

# Focus op subsidies melkveehouders

2024

# Inhoud

## 1. Samenvatting | 3

## 2. Subsidies voor veehouderij | 6

2.1 Subsidies | 6

2.2 Focus op melkveehouders | 8

## 3. Subsidies gericht op duurzaamheid | 9

3.1 Wat is 'duurzaamheid'? | 9

3.2 Eco-regeling: medailles voor melkveehouders | 10

3.3 Meeste melkveehouders hebben zilveren medaille | 11

3.4 Melkveehouders met gouden medaille zijn groter | 11

3.5 Melkveehouders met gouden medaille krijgen meer subsidie | 12

## 4. Toename subsidies voor duurzaamheid | 14

4.1 Inkomenssteun voor melkveehouders daalt | 14

4.2 Herverdeling subsidies door eco-regeling | 15

## 5. Medailles bereiken duurzame melkveehouders | 18

5.1 Indicatoren voor duurzaamheid | 18

5.2 Melkveehouders met gouden medaille scoren op veel indicatoren hoger | 19

5.3 Samenhang tussen medaille en integrale duurzaamheidsscore | 21

## Bijlage: Methodologische verantwoording | 23



1.

# Samenvatting

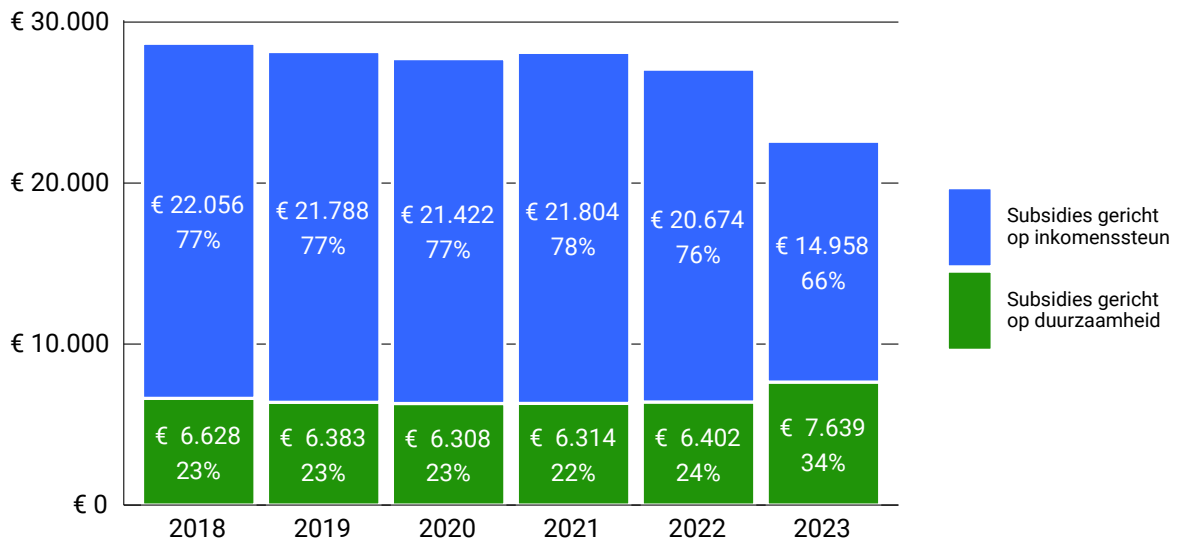
**Wij hebben onderzocht hoe de Europese en nationale subsidies voor de melkveehouderij zijn verdeeld en hoe deze zich richten op natuur, milieu en klimaat. Er gaat jaarlijks zo'n € 0,5 miljard aan EU-subsidies en nationale subsidies naar de veehouderij, waarvan € 0,4 miljard naar de melkveehouderij. We stellen vast dat er vanaf 2023 minder subsidie naar inkomenssteun gaat en meer naar verduurzaming. Ook blijkt uit ons onderzoek dat deze 'verduurzaming van subsidies' merendeels terecht komt bij melkveehouders die daadwerkelijk beter scoren op indicatoren voor duurzaamheid.**

## **Minder subsidie naar inkomenssteun en meer naar verduurzaming**

De introductie van de eco-regeling in 2023 in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU heeft voor melkveehouders een financiële verandering teweeg gebracht. In 2023 ging er – in vergelijking met voorgaande jaren – minder subsidie naar inkomenssteun en meer naar verduurzaming. Figuur 1 laat dit zien.

**Figuur 1** Gemiddelde subsidiebedragen per melkveebedrijf

**In 2023 stijgt het aandeel subsidies gericht op verduurzaming melkveehouderij**



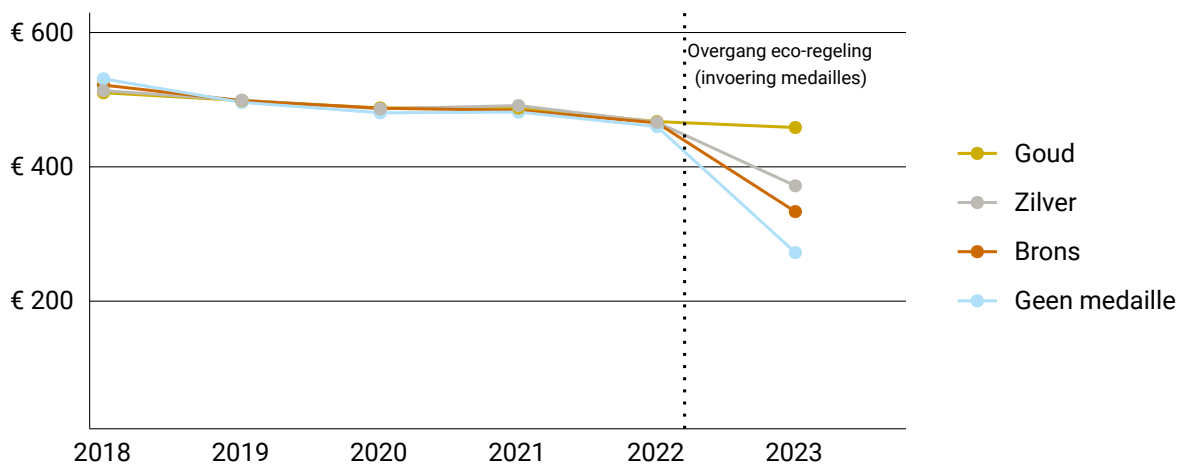
Vanaf 2023 wordt de omvang van de subsidiestroom onder melkveehouders deels bepaald op basis van zogenaamde eco-medailles die een melkveehouder kan verdienen door eco-activiteiten te ontplooiën.

Een melkveehouder met een gouden eco-medaille kreeg in 2023 gemiddeld € 460 aan totale subsidie per hectare. Een melkveehouder zonder eco-medaille kreeg gemiddeld € 270 per hectare. In figuur 2 laten we zien hoe de subsidiebedragen voor de melkveehouders – afhankelijk van hun medaille – uit elkaar zijn gaan lopen vanaf 2023.

**Figuur 2** Verdeling subsidie over medailles

**Eco-regeling zorgt voor verandering in de subsidies voor melkveehouder**

Totale subsidiebedrag per hectare



### **Melkveehouders met gouden medaille scoren beter op duurzaamheid**

De medailles worden toegekend op basis van inspanningen die melkveehouders leveren om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Maar het toekennen van een gouden medaille aan een melkveehouder betekent niet per definitie dat deze melkveehouder daadwerkelijk duurzamer presteert. Wij hebben onderzocht of dit het geval is. Uit ons onderzoek op basis van een steekproef blijkt dat melkveehouders met gouden eco-medailles gemiddeld gezien beter scoren op indicatoren voor duurzaamheid dan andere melkveehouders. Hierbij baseren we ons op een duurzaamheidsscore over het jaar 2022 die we per melkveehouder bepalen op basis van 13 effectindicatoren die Wageningen Economic Research (WEcR) hanteert om uitspraken te doen over duurzaamheid van individuele melkveehouders.

De meeste melkveehouders die in 2023 een gouden medaille kregen, horen bij de bedrijven die in 2022 beter scoorden op indicatoren voor duurzaamheid. Maar we zien ook dat 42% van de melkveehouders met een gouden medaille relatief laag scoorden op deze duurzaamheidsindicatoren.

