

Eerste verkenning stikstofplannen kabinet-Jetten: meer duidelijkheid voor veehouders, maar uitkomst blijft onzeker

2 juli 2026 17:20 CEST | **RaboResearch** | Onderzoek



Harry Smit

Senior analist agrarische sector

Harry.Smit@rabobank.com

Op vrijdag 26 juni presenteerde het kabinet-Jetten zijn stikstofplannen. In dit artikel lichten we de onderdelen toe die het meest relevant zijn voor veehouders en geven we een eerste inschatting van de gevolgen voor ondernemers in de veehouderij.

In het kort

- Het kabinet-Jetten kiest voor bedrijfsspecifieke emissieplafonds, zonerings en grondgebondenheid om stikstofuitstoot te verlagen en vergunningverlening te herstellen.
- Melkveehouders zijn de eersten die duidelijke reductiedoelen richting 2030 en 2035 krijgen, maar veel maatregelen, kosten en gebiedseisen zijn nog onzeker.
- Financiële steun en opkoopregelingen begeleiden de transitie.

Doelenbeleid, middelvoorschriften en zonerings

Op vrijdag 26 juni presenteerde het kabinet-Jetten zijn stikstofplannen. In dit artikel lichten we de onderdelen toe die het meest relevant zijn voor veehouders en geven we een eerste inschatting van de gevolgen voor ondernemers in de veehouderij.

Om de stikstofuitstoot terug te dringen, kiest het kabinet voor een systeem van bedrijfsspecifieke ammoniakemissieplafonds, waarbij ondernemers zelf bepalen hoe zij aan de normen gaan voldoen. Dit doelenbeleid wordt gecombineerd met enkele middelvoorschriften en een herstructurering van ongeveer 10% van het landelijk gebied. Zo wil het kabinet juridisch houdbare vergunningverlening opnieuw op gang brengen, zonder direct in te grijpen in de omvang van de veestapel. Wel houdt het kabinet krimp van de veestapel als optie achter de hand als de aanpak onvoldoende effect heeft. Het plan kent een integrale benadering en richt zich naast stikstofuitstoot op waterkwaliteit, natuurherstel, dierenwelzijn en de uitstoot van broeikasgassen. Omdat het kabinet een minderheidskabinet is, is het onzeker of het voorstel ongewijzigd door de Eerste en Tweede Kamer komt.

Algemene reductie van ammoniakemissies

Het kabinet wil overstappen van depositiedoelen naar emissiedoelen voor ammoniak. De kritische depositiewaarde verdwijnt daarmee uit de huidige stikstofwet. Dat is in lijn met de koers die het vorige kabinet al had ingezet. Voor 2035 worden sectorale emissieplafonds vastgesteld. Voor de landbouw geldt een reductiedoel van 42% tot 46% ten opzichte van 2019. Voor de sectoren industrie en mobiliteit is het doel 50% reductie. De sectorplafonds worden vertaald naar bedrijfsspecifieke plafonds voor stalemissies van ammoniak; in de melkveehouderij gebeurt dat op basis van fosfaatrechten en in de intensieve veehouderij op basis van dierplaatsen. Ondernemers krijgen daarmee ruimte om zelf te bepalen hoe zij de benodigde emissiereductie realiseren. Voor de melkveehouderij komt daarnaast een vergelijkbaar doelenbeleid voor broeikasgasemissies, eveneens gekoppeld aan fosfaatrechten. Voor veldemissies van ammoniak komen algemene middelvoorschriften. Voor de tussentijdse reductiedoelen van 23% tot 25% in 2030 komt een borgingsmechanisme: als de doelen niet worden gehaald, volgen aanvullende maatregelen. Het eerste monitoringsmoment ligt in 2027/2028.

