

Position paper – rondetafelgesprek ‘Brede beëindigingsregeling met structuurbeleid om toekomstperspectief voor blijvers te realiseren’ 5 februari 2025

Daan Boezeman, Planbureau voor de Leefomgeving

Samenvattende conclusies

Een beëindigingsregeling kan effectief zijn om bij te dragen aan zowel economisch perspectief (verlaging mestafzetkosten) als aan leefomgevingsdoelen (stikstof en klimaat). Voor het verbeteren van de natuurkwaliteit is een beëindigingsregeling pas echt effectief als deze onderdeel is van een ruimtelijke strategie met aanvullend grondbeleid. Een betere natuurkwaliteit vergt namelijk ook ander grondgebruik op de juiste locaties. Er zijn verschillende beleidsmogelijkheden om deelname te bevorderen. Vaak wordt ingezet op hogere vergoedingen (pull factoren). Door ruimere vergoedingen wordt een regeling echter ook voor rendabele, toekomstbestendige bedrijven aantrekkelijk. Dat kan de doelmatigheid ondergraven. Daarnaast is langjarige duidelijkheid van belang. Een structurele regeling met verschillende openstellingsrondes kan beter aansluiten bij de moeilijke en langjarige stopbeslissingen van een veehouder dan de wisselende ad hoc regelingen in het recente verleden. De staatssteunregels staan toe de vergoedingen te differentiëren. Een langjarige brede stoppersregeling kan dus worden gecombineerd met een regeling voor specifieke gebieden waarbij een extra premie wordt geboden.

Dit position paper is gebaseerd op Boezeman, D. & M. Vink (2022), [Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen](#), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, aangevuld met recente inzichten¹. Uit de evaluaties van regelingen uit het recente verleden zijn lessen te trekken voor een eventuele toekomstige brede beëindigingsregeling.

Beëindigingsregelingen hadden naast milieudoelen vaak sociaaleconomische doelen

Stikstofreductie is de laatste jaren het belangrijkste **doel** geweest van vrijwillige beëindigingsregelingen voor veehouders. Eerder was dat de vermindering van het mestoverschot, geuroverlast of broeikasgassen (klimaat), terwijl de nertsenhoudery om ethische redenen (en later: COVID-19) verplicht is beëindigd. In die opsomming worden de (sociaal-)economische doelstellingen vaak vergeten. Vaak waren stoppersregelingen een sluitstuk van een breder beleidspakket waarin de landbouwmilieuregels werden aangescherpt. Ze vormden een sociaal vangnet voor bedrijven die niet langer in staat waren bij aangescherpte milieueisen of veranderende marktomstandigheden het hoofd boven water te houden. Tegelijk boden de ‘wijkers’ de ‘blijvers’ economische ruimte: zij konden productieruimte overnemen of mestafzetkosten konden dalen. Dat lijkt op de situatie anno 2025 na het verlies van derogatie. Afhankelijk van de politieke keuzes over vormgeving kunnen stoppersregeling dus gelijktijdig *meerdere* doelen dienen, wat bijdraagt aan de kosteneffectiviteit. Tegelijk zijn er ook trade-offs: sterke inzet op het ene doel kan ten kosten gaan van de ander.

¹ Met dank aan Martijn Vink, Marko Hekkert, Andre van Iammeren, Jacqueline Timmerhuis, Jeannette Beck en William van Dijk (allen PBL).

Juridische kaders (staatssteun) begrenzen de mogelijkheden

De vormgeving van het instrument wordt beperkt door het **Europees recht**: door de overheid bekostigde beëindigingsregelingen zijn staatssteun en vergen toestemming van de Europese Commissie². Zij kunnen volgens de richtsnoeren³ *geoorloofde* steun zijn als ze een duidelijk milieu-, klimaat-, ethisch of volksgezondheidsdoel dienen, maar ook herstructurering of vervroegde uittreding kan een reden zijn. De productielocatie moet definitief worden gesloten én dat de deelnemer mag dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plek in Nederland of de Europese Unie. Maximaal 100% van de actuele waarde van activa – de stallen en machines – kan worden vergoed, evenals de sloopkosten en eventuele verplichte sociale kosten. Alléén om milieu- of klimaatredenen mag een ‘financiële stimulans’ van 20% van de activa geboden worden, zoals dat bij de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties met piekbelasting (LBV+) het geval is. Bij economische redenen geldt dat dus *niet*. Belangrijk is dat steun alleen geboden kan worden als daarmee verder wordt gegaan dan de Europees-rechtelijke verplichtingen. In 2025 dreigt Nederland het verplichte maximale mestproductieplafond te overschrijden. Het is onwaarschijnlijk dat de Commissie een regeling als geoorloofde steun beoordeelt, als die als doel heeft om daarmee aan de verplichting te voldoen. Zo liep de goedkeuring van het fosfaatrechtenstelsel in 2016 vertraging op omdat Nederland op dat moment nog het fosfaatproductieplafond overschreed.