# 2.

# Subsidies voor veehouderij

## 2.1 Subsidies

Dit onderzoek gaat over subsidies die de veehouderij ontvangt en de verdeling daarvan. Subsidies vormen een aanzienlijk deel van het inkomen van veehouders. Voor melkveehouders bestond in 2022 ongeveer 11% van het inkomen uit subsidies. Dit komt neer op ongeveer 3% van de opbrengsten van het bedrijf. Dit blijkt uit gegevens van [Wageningen University & Research](#).

Op basis van data van RVO stellen we vast dat er jaarlijks zo'n € 0,5 miljard aan EU-subsidies en nationale subsidies naar de veehouderij gaat, waarvan € 0,4 miljard naar de melkveehouderij.

Subsidies zijn te onderscheiden in subsidies die vooral gericht zijn op inkomenssteun en subsidies die zich vooral richten op duurzaamheid. In onderstaand kader geven we weer welke subsidies voor veehouderij we hebben onderzocht. Ook geven we weer welke van deze subsidies zich richten op verduurzaming (klimaat, energie, water, bodem, lucht, biodiversiteit, diergezondheid en/of dierenwelzijn) en welke subsidies zich vooral richten op inkomenssteun.

## Overzicht onderzochte subsidies en classificatie

### Gericht op duurzaamheid

|   |           |
|---|-----------|
| • Vergroeningsregeling / eco-regeling *                     | EU        |
| • Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer                     | EU        |
| • Deelname erkende kwaliteitsregeling kalvesector           | EU        |
| • Brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen | Nationaal |
| • Behoud grasland bij afbouw derogatie                      | Nationaal |
| • Melkvee van zeldzame runderrassen                         | Nationaal |
| • Vaccindoses tegen salmonella                              | Nationaal |



\* Vanaf 2023 is de vergroeningsregeling opgevolgd door de eco-regeling.

### Gericht op inkomenssteun

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| • Basisinkomenssteun (basispremie) | EU |
| • Brede weersverzekering           | EU |
| • Graasdierpremie (t/m 2022)       | EU |
| • Extra betaling jonge landbouwers | EU |



De subsidies basisinkomenssteun (basispremie) en de vergroenings- / eco-regeling vormen de grote meerderheid in bovenstaande opsomming van subsidies.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) verstrekt al deze subsidies – inclusief de EU-subsidies – namens de minister van LNV. EU-subsidies vallen onder het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het aanvragen van subsidies is vrijwillig, het is aan de ondernemer om wel of niet een aanvraag in te dienen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de verdeling van de subsidies.

Het bleek voor RVO niet eenvoudig om ons inzicht te geven in de subsidiebedragen die RVO overmaakt aan veehouders. RVO heeft de uitgekeerde subsidiebedragen niet in 1 systeem staan. Ook had RVO niet van alle subsidies recente gegevens. Tot en met 2022 is de informatie volledig. Voor 2023 kon RVO alleen de gegevens voor de derogatie-regeling leveren en hebben we de subsidies voor basisinkomenssteun en de eco-regeling zelf kunnen berekenen op basis van de hectaren per bedrijf. Bij de melkveehouderij zijn deze laatste twee samen goed voor ongeveer 97% van het totaal in de jaren 2018-2022. We hebben daarmee een goede benadering van de omvang van de subsidies die aan de melkveehouders in 2023 worden verstrekt.

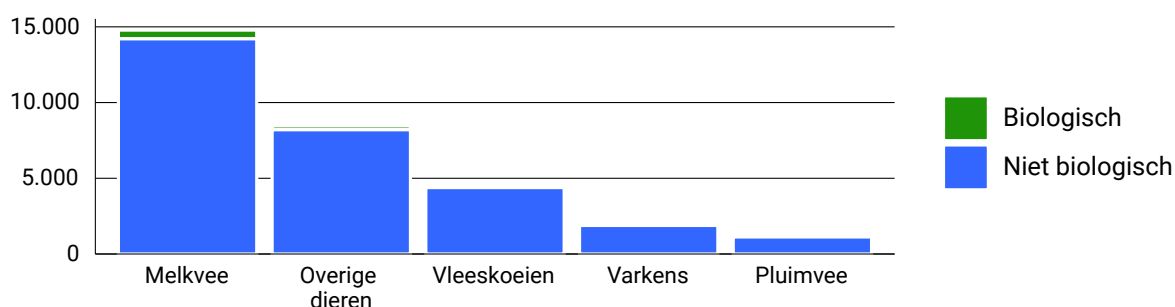
## 2.2 Focus op melkveehouders

In Nederland zijn ruim 31.000 veehouders. Figuur 3 laat per type veehouderij zien hoeveel bedrijven er zijn. De melkveehouderij vormt de meerderheid. Binnen alle typen is een klein aandeel biologisch.

**Figuur 3** Verdeling aantal bedrijven over veehouderijsectoren in 2023

### Melkveehouders vormen de meerderheid. 4% is biologisch

Aantal bedrijven

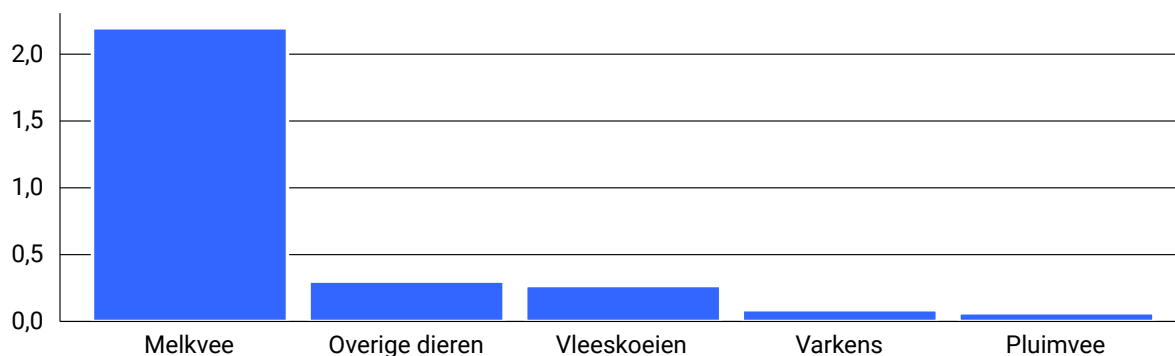


De melkveehouders gebruiken tezamen 1,2 miljoen hectaren grond, oftewel 33% van alle grond in Nederland. In figuur 4 laten we zien dat het meeste subsidiegeld naar de melkveebedrijven gaat.

**Figuur 4** Verdeling subsidies (EU en nationaal) over typen veehouderij (2018 t/m 2023)

### Melkveehouders krijgen tezamen meeste subsidie (€ 2,2 miljard in 6 jaar)

Totale subsidiebedrag (x € miljard)



We richten ons in het vervolg van dit rapport op subsidies die naar melkveehouders gaan, en dus niet op de andere veehouderijsectoren. Dat doen we omdat verreweg de meeste veehouders melkveehouder zijn en het overgrote deel van de subsidies naar de melkveehouderij gaat.



# 3.

# Subsidies gericht op duurzaamheid

## 3.1 Wat is 'duurzaamheid'?

De minister van LNV wil de landbouw verduurzamen, in lijn met de ambities van het GLB. Om hieraan te werken én om vast te stellen of die verduurzaming plaatsvindt is het nodig om te weten wat de minister precies wil bereiken als hij wil 'verduurzamen'.

Duurzaamheid is een containerbegrip. Er vallen verschillende ambities onder die in verschillende samenstellingen terugkomen in diverse beleidskaders, regelingen en beleidsonderzoeken, zowel op nationaal niveau als binnen de EU. Hoewel er verschillende definities worden gehanteerd, is er ook overlap. Zo richten alle definities zich op:

1. Klimaat en energie
2. Milieu (water, bodem en lucht)
3. Biodiversiteit

Sommige definities nemen ook dierenwelzijn en/of landschap mee. Wij volgen in dit onderzoek de definitie met bovenstaande 3 aspecten aangevuld met dierenwelzijn.

Met ons onderzoek willen we laten zien hoeveel subsidie er gaat naar de minder duurzame en de meer duurzame veehouder. Maar zo'n indeling bestaat niet. Er is alleen een onderscheid tussen biologische en niet-biologische bedrijven: ongeveer 4% van de melkveehouders is biologisch, de rest (96%) is dat niet. Maar een melkveehouder die niet biologisch is, kan alsnog (relatief) duurzaam zijn. Omdat de minister van LNV geen eenduidige meetbare definitie van duurzaamheid heeft, kunnen wij deze grote groep bedrijven op basis van de beschikbare informatie niet onderverdelen.