Voor melkveehouders betekent dit dat de gemiddelde ammoniakemissie uit de stal per fosfaatrecht moet dalen van ongeveer 0,3 kg naar 0,164 kg in 2035: een reductie van circa 45% voor het gemiddelde bedrijf. Voor broeikasgasemissies geldt een plafond van 92 kg CO₂-equivalent per fosfaatrecht: een reductie van 12% volgens de berekening van het kabinet. De emissiedoelen per dierplaats voor de intensieve veehouderij zijn nog niet bekend.

Grondgebondenheidsnorm in de melkveehouderij

Er komt een norm van maximaal 2,6 grootvee-eenheden (GVE) per hectare. Deze norm dwingt vooral de meest intensieve melkveebedrijven tot extensivering. Melkveehouders kunnen contracten afsluiten met akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer om aan deze eis te voldoen. Daarnaast komt er een graslandnorm voor melkveehouders op zand- en lössgronden. Zij moeten op minimaal 85% van hun grond gras en/of rustgewassen telen.

Zoneringsbeleid

Het kabinet wijst ongeveer 10% van het Nederlandse landbouwareaal aan als speciale zone. Het gaat om gronden binnen zones van 500 of 1.000 meter rond Natura 2000-gebieden, rond bepaalde beekdalen en in waterwingebieden. In deze zones geldt een aanvullende ammoniakreductie-eis van gemiddeld 20 procentpunt, gecombineerd met voorwaarden die extensivering stimuleren, zoals lagere mesttoediening en minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De exacte opgave kan per gebied verschillen. Ondernemers kunnen samen met provincies een vrijwillige aanpak ontwikkelen om de doelen te halen. Lukt dat niet vóór 2028, dan legt de rijksoverheid verlaagde ammoniakplafonds en andere voorwaarden op aan individuele bedrijven.

Financiële steun

Het stikstoffonds van 20 miljard euro is bedoeld om ondernemers deels te compenseren voor de extra kosten en waardedaling van landbouwgrond en om de noodzakelijke transitie mogelijk te maken. Vrijwel het volledige bedrag is bestemd voor de landbouw; 2,2 miljard euro gaat naar natuurherstel en 250 miljoen euro gaat naar vervoer en industrie. Binnen de landbouw gaat een groot deel naar compensatie van ondernemers en ondersteuning van extensivering in zoneringsgebieden. Een kleiner deel is beschikbaar voor het stimuleren van innovaties die emissies verlagen zolang de einddoelen voor 2035 nog niet gelden. Het kabinet wil ketenpartijen medeverantwoordelijk maken voor verduurzaming, onder meer via afspraken over een groter aandeel biologische producten en bijdragen aan publiek-private stimulerings- en beloningsregelingen voor ondernemers die vóór 2030 aan de tussendoelen en vóór 2035 aan de einddoelen voldoen.

Overige maatregelen

De afoming bij verhandeling van fosfaatrechten in de melkveehouderij blijft bestaan. De afoming van varkensrechten keert mogelijk terug; afoming van pluimveerechten komt er waarschijnlijk niet. Daarnaast wordt het stelsel van dierrechten verbreed naar andere sectoren. Er komen een of meerdere nieuwe vrijwillige opkoopregelingen. Als de doelen niet worden gehaald, volgt in 2035 een generieke korting op fosfaat- en/of dierrechten. Het kabinet zet ook in op legalisering van PAS-melders en neemt maatregelen om hun bedrijfscontinuïteit te waarborgen. Het kabinet komt tot slot met een rekenkundige ondergrens. Daarmee moet vergunningverlening voor nieuwe projecten met een beperkte stikstofuitstoot, zoals woningbouw, PAS[1]-melders en ondernemers buiten de veehouderij, weer mogelijk worden.