De vijver van potentiële deelnemers waar regelingen uit vissen is uiteindelijk beperkt

Stoppen is voor veehouders niet zelden een pijnlijke beslissing. Uit onderzoek blijkt dat er verschillende **deelnemersgroepen** kunnen worden onderscheiden. Onder de deelnemers aan eerdere regelingen zaten vooral veel oudere, en relatief kleinere, veehouders zonder opvolger. Dat wil niet zeggen dat er ook grotere en modernere bedrijven bij zaten: bedrijven die een tak afstoten, nieuwe ondernemerskansen zien of bedrijven die in economisch zwaar weer terecht waren gekomen. Overigens haakt ook altijd een fors percentage bedrijven dat zich aanmeldt uiteindelijk af om verschillende redenen: een derde lijkt een redelijke vuistregel. De dieraantallen daalden met enkele procenten per jaar of ronde dat een regeling open werd gesteld – bij varkens en pluimvee was dat flink hoger dan bij melkvee. Dat lijkt ook bij de huidige regelingen het geval. Het aantal bedrijven neemt langjarig af (bedrijven met varkens rond 6% en met melkvee rond 3%). Uit de cijfers blijkt dat veehouders stopbeslissingen uitstellen of naar voren halen: rondom de jaren van een regeling liggen de stopcijfers lager dan het langjarig gemiddelde. (Overigens dalen de dieraantallen alleen bij een stoppersregeling. Anders neemt een andere veehouder de productierechten die het bedrijf wil doorontwikkelen.) Al met al is de deelnamepotentieel dus beperkt.

Aan welke beleidsknoppen zijn te draaien?

Om de deelname aan regelingen te bevorderen zijn er **verschillende knoppen om aan te draaien**. In het verleden werd dat gedaan via de pull-factoren: de vergoedingspercentages steeds groter te maken en door de deelnamevoorwaarden te verruimen. Nu komen 15.000 (circa 1/3) van de veehouderijlocaties in aanmerking voor de nieuwe provinciale regelingen gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB); circa de helft kon eerder niet meedoen aan de LBV of LBV+⁴. Hoe hoger de

² Verplichte beëindigingsregelingen raken aan ontneming of regulering van het eigendomsrecht, en daarvoor gelden dus de kaders van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

³ Zie 1.3.1. van de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C485/01)

⁴ RIVM (2024), [Adviesvraag bepalen doelgroep van de Maatregel Gerichte beëindiging \(MGB\)](#). Bilthoven.

vergoedingen, hoe meer rendabelere bedrijven mee doen. Het kan echter wel de doelmatigheid ondergraven. In *theorie* wordt dat ondervangen door een prioriteringskader om aanmelders te selecteren. In de *praktijk* is dat echter nooit gebruikt: de politiek maakte altijd extra budget vrij zodat iedereen kon meedoen. De doorlooptijd is 3-5 jaar van ontwikkeling van een regeling tot de feitelijke productiebeëindiging. Extra budget voor de MGB en een snelle openstelling kan snelheid bieden.

Een tweede categorie drempel-factoren is inzet op voorlichting, heldere regels en stabiliteit. De uitvoeringscapaciteit om dat te ondersteunen is aanwezig. Regelingen zijn nu echter ad hoc en verschillend; er is er geen langjarige of herhaalde stoppersregeling waarmee een deel van de stoppers kan afvloeien. Een stabiele, structurele regeling kan beter aansluiten bij natuurlijk verloop in de sector en de (ingrijpende) stopbeslissing in het leven van een veehouder.

De derde groep knoppen grijpt in op push-factoren. Het aanscherpen milieu- of dierwelzijnsbeleid (via middel- óf doelsturing) maakt de keuze voor voortzetting voor sommige de bedrijven moeilijk; 'vrijwillig' stoppen is altijd maar betrekkelijk. Het verlies van derogatie is uiteraard een belangrijke push-factor. Ook het aan banden leggen van de handel in productierechten of natuurvergunningen (extern salderen), al dan niet in specifieke gebieden zoals eerder nabij Natura 2000-gebieden, zijn dit soort knoppen.

Landgebruiksverandering is een lastige factor, en vergt flankerend grondbeleid

Het beëindigen van veehouderijen kan voor het verbeteren van de **natuurkwaliteit vooral effectief zijn als dat op de juiste locaties** plaats vindt. In Nederland vraagt natuurkwaliteitsherstel naast emissiereductie ook om (tienduizenden) hectares extra natuurgebied of sterk aangepast (extensiever) landbouwkundig gebruik. Een beëindigingsregeling zal daarom veel effectiever zijn als deze onderdeel is van een ruimtelijke beleidsstrategie waarin toegewerkt wordt naar ander grondgebruik op de juiste locaties (hogere grondwaterstand, meer leefgebied, agrarisch natuurbeheer). Het (moeten) aanbieden van grond is echter de belangrijkste afhaakreden voor boeren bij dergelijke regelingen. In het verleden was er dan ook nauwelijks grond mee gemoeid. Dat vergt dus aanvullend grondbeleid. Tegelijk bestaat het beeld dat een deelnemer de grond nu behoudt en mogelijk verpacht voor intensieve teelten, met milieudruk tot gevolg. Dit verpachten is echter niet 'eigen' aan een beëindigingsregeling; ook als de veehouder op een andere manier gestopt was kan het gebeuren. Ook deze problematiek vraagt dus vooral flankerend grondbeleid.