Omdat er geen eenduidige meetlat is, hebben wij de melkveehouders ingedeeld op basis van de medailles die veehouders krijgen op grond van de eco-regeling. Deze aanpak kent echter een aantal kanttekeningen. Zo is de eco-regeling niet bedoeld om veehouders onder te verdelen op de mate van duurzaamheid, en is de regeling pas vanaf 2023 onderdeel van het GLB. Ondanks deze beperkingen kunnen we wel de trend inzichtelijk maken in de verdeling van de subsidies in de afgelopen jaren, gerelateerd aan de medailles die melkveehouders kunnen aanvragen in de eco-regeling. In de methodologische bijlage van dit rapport is meer informatie te vinden over onze werkwijze en de kanttekeningen bij deze aanpak.

### 3.2 Eco-regeling: medailles voor melkveehouders

De eco-regeling heeft als doel om landbouwactiviteiten te ondersteunen die het klimaat, de natuur en het milieu verbeteren. Op basis van deze regeling kunnen boerenbedrijven een extra bedrag krijgen bovenop de basispremie, waaraan overigens ook voorwaarden wat betreft 'goede landbouw- en milieuecondities' (conditionaliteiten, zie hoofdstuk 4) zijn verbonden. Elke lidstaat heeft zelf ruimte om de eco-regeling in te richten en criteria voor subsidies te bepalen. Nederland heeft gekozen voor 5 sporen:

1. Klimaat
2. Biodiversiteit
3. Water
4. Bodem en lucht
5. Landschap

Op de 5 sporen kunnen boeren eco-activiteiten ontplooiën. Elke activiteit levert punten op. Op basis van het totaal aantal punten krijgt een boer een medaille toegekend. De medaille is bepalend voor de hoeveelheid subsidie die elke boer krijgt. Er zijn 4 smaken: een gouden medaille voor de bedrijven die de meeste eco-activiteiten ontplooiën, gevolgd door een zilveren en een bronzen medaille voor minder eco-activiteiten. Als een bedrijf geen steun aanvraagt, of als er weinig of geen eco-activiteiten zijn, dan krijgt het bedrijf geen medaille.

Een paar voorbeelden van eco-activiteiten die van toepassing zijn op de melkveehouderij zijn: het zaaien van grasklaver of kruiden in het grasland, het groen houden van de grond in wintermaanden, weidegang verlengen, biologische bestrijding, meer bufferstroken of houtelementen toevoegen.

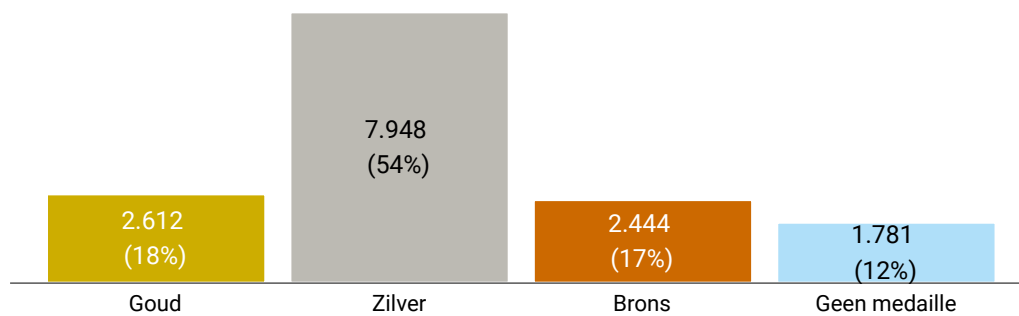
Van alle melkveehouders heeft 88% een medaille, voor varkenshouders en pluimveehouders is dit respectievelijk 42% en 34%. Dit komt doordat melkveehouders grondgebonden zijn, terwijl varkenshouders en pluimveehouders hun dieren meer in stallen houden. Omdat de eco-regeling in 2023 is gebaseerd op de activiteiten op het land van de boerenbedrijven, kan een deel van deze bedrijven geen gebruik maken van de regeling.

### 3.3 Meeste melkveehouders hebben zilveren medaille

Figuur 5 laat zien hoe de medailles verdeeld zijn in de melkveehouderij. De meeste melkveehouders hebben een zilveren medaille (54%).

**Figuur 5** Verdeling medailles over melkveehouders

Zilver is de meest voorkomende medaille onder melkveehouders

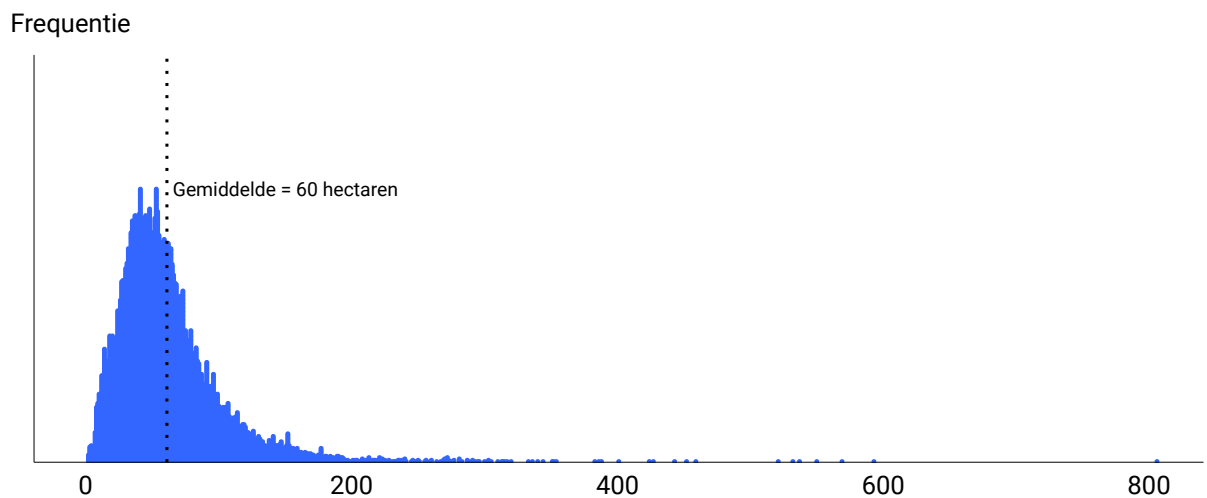


### 3.4 Melkveehouders met gouden medaille zijn groter

Figuur 6 laat zien hoe de omvang van de melkveebedrijven in Nederland verdeeld is. Het gemiddelde bedrijf is 60 hectare – oftewel 80 voetbalvelden – groot. 70% van de bedrijven heeft een omvang tussen de 20 en 100 hectaren. De allergrootste bedrijven omvatten 800 hectaren grond.

**Figuur 6** Verdeling omvang melkveebedrijven

**Gemiddeld melkveebedrijf heeft een oppervlakte van 60 hectaren. De grootste 800.**



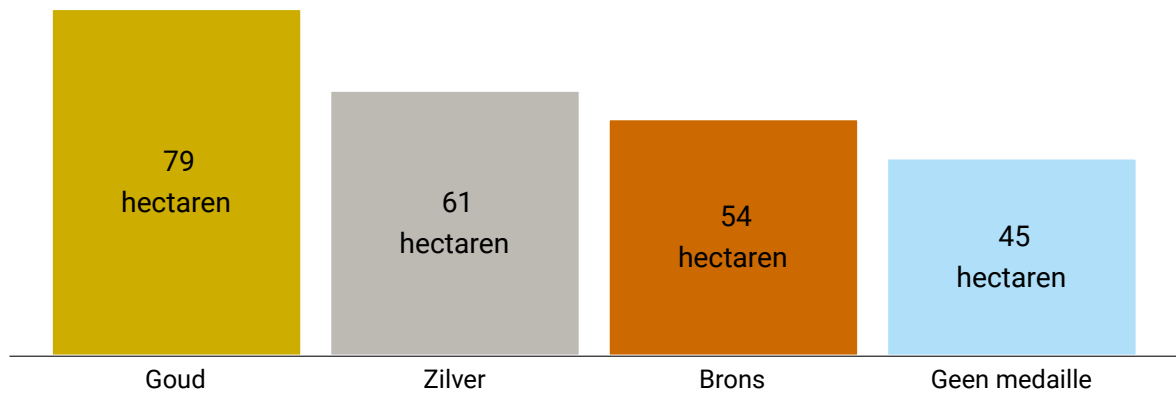
Als we kijken naar de omvang van het bedrijf (uitgedrukt in hectaren waarop geboerd wordt) dan valt op dat melkveebedrijven met een gouden of zilveren medaille gemiddeld gezien groter zijn dan bedrijven met een bronzen medaille, of zonder medaille. Een melkveebedrijf met een gouden medaille omvat gemiddeld genomen 79 hectaren. Melkveebedrijven zonder medaille hebben gemiddeld 45 hectaren, zie figuur 7.