Tijdslijn

- In oktober 2026 komt het kabinet met een wetsvoorstel dat de kritische depositiewaarde uit de stikstofwet haalt en vervangt door emissiedoelen.
- Het kabinet vraagt provincies om externe en interne saldering zo snel mogelijk weer mogelijk te maken. Provincies moeten daarvoor plannen opstellen waarmee ze additionaliteit kunnen onderbouwen: ze moeten aantonen dat de natuur niet verslechtert en dat natuurbehoud is geborgd wanneer nieuwe vergunningen worden verleend in ruil voor inlevering van oude vergunningen. In sommige gevallen is saldering al eerder mogelijk, bijvoorbeeld met een ecologische onderbouwing.
- Voor het einde van 2026 wordt het effect van de voorgenomen maatregelen getoetst. Daarna moet meer juridische zekerheid ontstaan voor nieuwe projecten. Het kabinet verwacht dat vergunningverlening vanaf 2027 geleidelijk weer op gang kan komen, afhankelijk van de regionale situatie.
- In januari 2027 komt het kabinet met voorschriften voor zoneringsgebieden en worden middelen voor natuurbeheer beschikbaar gesteld.

- Uiterlijk 1 juli 2027 stelt het kabinet het actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn op.
- Uiterlijk eind 2027 komt het kabinet met een rekenkundige ondergrens.

Eerste inschatting van de impact

Meer duidelijkheid

Met het kabinetsvoorstel krijgen ondernemers meer duidelijkheid over de doelen waaraan zij in 2030 en 2035 moeten voldoen voor ammoniak- en broeikasgasemissies. Dit geldt in eerste instantie vooral voor melkveehouders, en zodra de emissieplafonds per dierrecht zijn vastgesteld ook voor ondernemers in de intensieve veehouderij. Ondernemers kunnen de doelen halen door te investeren in emissiereducerende technologie en managementmaatregelen, door het aantal dieren te verminderen en/of door fosfaat- of dierrechten bij te kopen. De overheid wil ondernemers die al vóór de ingangsdata reducerende investeringen doen of maatregelen treffen, belonen met publiek-private middelen. Na 2035 liggen dergelijke beloningen minder voor de hand, omdat steun dan waarschijnlijk als staatssteun wordt aangemerkt. Tegelijkertijd zijn veel emissiereducerende maatregelen nog niet gecertificeerd. Daardoor is nog onzeker welke reductie zij opleveren en welke kosten ermee gemoeid zijn.

Geen maatwerk voor veldemissies

Bij de aanwending van mest op landbouwgrond gaan nieuwe eisen gelden om de ammoniakemissies in het veld te beperken. Voor deze veldemissies kiest het kabinet niet voor doelsturing. Daardoor moeten alle ondernemers aan dezelfde voorschriften voldoen en is er geen ruimte voor bedrijfsspecifiek maatwerk.

PAS-melders en interne saldeerders maken meer kans op vergunning

De kans is toegenomen dat bedrijven die buiten hun schuld om momenteel zonder geldige vergunning zitten (PAS-melders, interne saldeerders) de komende jaren een vergunning kunnen krijgen voor hun bedrijfssituatie.

Speciale zones vereisen extensiever bedrijfsmodel

Ondernemers met een bedrijf en/of gronden in één van de aangewezen zones moeten langer wachten op duidelijkheid. De precieze maatregelen voor deze gebieden zijn nog niet bekend. Wel is duidelijk dat zij hun bedrijf in deze zones alleen kunnen voortzetten met een aanzienlijk extensiever bedrijfsmodel. Daar staat tegenover dat zij waarschijnlijk vaker in aanmerking komen voor subsidies en vergoedingen.

Referentiemoment voor nieuwe dierrechtenstelsels nog onduidelijk

Ondernemers in andere veehouderijsectoren krijgen eveneens te maken met dierrechtenstelsels. Nog onduidelijk is welk referentiemoment wordt gebruikt voor de toewijzing van rechten en of ten opzichte van dat jaar kortingen worden opgelegd.