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 23 januari 2025

PBL-publicatienummer: 5829

Contact

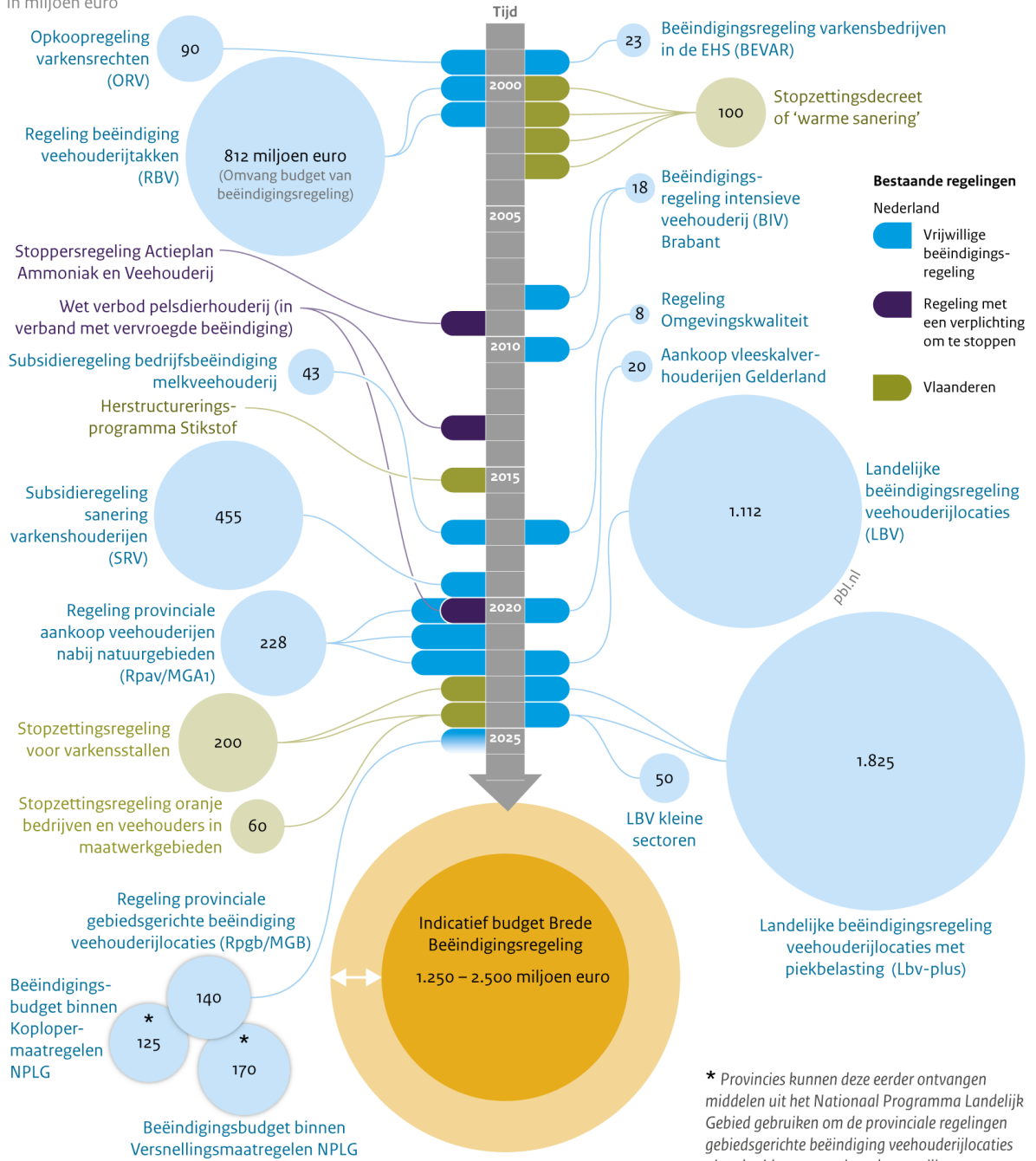
Daan.Boezeman@pbl.nl

Over het PBL

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Budgetten beëindigingsregelingen in Nederland en Vlaanderen, 1999 – 2025

in miljoen euro



Bron: PBL

* Provincies kunnen deze eerder ontvangen middelen uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied gebruiken om de provinciale regelingen gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties uit te breiden tot maximaal 700 miljoen euro.