### 3.5 Melkveehouders met gouden medaille krijgen meer subsidie

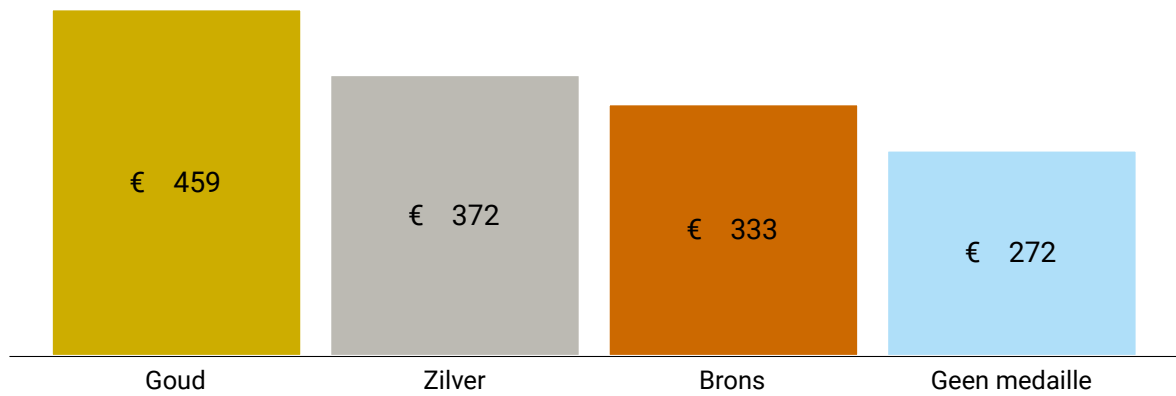
Wij hebben berekend dat een melkveehouder met een gouden medaille in 2023 gemiddeld € 459 subsidie per hectare heeft gekregen, zowel vanuit de EU als vanuit nationale subsidieregelingen. Een melkveehouder zonder medaille kreeg € 272 per hectare. Doordat een melkveebedrijf met een gouden medaille gemiddeld ook meer hectaren landbouwgrond heeft, is het verschil in totale subsidiebedrag per bedrijf nog groter. Figuur 7 laat zien dat een melkveehouder met een gouden medaille gemiddeld 3 keer zo veel subsidie krijgt als een bedrijf zonder eco-medaille, en dat dit komt door 2 verschillen: melkveehouders met een gouden medaille krijgen meer subsidie per hectare en deze melkveehouders hebben meer hectaren landbouwgrond.

**Figuur 7** Subsidiebedragen per melkveehouder en per medaille in 2023

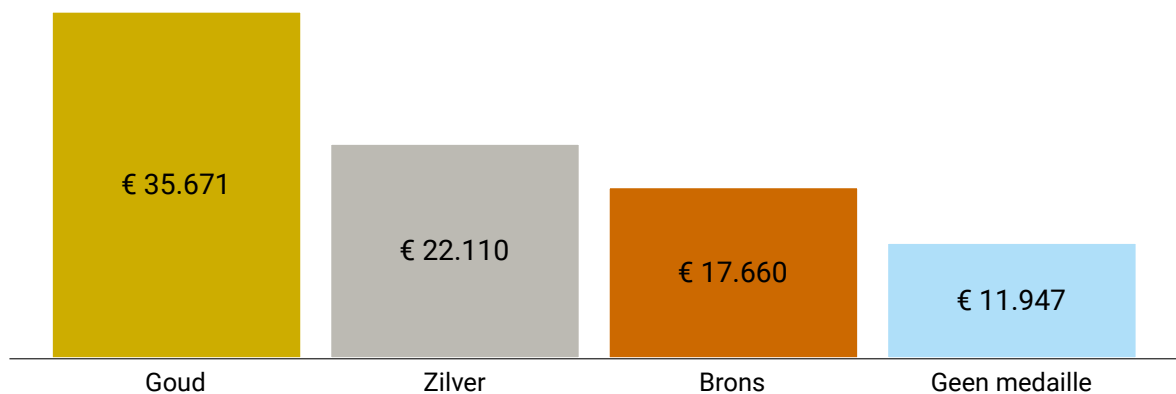
Een melkveehouder met een gouden medaille heeft meer hectaren:



Ook krijgt hij een hoger subsidiebedrag per hectare:



Daardoor is zijn subsidiebedrag 3 keer zo hoog als bij een melkveehouder zonder medaille:



# 4.

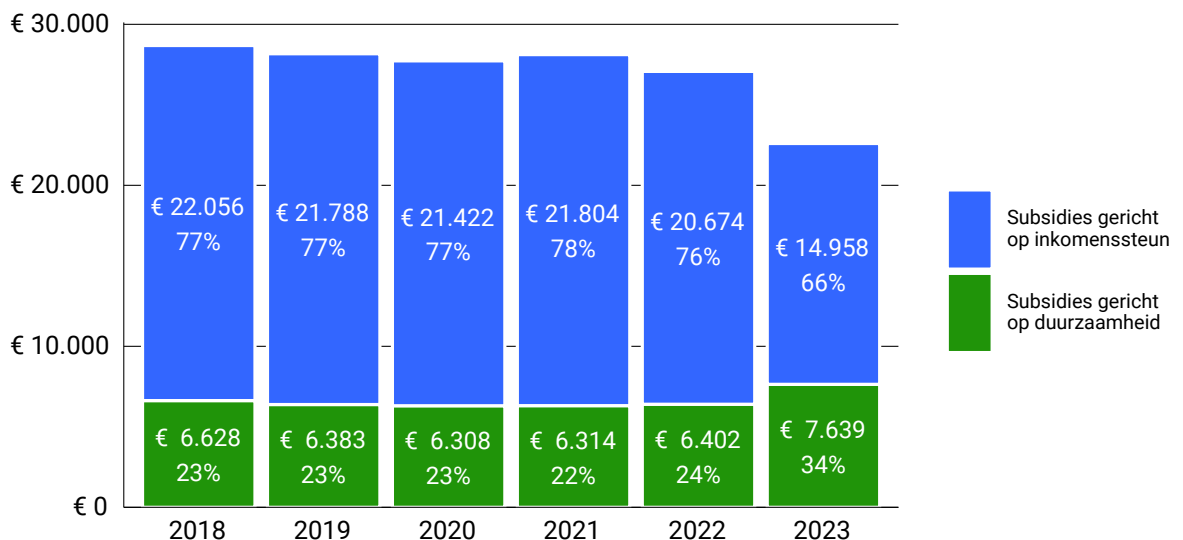
## Toename subsidies voor duurzaamheid

### 4.1 Inkomenssteun voor melkveehouders daalt

In figuur 8 geven we gemiddelde totale subsidiebedragen per melkveehouder weer. De figuur laat zien dat het totale subsidiebedrag voor een gemiddelde melkveehouder is gedaald van ruim € 27.000 in 2022 naar een kleine € 23.000 in 2023. De daling in 2023 is veroorzaakt door de daling van de GLB basispremie. Tegelijkertijd is de subsidie vanuit de eco-regeling in 2023 gestegen ten opzichte van de vergroeningsregeling in de jaren ervoor, maar deze compenseert de daling van de basispremie in 2023 niet volledig. Het aandeel van subsidies gericht op duurzaamheid neemt toe van gemiddeld 23% in de jaren 2018 tot en met 2022 tot 34% in 2023.

**Figuur 8** Gemiddelde subsidiebedragen per melkveebedrijf

**In 2023 stijgt het aandeel subsidies gericht op verduurzaming melkveehouderij**



We merken daarbij op dat de informatie over subsidies in 2023 niet compleet is, zoals toegelicht in § 2.1. RVO kon ons voor 2023 alleen de informatie leveren over 3 subsidieregelingen. De informatie over de andere 8 subsidies had RVO nog niet beschikbaar. Ondanks het ontbreken van deze informatie geeft figuur 8 een goede benadering, omdat de twee grootste subsidies, de basispremie en de eco-regeling danwel de vergroeningsregeling, in de jaren 2018-2022 ongeveer 97% uitmaken van het totale bedrag.