Melkveestapel krimpt

Volgens het kabinet leidt het huidige pakket op termijn tot een krimp van de melkveestapel met ongeveer 20% ten opzichte van 2019 (wat neerkomt op ongeveer 15% ten opzichte van 2026), onder meer door opkoopregelingen en afroming van fosfaatrechten bij verhandeling. De verwachte krimp van de varkens- en pluimveehouderij is nog niet bekend. Een kleinere veestapel zal de druk op de mestmarkt naar verwachting aanzienlijk verminderen, waardoor mestafzetkosten op termijn kunnen dalen.

Resultaat niet gegarandeerd – generieke korting blijft een optie

Door de vele onzekerheden – bijvoorbeeld over deelname aan opkoopregelingen en het aantal fosfaat- en dierrechten dat wordt ingetrokken na afroming – is niet zeker dat het pakket het gewenste resultaat oplevert. Daarom blijft de mogelijkheid bestaan dat er in 2035 alsnog een generieke korting komt op fosfaat- en/of dierrechten.

Minder vee of extra grond vanwege grondgebondenheid

Om aan de eis voor grondgebondenheid (2,6 grootvee-eenheden per hectare) te voldoen, zal ruwweg 30% van de ondernemers ofwel het aantal stuks vee moeten verlagen ofwel extra grond aan het bedrijf moeten toevoegen. Dit kan grond zijn van akkerbouwers binnen een straal van 25 kilometer.

Grondgebondenheid beperkt intensivering, maar ontmoedigt ook extensivering

De koppeling van emissierechten aan fosfaatrechten bevoordeelt intensieve bedrijven, omdat zij doorgaans hogere inkomsten per fosfaatrecht realiseren. De grondgebondenheidsnorm beperkt verdere intensivering echter tot 2,6 GVE per hectare. Tegelijkertijd ontmoedigt de grondgebondenheidsnorm extensivering tot minder dan 2,6 GVE per hectare, omdat grondaankopen in die situatie geen extra productiemogelijkheden opleveren in de veehouderij. Veel bedrijven op zand- en lössgronden zullen hun grondgebruik moeten aanpassen naar een groter aandeel gras of rustgewassen. Er bestaat een risico dat akkerbouwers op termijn melkveehouders verdringen op zand- en lössgronden, omdat opbrengsten per hectare hoger zijn voor intensievere akkerbouwgewassen. Voor extensievere bedrijven wordt groei lastiger, omdat zij voor uitbreiding waarschijnlijk duurdere fosfaatrechten moeten bijkopen in een markt waarin zij concurreren met intensievere bedrijven. Daar staat tegenover dat er meer ondersteuning komt voor biologische en andere extensieve vormen van landbouw. Een puur aanbodgedreven uitbreiding van de biologische productie kan echter druk zetten op de prijzen van biologische producten.

Prijs fosfaat- en dierrechten stijgt waarschijnlijk

Het beleid zal invloed hebben op de prijzen van fosfaatrechten, dierrechten en landbouwgrond. Het meest waarschijnlijk is dat fosfaat- en dierrechten in prijs stijgen, wat de prijs(stijging) van landbouwgrond kan drukken. Andere factoren blijven echter medebepalend, zoals de ontwikkeling van de melkprijs, de snelheid waarmee de mestmarkt door krimp van de veestapel in balans komt, de ontwikkeling van kosten zoals rente en de vraag naar grond vanuit andere grondgebruikers.

Gevolgen internationale concurrentiepositie zuivel, ei en vlees nog onzeker

Tot slot is nog onzeker wat dit pakket aan maatregelen precies betekent voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zuivel-, eier- en vleesketens. Wel staat vast dat Nederlandse ketens de eerstkomende jaren met extra kosten te maken krijgen, ook na compensaties en subsidies. Buitenlandse concurrenten hebben deze kosten niet. Dit raakt boeren, hun toeleveranciers en de verwerkers van en handelaren in zuivelproducten, eieren en vlees.

