https://www.aanpakstikstof.nl/achtergrond/vragen-en-antwoorden/beleidsregels>
9. van Bokkum M, de Groot T, Lodders H. Halveer de veestapel wel/niet. *NRC.* September 13, 2019:1-4.
10. Peter Smit. Halvering veestapel geen harde eis in aantekeningen verkenners. *Nieuwe Oogst.* <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/03/31/halvering-veestapel-geen-harde-eis-in-aantekeningen-verkenners>. Published March 31, 2021. Accessed April 4, 2021.
11. Lundmark F, Berg C, Schmid O, Behdadi D, Röcklinsberg H. Intentions and Values in Animal Welfare Legislation and Standards. *J Agric Environ Ethics.* 2014;27(6):991-1017. doi:10.1007/s10806-014-9512-0