#### Conditionaliteiten

In 2023 is ook de basispremie in het GLB iets duurzamer geworden. Dit komt door de zogenaamde conditionaliteiten. Deze conditionaliteiten (ook wel: voorwaarden) gelden voor de subsidie die boerenbedrijven krijgen op basis van de basispremie in het GLB vanaf 2023. Bedrijven kunnen alleen gebruik maken van deze regeling als ze voldoen aan een aantal voorwaarden gericht op duurzaamheid. Zo moet een bedrijf gewasrotatie toepassen en zijn er eisen aan het in stand houden van blijvend grasland. Deze voorwaarden golden in eerdere jaren voor de vergroeningsregeling, maar zijn vanaf 2023 verplicht om in aanmerking te kunnen komen voor steun uit het GLB. Daarmee heeft de basispremie in 2023 een duurzamer karakter dan de basispremie in 2022.

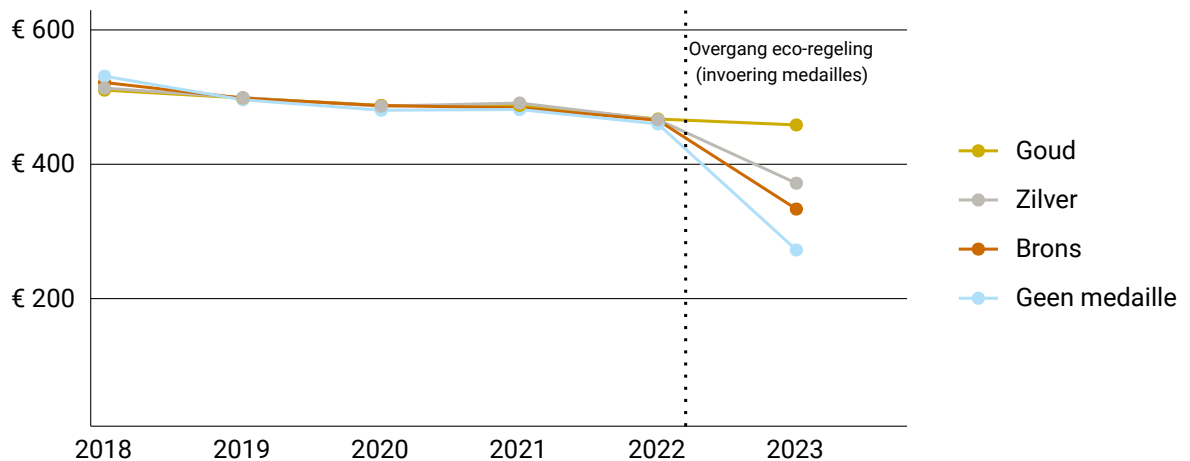
## 4.2 Herverdeling subsidies door eco-regeling

De vervanging van de vergroeningsregeling door de eco-regeling in 2023 ging gepaard met een herverdeling van de subsidiebedragen per melkveehouder en per medaillegroep. Figuur 9 laat dit zien. In deze figuur laten we de ontwikkeling van het subsidiebedrag per hectare zien in de periode 2018 tot en met 2023, uitgaande van de medaille die de melkveebedrijven in 2023 hebben ontvangen.

**Figuur 9** Verdeling subsidie over medailles

### Eco-regeling zorgt voor verandering in de subsidies voor melkveehouder

Totale subsidiebedrag per hectare



De figuur laat zien dat het gemiddeld subsidiebedrag per hectare voor alle melkveebedrijven in de periode 2018 tot en met 2022 licht daalde. In 2023 daalde het gemiddelde subsidiebedrag sterker. De omvang van de daling verschilt per medaille-groep. Bedrijven met een zilveren medaille, bronzen medaille of zonder medaille worden beperkt gecompenseerd in hun verlies aan subsidies, waardoor zij er het meest op achteruit gaan. Melkveehouders met een gouden medaille blijven gemiddeld gezien op ongeveer hetzelfde subsidiebedrag. Bij hen wordt de daling in de basispremie gecompenseerd door de stijging in de eco-regeling.

Dit is in lijn met het GLB Nationaal Strategisch Plan 2023-2027 waarin de minister van LNV, de provincies en de waterschappen onder meer afspraken maakten om duurzaamheid meer van invloed te laten zijn op de subsidie-inkomsten van bedrijven.

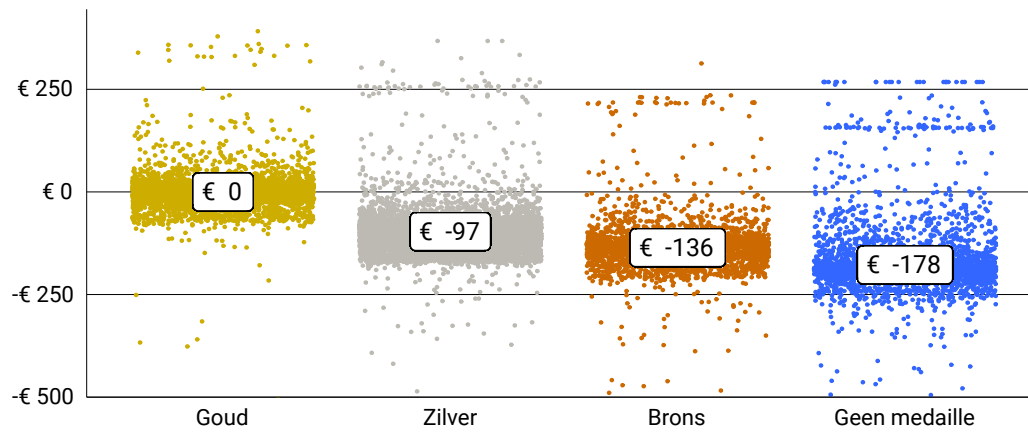
De herverdeling van de landbouwsubsidies kan voor de individuele melkveehouder een grote verschuiving in de ontvangen subsidies betekenen. Dit laten we zien in figuur 10.



**Figuur 10** Verschil tussen gemiddelde subsidiebedrag per hectare in 2022 en 2023

**Hoe hoger de medaille, hoe kleiner het verlies aan subsidie per hectare**

Elke stip is een melkveehouder. De cijfers in het kader geven het gemiddelde.



# 5.

# Medailles bereiken duurzame melkveehouders

## 5.1 Indicatoren voor duurzaamheid

De medailles worden toegekend op basis van inspanningen die melkveehouders leveren om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Maar het toekennen van een gouden medaille aan een melkveehouder betekent niet per definitie dat deze melkveehouder daadwerkelijk duurzamer presteert. Wij hebben onderzocht of dit het geval is op basis van duurzaamheidsindicatoren.

Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van steekproefdata uit het Bedrijveninformatienet (BIN) van Wageningen Economic Research (WEcR), in het bijzonder data over duurzaamheidsprestaties van individuele melkveehouders in 2022. Met het BIN verzamelt WEcR bedrijfseconomische en duurzaamheidsdata van Nederlandse boeren en vissers in opdracht van het ministerie van LNV. Dit is een wettelijke taak. Deze steekproefdata hebben we gekoppeld aan de data van RVO met de medaille-classificatie. Zo konden we vaststellen of een melkveehouder met een gouden medaille daadwerkelijk hoger scoorde op duurzaamheidsindicatoren in het jaar voordat de medailles werden bepaald dan een veehouder zonder medaille of een veehouder met een zilveren of bronzen medaille.

Hiervoor werken we met een set van 13 duurzaamheidsindicatoren, die zich richten op:

1. Klimaat en energie
2. Milieu (water, bodem, lucht)
3. Biodiversiteit
4. Diergezondheid

Deze 13 indicatoren vormen onderdeel van een uitgebreider overzicht van indicatoren waar WEcR informatie over heeft voor de veehouders die in de steekproefdata zijn opgenomen. Wij hebben de 13 indicatoren geselecteerd die het dichtst bij de definitie van duurzaamheid komen die in het GLB wordt gebruikt. Op basis van deze indicatoren hebben wij een integrale duurzaamheidsscore berekend en vervolgens een classificatie gemaakt. In de methodologische bijlage gaan we nader in op de onderliggende indicatoren en de berekeningen.