Voetnoten

[1] Programma Aanpak Stikstof

Disclaimer

Dit is een publicatie van Coöperatieve Rabobank U.A., gevestigd in Amsterdam, Nederland en/of één of meer van de met haar in een groep verbonden rechtspersonen en vennootschappen (hierna gezamenlijk en afzonderlijk: "**Rabobank**"). Rabobank heeft een vergunning en staat onder toezicht van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Rabobank London Branch is geautoriseerd door de Prudential Regulation Authority ("**PRA**") en staat onder toezicht van de Financial Conduct Authority en de PRA (beperkt). Details over de omvang van het toezicht van de PRA zijn op aanvraag verkrijgbaar. Rabobank London Branch is geregistreerd in Engeland en Wales onder nr. BR002630. Een overzicht van alle locaties van waaruit Rabobank onderzoekspublicaties uitgeeft en de relevante lokale toezichthouders is te vinden op: <https://www.rabobank.com/knowledge/raboresearch-locations>.

De informatie en meningen in dit document zijn indicatief en alleen bedoeld voor discussiedoeleinden. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan de in dit document beschreven transacties en/of commerciële ideeën. Dit document is uitsluitend bedoeld voor informatieve doeleinden en mag niet worden opgevat als aanbod, uitnodiging of aanbeveling. Dit document vormt niet de basis van en er kan geen beroep op worden gedaan in verband met enige overeenkomst of transactie danwel enige toezegging van Rabobank om een overeenkomst of transactie aan te gaan. De inhoud van deze publicatie is algemeen van aard en houdt geen rekening met uw persoonlijke doelstellingen, financiële situatie of behoeften. De informatie in dit document is niet bedoeld en mag niet worden opgevat als een advies (waaronder, maar niet beperkt tot, een advies in de zin van artikel 1:1 en artikel 4:23 van de Wet op het financieel toezicht). U dient zelf na te gaan of de informatie en uitingen in deze publicatie geschikt zijn in het licht van uw specifieke omstandigheden en waar nodig financieel, juridisch en/of fiscaal advies in te winnen. Dit document is gebaseerd op openbare informatie. De informatie en verklaringen in dit document zijn samengesteld of verkregen uit bronnen die betrouwbaar worden geacht, maar er wordt geen garantie of verklaring gegeven omtrent de nauwkeurigheid, volledigheid of juistheid ervan, noch uitdrukkelijk noch stilzwijgend.

De informatie en uitspraken in dit document zijn te goeder trouw opgesteld op de datum van publicatie van dit document of deze marketingcommunicatie. Elke mening, prognose of schatting in dit document vormt een oordeel van Rabobank op de publicatiedatum van dit document, en er kan geen garantie worden gegeven dat toekomstige resultaten of gebeurtenissen in overeenstemming zullen zijn met een dergelijke mening, prognose of schatting. Alle informatie en uitspraken in dit document kunnen wijzigen zonder voorafgaande kennisgeving. Rabobank aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor de inhoud van deze publicatie en/of enige schade die voortvloeit uit het gebruik van dit document of de inhoud ervan, en/of enige schade die anderszins in verband daarmee ontstaat.

Dit document mag niet worden gereproduceerd, verspreid of gepubliceerd, geheel of gedeeltelijk, voor welk doel dan ook, tenzij met voorafgaande schriftelijke toestemming van Rabobank. De verspreiding van dit document kan wettelijk beperkt zijn in bepaalde jurisdicties. Ontvangers van dit document dienen zich te informeren over dergelijke beperkingen en deze na te leven.

Een samenvatting van de onderzoeksmethoden die Rabobank hanteert, is te vinden op onze [website](#).

Coöperatieve Rabobank U.A., Croeselaan 18, 3521 CB Utrecht, Nederland. Alle rechten voorbehouden.

Bron

<https://www.rabobank.nl/kennis/d011533340-eerste-verkenning-stikstofplannen-kabinet-jetten-meer-duidelijkheid-voor-veehouders-maar-uitkomst-blijft-onzeker>