## 5.2 Melkveehouders met gouden medaille scoren op veel indicatoren hoger




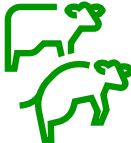




We hebben voor de individuele duurzaamheidsindicatoren onderzocht welke verschillen er zijn tussen de melkveebedrijven met een gouden medaille en de overige melkveebedrijven. We analyseren per indicator het verschil: deden de bedrijven met een gouden medaille het beter of niet? In figuur 11 laten we de uitkomsten van de analyse zien. In tabel 1 in de methodologische bijlage geven we de onderliggende details en cijfers.

We stellen vast dat melkveebedrijven met een gouden medaille op veel indicatoren positiever scoren dan de andere melkveebedrijven. Op de indicatoren onder de clusters milieu en biodiversiteit en weidegang scoren bedrijven met een gouden medaille significant beter dan andere bedrijven. Op de indicatoren onder diergezondheid en dierwelzijn en klimaat en energie zien we geen significante verschillen en één keer een negatief verschil.

Op basis van deze analyse stellen we vast dat hogere medailles – en daarmee hogere subsidies per hectare – vaker terecht komen bij melkveehouders die hoger scoren op de meeste duurzaamheidsindicatoren.

**Figuur 11** Verschillen per indicator tussen gouden melkveehouders en andere melkveehouders

**Melkveehouders met een gouden medaille scoren hoger op veel duurzaamheidsindicatoren**

| Positief  |   |
|---|---|
| Milieu  | Biodiversiteit en weidegang   |
| <p><b>Bedrijfsoverschot</b><br/>Voor het milieu is het slecht als niet alle grondstoffen productief benut worden.</p>  <p>Positief effect</p>                                    | <p><b>Aantal vormen van natuurbeheer</b><br/>Natuurbeheer kan bijdragen aan biodiversiteitsherstel.</p>  <p>Positief effect</p>                                    |
| <p><b>Milieubelasting *</b><br/>Gewasbeschermingsmiddelen hebben negatieve impact op bodem, grondwater en oppervlaktewater.</p>  <p>Positief effect</p>                          | <p><b>Weidegang</b><br/>Weidegang kan positieve effecten hebben op dierenwelzijn (natuurlijk gedrag) en biodiversiteit.</p>  <p>Positief effect</p>                |
| <p><b>Fosfaatexcretie</b><br/>Te veel fosfaat kan negatieve impact hebben op grond- en oppervlaktewater.</p>  <p>Positief effect</p>  |   |
| <p><b>Ammoniakemissie **</b><br/>De uitstoot van ammoniak uit mest kan negatieve gevolgen hebben voor de natuur.</p>  <p>Positief effect</p>                                   |   |
| Negatief  |   |
| Diergezondheid en -welzijn  | Klimaat en energie  |
| <p><b>Celgetal</b><br/>Gezondheid van de uier is een belangrijk onderdeel van de gezondheid van het dier.</p>  <p>Negatief effect</p>  | <p><b>Energiegebruik</b><br/>Meer energiegebruik per geproduceerde eenheid melk is slechter voor het klimaat.</p>  <p>Geen significant verschil</p>              |
| <p><b>Vervangingspercentage</b><br/>Als een boer veel koeien moet vervangen, kan dit een teken zijn van een minder goede diergezondheid.</p>  <p>Geen significant verschil</p> | <p><b>Broeikasgasemissie</b><br/>Meer CO<sub>2</sub>-uitstoot per geproduceerde eenheid melk is slechter voor het klimaat.</p>  <p>Geen significant verschil</p> |

\* Onder milieubelasting vallen 3 indicatoren (bodem, grondwater en oppervlaktewater)

\*\* Onder ammoniak vallen 2 indicatoren (stal & opslag en toediening & beweiding)

### 5.3 Samenhang tussen medaille en integrale duurzaamheidsscore

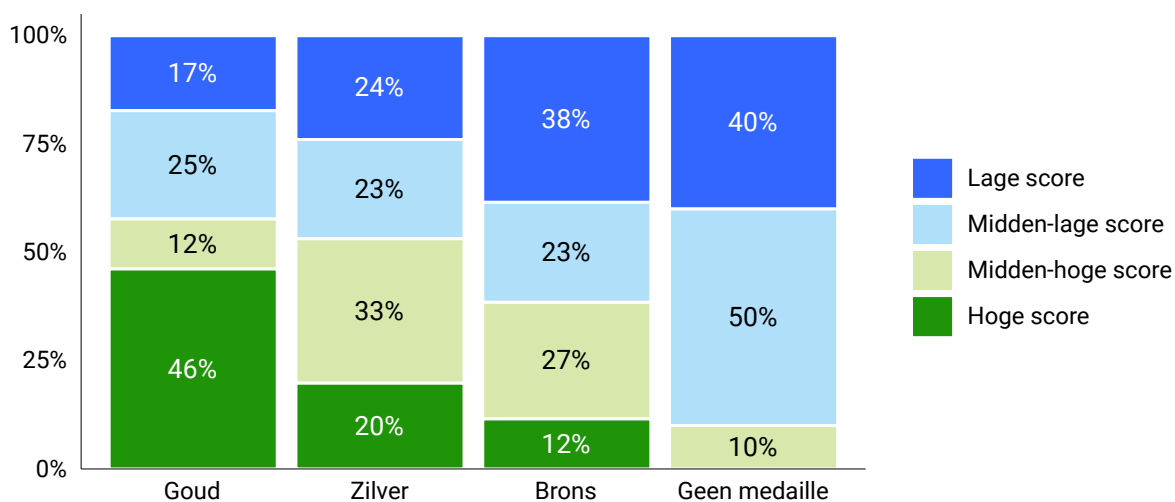
Op basis van de 13 duurzaamheidsindicatoren hebben we een integrale duurzaamheidsscore berekend. Door deze duurzaamheidsscore te koppelen aan de medaille-informatie geven wij een indruk van de duurzaamheidsprestaties van bedrijven in de verschillende medaille-groepen. We hebben gekeken of de boeren met een hogere medaille in 2023 ook een hogere duurzaamheidsscore in 2022 hadden. Hiervoor hebben we de melkveehouders in de steekproef van WEcR ingedeeld in 4 categorieën van duurzaamheidsscores:

1. Hoge score
2. Midden-hoge score
3. Midden-lage score
4. Lage score

Uit onze analyse blijkt dat er samenhang is tussen de kleur van de medaille en de duurzaamheidsscore van het melkveebedrijf. In figuur 12 laten we deze samenhang zien.

**Figuur 12** Samenhang tussen medailles en duurzaamheidsscore op basis van WEcR data

#### Gouden melkveehouders scoren vaker hoog op indicatoren van duurzaamheid



In de figuur is te zien dat melkveehouders met een gouden medaille meestal ook bij de bedrijven horen die de hoogste duurzaamheidsscores behaalden.

Melkveehouders zonder medailles vallen meestal in de groep die daar de laagste score op halen. Met andere woorden: hoe hoger de medaille, hoe beter de bedrijven scoren op de duurzaamheidsindicatoren.

Tegelijkertijd laat de figuur ook zien dat een gouden medaille en een hoge duurzaamheidsscore niet volledig overlappen. Zo behoort 17% van de melkveehouders met een gouden medaille tot de groep bedrijven met de laagste score. Ook is er een groep van 12% met een bronzen medaille, die op duurzaamheid juist tot de hoogste categorie behoort.

De uitkomsten van onze analyse kan de minister van LNV benutten om de medailles beter te laten aansluiten op de scores op duurzaamheidsindicatoren, zodat de hogere subsidiebedragen zo goed mogelijk bijdragen aan het stimuleren van verduurzaming door melkveehouders.

# Bijlage: Methodologische verantwoording

## Wat hebben we onderzocht?

### Hoofdvraag

Hoeveel LNV- en EU-subsidie gaat naar verschillende soorten veehouderij, en hoe verhoudt zich dat tot de effecten op natuur, milieu en klimaat van duurzame en minder duurzame veehouderij?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden hebben we onderstaande deelvragen beantwoord:

1. Welke subsidies dragen meer of minder bij aan de verduurzaming van de veehouderij?
2. Welke veehouderijbedrijven zijn te classificeren als duurzaam / semi duurzaam / gangbaar?
3. Welke bedragen aan subsidies ontvangt elke (duurzaamheids-)type veehouderij?
4. Wat zijn per (duurzaamheids-)type veehouderij de effecten op natuur, milieu en klimaat?

### Aanpak

Bij het beantwoorden van deze vragen hebben we gebruik gemaakt van data over bedrijven en subsidies van RVO en van data over duurzaamheidsprestaties van WEcR.

We hebben bij RVO informatie opgevraagd over 25 subsidies die zich richten op:

- Inkomenssteun
- Klimaat & energie
- Water, bodem & lucht
- Biodiversiteit
- Diergezondheid & dierenwelzijn

De informatie die wij hebben ontvangen van RVO betrof uiteindelijk 11 subsidie-regelingen. De andere 14 subsidieregelingen vielen af omdat hier nog geen subsidies van waren uitbetaald, deze niet door RVO werden geregistreerd, door een ander departement werden verstrekt, of niet van toepassing waren op de veehouderij. Dit overzicht van de subsidies, aangevuld met informatie over bedrijven in de veehouderij (zoals veehouderijsector, medaille), hebben we gebruikt als basis voor ons onderzoek. Hoewel we starten met een beeld van de veehouderijsector als geheel, richten we ons voornamelijk op de melkveesector. Bedrijven die vallen onder de categorie 'gemengd bedrijf', hebben we buiten deze analyse gelaten.

Omdat er geen eenduidige classificatie bestaat van niveau's van duurzaamheid van (melk)veebedrijven, hebben we gebruik gemaakt van een alternatieve manier om melkveebedrijven in te delen op duurzaamheidsaspecten, namelijk op basis van de medailles die bedrijven krijgen vanuit de eco-regeling. Met deze indeling hebben we de trend inzichtelijk kunnen maken in de verdeling van de subsidies in de afgelopen jaren, gerelateerd aan duurzame activiteiten van de melkveehouders.

Daarbij zijn een aantal kanttekeningen te maken:

- De eco-regeling is in 2023 geïntroduceerd. De medaille in 2023 geeft geen inzicht in de duurzaamheidsactiviteiten die melkveebedrijven in de jaren daarvoor hebben uitgevoerd.
- We kunnen niet zomaar stellen dat melkveebedrijven met een gouden label duurzamer zijn dan bedrijven met een ander label, of zonder label. Hier zijn verschillende redenen voor. Zo zijn niet alle duurzame activiteiten opgenomen in de eco-regeling. Er zijn bijvoorbeeld ook activiteiten die duurzaam zijn, maar die niet zijn opgenomen door de minister van LNV omdat de monitoring en de verantwoording te ingewikkeld of kostbaar is. Daarnaast is het voor veehouders mogelijk om duurzame activiteiten die zij uitvoeren vergoed te krijgen vanuit een andere EU-subsidieregeling, zoals het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Deze subsidie hebben we meegenomen in ons onderzoek voor zover deze aan individuele veehouders zijn uitgekeerd. Vaak gaat deze subsidie naar collectieven, in dat geval zijn ze niet zichtbaar in onze data. Omdat er geen sprake mag zijn van dubbele financiering, kiezen sommige bedrijven er voor om geen



subsidie vanuit de eco-regeling aan te vragen, maar in plaats daarvan mee te doen met het ANLb. Ook vanwege administratieve lasten kunnen veehouders er voor kiezen om geen subsidie vanuit de eco-regeling aan te vragen, terwijl zij mogelijk wel duurzame activiteiten uitvoeren. Het rubriceren van melkveehouders op basis van de medailles in de eco-regeling geeft dus niet per definitie een beeld van de duurzaamheid van alle melkveehouders.

- Medewerkers van het Ministerie van LNV geven aan dat het de bedoeling is om met de eco-regeling de verduurzaming van de landbouw te stimuleren, maar het is geen doel om alle bedrijven aan te zetten om een gouden medaille te behalen. Het doel van de eco-regeling is om zoveel mogelijk winst te halen op het totale doelbereik van de regeling, te weten klimaat, bodem en lucht, water, landschap en biodiversiteit.
- Melkveebedrijven zijn voor een deel van hun inkomen afhankelijk van subsidies. Er zijn meer factoren die invloed hebben op hun inkomen. In dit onderzoek richten wij ons enkel op de subsidies die deze bedrijven ontvangen.
- Wij hebben dit onderzoek gebaseerd op de medailles die aan melkveebedrijven zijn toegekend door RVO in 2023. Wij hebben zelf geen controles uitgevoerd of bedrijven voldoen aan de vereisten van de regeling.

Hierna bespreken we de stappen die we hebben gezet in het beantwoorden van de deelvragen in dit onderzoek.

### **1. Classificatie subsidies duurzaamheid**

Om inzichtelijk te maken welke subsidies gericht zijn op duurzaamheid, dan wel op inkomenssteun, hebben we per subsidie gekeken naar de theoretische onderbouwing van de subsidies (uitgedrukt in beleidsdoelen en soms voorwaarden). We laten daarbij de gerealiseerde effecten van subsidies buiten beschouwing.

Wij gaan uit van de indeling:

1. Klimaat & energie
2. Water, bodem & lucht
3. Biodiversiteit
4. Diergezondheid & dierenwelzijn.

Deze indeling komt overeen met de 4 doelen die de Europese Commissie noemt bij het thema “duurzame landbouwpraktijken en methodes” binnen het GLB. (CAP specific objectives 4, 5, 6, en 9. [https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/sustainable-agricultural-practices-and-methods\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/sustainability/environmental-sustainability/sustainable-agricultural-practices-and-methods_en)).

Als een subsidieregeling aan één of meerdere van deze criteria voldoet, dan beoordelen we de subsidieregeling als duurzaam. We merken daarbij dat op zo'n classificatie een vereenvoudigde weergave is van de werkelijkheid, omdat

bijvoorbeeld vanaf 2023 voor de basispremie ook voorwaarden gelden (conditionaliteiten) die in enige mate als ‘gericht op verduurzaming’ aangemerkt kunnen worden.

Naast de 11 subsidies die wij hebben onderzocht kunnen veehouders ook subsidies ontvangen van andere actoren zoals de provincies en agrarische collectieven. Deze hebben we niet in ons onderzoek meegenomen. Dit geldt ook voor de meer generieke subsidies die bedrijven kunnen aanvragen en die vooral via de EZK-begroting lopen. Denk bijvoorbeeld aan de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE).

## **2. Classificatie melkveebedrijven**

Bij de classificatie van de melkveebedrijven volgen we de eco-labels die zij in 2023 konden aanvragen. Op basis van de duurzaamheidsmaatregelen kan een melkveehouder extra subsidie krijgen. Dit levert 4 duurzaamheidsniveau's van veehouders op:

- Goud
- Zilver
- Brons
- Geen medaille

We gebruiken deze indeling om uitspraken te doen over de subsidies die deze groepen bedrijven in de periode 2018-2023 hebben ontvangen. We beschikken per bedrijf over deze informatie. In onze analyses baseren we ons op de informatie die we hierover hebben ontvangen van RVO. Voor de omvang van het bedrijf (aantal hectaren) gaat RVO uit van het aantal hectaren dat de melkveehouder heeft opgegeven dat deze in gebruik of in beheer heeft.

## **3. Melkveebedrijven en subsidies**

Op basis van de data van RVO kunnen we inzichtelijk maken welk deel van de subsidies bij welke melkveebedrijven terecht is gekomen. Per bedrijf berekenen we een totaalbedrag aan subsidie per jaar. Een aantal opmerkingen daarbij:

- Voor 2023 is de informatie over de subsidies niet compleet, omdat nog niet alle subsidies zijn vastgesteld. Enkel van de Transitierегeling Derogatie lagen de bedragen wel al vast op het moment dat wij de data ontvingen van RVO. Op basis van de informatie die RVO heeft verstrekt (oppervlakte en eco-medaille) konden we van de twee subsidies die het grootst in omvang zijn, de basispremie en de eco-regelіng, het bedrag in 2023 berekenen. Uit de data weten we dat ruim 97% van alle subsidies die binnen de scope van dit onderzoek vallen in de jaren 2018-2022 bestonden uit de basispremie en de vergroeningsregelіng, de voorloper van de eco-regelіng. Daarmee geeft de analyse over 2023 dus geen volledig, maar wel een goede benadering van de verdeling van subsidies.

- Wanneer er geen informatie over oppervlakte bekend is in 2023, dan kunnen we geen bedrag berekenen. Deze bedrijven vallen buiten de berekening van de steun in 2023, maar zijn wel opgenomen in de gemiddelden van de jaren ervoor.
- Voor het inzichtelijk maken van het onderscheid tussen biologische veehouders en bedrijven zonder biologisch keurmerk gaan we uit van de bedrijven die in 2023 waren gecertificeerd.
- In figuur 10 laten we zien wat de verschillen zijn in de gemiddelde subsidie die boeren hebben ontvangen, waarbij we 2023 vergelijken met 2022. Omdat informatie over de andere subsidieregelingen ontbreekt, hebben we een vergelijking gemaakt tussen de basispremie en de vergroeningsregeling (in 2022) en de basispremie en de eco-regeling (in 2023). De derogatieregeling, die pas in 2023 tot betalingen heeft geleid, hebben we daarbij buiten de analyse gelaten.

#### **4. Effecten op natuur, milieu en klimaat**

WEcR, onderdeel van Wageningen University & Research, monitort boerenbedrijven via het Bedrijveninformatienet (BIN). Het BIN is een netwerk van ongeveer 1.500 land- en tuinbouwbedrijven, 100 vissers en 150 bosbouwbedrijven. Samen vormen zij een representatieve steekproef van de Nederlandse agrarische sector. Met het BIN verzamelt WEcR bedrijfseconomische en duurzaamheidsdata van Nederlandse boeren en vissers in opdracht van het ministerie van LNV. Dit is een wettelijke taak.

Op basis van BIN-data van 195 melkveebedrijven, verrijkt met de medaille per bedrijf, hebben wij in de micro-omgeving van de Wageningen University & Research kunnen analyseren hoe bedrijven het doen op duurzaamheidsindicatoren. Hierbij baseren we ons op de gegevens over 2022. 184 melkveebedrijven konden we koppelen aan de RVO-data. Hiervan hadden 52 bedrijven een gouden medaille, 132 een andere of geen medaille. Wij hebben getest of de verschillen in uitkomsten op de duurzaamheidsindicatoren in de steekproef statistisch significant zijn door middel van de Wilcoxon test (zie tabel 1).

Hiervoor hebben we allereerst een integrale gewogen duurzaamheidsscore per boerenbedrijf bepaald op basis van 13 indicatoren (zie tabel 1). Hierbij volgen we de aanpak die WEcR zelf ook toepast in diverse studies, zie bijvoorbeeld <https://edepot.wur.nl/640609> en <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2278&indicatorID=2028>.

De indicatoren voor duurzaamheid hebben verschillende eenheden. Om deze te kunnen samenvoegen in één duurzaamheidsscore is per indicator de score omgezet naar een waarde tussen 0 (slechtste) en 1 (beste prestatie). Per indicator is de score voor elk bedrijf als volgt berekend:

$$\frac{\text{waarde indicator bedrijf} - (\text{gemiddelde} - 3 * \text{standaardafwijking})}{(\text{gemiddelde} + 3 * \text{standaardafwijking}) - (\text{gemiddelde} - 3 * \text{standaardafwijking})}$$

Deze formule is gebruikt voor indicatoren waarvoor een hogere waarde gunstig is. Voor indicatoren waarbij een lagere waarde gunstig is, is de score als volgt berekend:

$$\frac{\text{waarde indicator bedrijf} - (\text{gemiddelde} + 3 * \text{standaardafwijking})}{(\text{gemiddelde} - 3 * \text{standaardafwijking}) - (\text{gemiddelde} + 3 * \text{standaardafwijking})}$$

Wanneer de minimumwaarde of maximumwaarde van een variabele niet meer dan 3 x de standaardafwijking van het gemiddelde af lag, werd deze waarde gebruikt in plaats van het gemiddelde – of + 3 x de standaardafwijking. Wanneer de waarden lager dan 0 of hoger dan 1 uitkwamen, zijn deze respectievelijk bijgesteld tot 0 en 1. De scores hebben we vervolgens opgeteld met de weging, resulterend in een score tussen de 0 en 1. Het is hierdoor mogelijk dat een lage score op een duurzaamheidsindicator wordt gecompenseerd door hoge scores op andere duurzaamheidsindicatoren. Vervolgens categoriseren we de bedrijven op basis van hun totale duurzaamheidsscore in 4 gelijke groepen:

1. Lage score: de laagst scorende 25% van de bedrijven
2. Midden-lage score: de volgende 25%
3. Midden-hoge score: de daarop volgende 25%
4. Hoge score: de 25% hoogst scorende bedrijven.

De verdeling van medailles van de bedrijven in de BIN-steekproef kwam overeen met de verdeling in de gehele populatie. Daarmee geeft deze analyse op dat aspect een goed beeld van de melkveehouderij als geheel. Bij voldoende representativiteit kan je er vanuit gaan dat de uitkomsten gelden voor de gehele populatie van melkveebedrijven. Onze uitspraken die zijn gebaseerd op de steekproef gelden daarmee ook voor de populatie van melkveehouders als geheel.

WEcR werkt zelf met 2 verschillende sets van duurzaamheidsindicatoren (kpi's). Wij hebben de set gekozen die de meeste indicatoren omvat (14) en die het beste aansluit bij de GLB-doelen die we ook gebruikt hebben om subsidies op duurzaamheid te beoordelen (klimaat & energie, water, bodem & lucht, biodiversiteit en diergezondheid & welzijn). WEcR werkt ook met een set van 7 indicatoren die zich richten op 3 thema's: biodiversiteit, klimaat en grondgebondenheid. Deze indicatoren overlappen deels met de 14 indicatoren. Van de 14 indicatoren hebben we de indicator 'antibioticagebruik' niet meegenomen omdat hier voor 2022 geen gegevens van waren. Zo komen wij uit op 13 indicatoren.

In tabel 1 geven we de uitkomsten weer van onze vergelijking tussen de groep melkveehouders met een gouden medaille en de overige melkveehouders (zonder medaille of met een zilveren of bronzen medaille).

**Tabel 1** *Beoordeling effectverschil gouden melkveehouders versus de andere melkveehouders*

| Diergezondheid en -welzijn                       | Eenheid                     | Goud    | Rest    | P-waarde | Significant | Aard effect | Omvang effect |
|--|-----------------------------|---------|---------|----------|-------------|-------------|---------------|
| Celgetal   | 1.000 cellen per milliliter | 224,62  | 199,83  | 0,0079   | ja          | negatief    | -12%          |
| Vervangingspercentage                            | %                           | 19,95   | 20,84   | 0,8081   | nee         | -           | -             |
| <b>Klimaat en energie</b>                        |                             |         |         |          |             |             |               |
| Energiegebruik                                   | MJ per 100 kg melk          | 56,06   | 52,65   | 0,4616   | nee         | -           | -             |
| Broeikasgasemissie                               | Kg CO2 eq per kg melk       | 1230,31 | 1214,39 | 0,5176   | nee         | -           | -             |
| <b>Milieu</b>                                    |                             |         |         |          |             |             |               |
| Bedrijfsoverschot                                | kg N per ha                 | 141,58  | 185,57  | 0,0021   | ja          | positief    | 24%           |
| Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelengebruik | MBP bodem                   | 31,49   | 54,33   | 0,0002   | ja          | positief    | 42%           |
| Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelengebruik | MBP grondwater              | 23,52   | 51,08   | 0,0002   | ja          | positief    | 54%           |
| Milieubelasting gewasbeschermingsmiddelengebruik | MBP oppervlaktewater        | 49,56   | 62,70   | 0,0002   | ja          | positief    | 21%           |
| Fosfaatexcretie                                  | kg P2O5 per 1000 kg melk    | 5,51    | 6,39    | 0,0368   | ja          | positief    | 14%           |
| Ammoniakemissie stal + opslag                    | kg NH3 per GVE              | 10,08   | 11,38   | 0,0017   | ja          | positief    | 11%           |
| Ammoniakemissie toediening + beweiding           | kg NH3 per ha               | 28,20   | 33,02   | 0,0105   | ja          | positief    | 15%           |
| <b>Biodiversiteit en weidegang</b>               |                             |         |         |          |             |             |               |
| Aantal vormen van natuurbeheer                   | frequentie (1 tot max. 4)   | 2,00    | 1,28    | 0,0061   | ja          | positief    | 56%           |
| Weidegang (uur per koe per jaar)                 | uren                        | 1825,90 | 1164,08 | 0,0002   | ja          | positief    | 57%           |

**Algemene Rekenkamer**

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

[voorlichting@rekenkamer.nl](mailto:voorlichting@rekenkamer.nl)

[www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Foto: Shutterstock

De tekst in dit document is  
vastgesteld op 20 juni 2024.

Dit document is op 27 juni 2024  
aangeboden aan de  
Tweede Kamer.

**Den Haag, juni 2024**