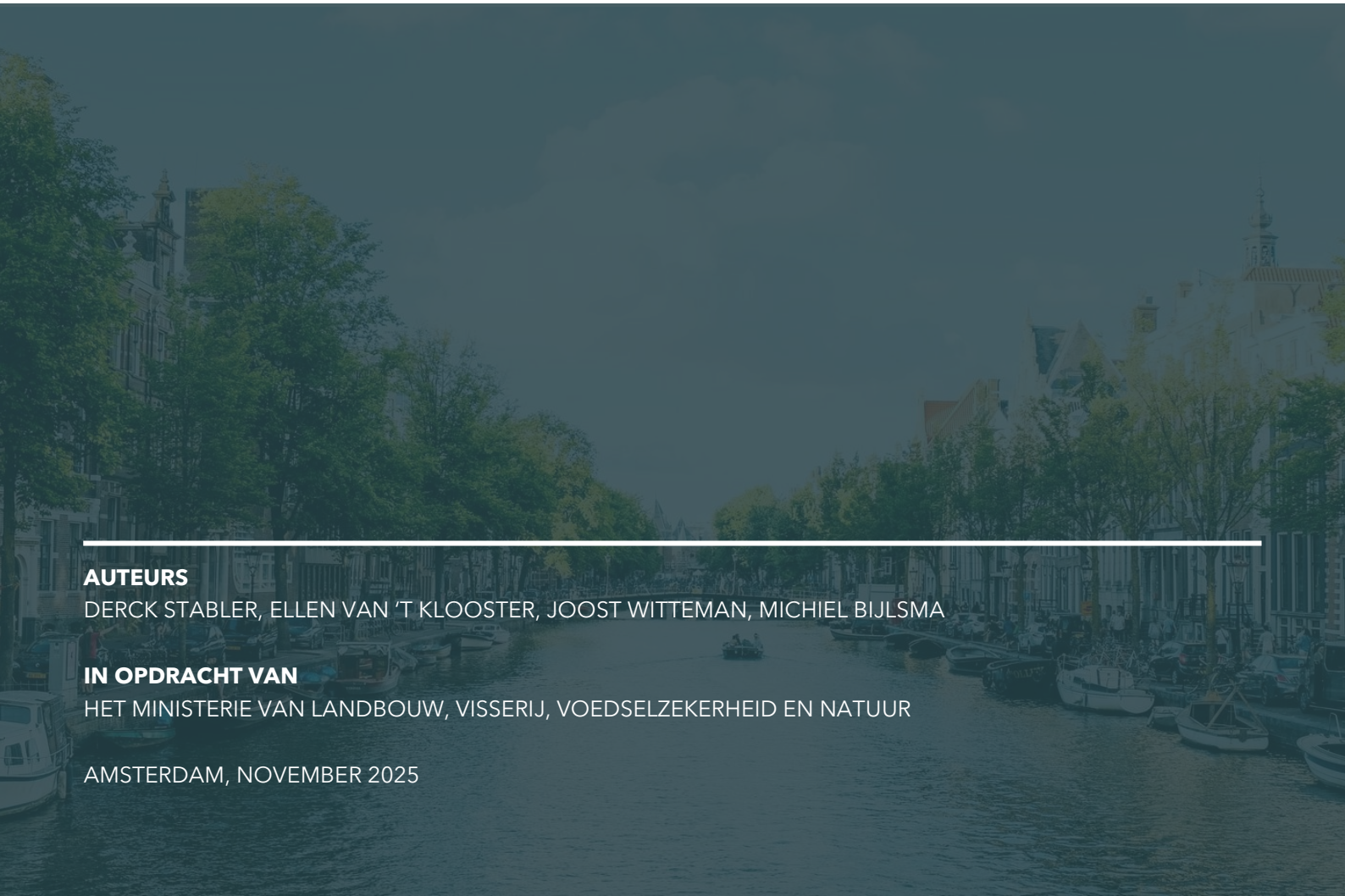
WERKING VAN DE MESTMARKT

RAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
DERCK STABLER, ELLEN VAN 'T KLOOSTER, JOOST WITTEMAN, MICHIEL BIJLSMA

IN OPDRACHT VAN
HET MINISTERIE VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

AMSTERDAM, NOVEMBER 2025

Samenvatting

Onderscheidende kenmerken van de mestmarkt zijn negatieve prijzen en de grote invloed van beleid op de marktomvang en prijsvorming. Er zijn geen signalen dat de markt niet goed werkt.

Vraagstelling

In de derogatiebeschikking 2022-2025 wordt de derogatie afgebouwd. Vooralsnog is er geen zicht op een nieuwe derogatie op de Nitraatrichtlijn, de reden hiervoor van de Europese Commissie is dat de waterkwaliteit onvoldoende is verbeterd. De verschuiving op de mestmarkt heeft geleid tot zorgen bij Kamerleden over de potentiële gevolgen. De effecten zijn namelijk lastig in te schatten, onder meer vanwege beperkte transparantie op de mestmarkt. Naar aanleiding van deze zorgen heeft de minister van LVVN een onderzoek toegezegd aan de Tweede Kamer om te komen tot een beter begrip van de werking van de mestmarkt.

Het doel van het onderzoek is om de werking van de mestmarkt te analyseren. De ingezette methoden zijn interviews, literatuuronderzoek en data-analyse. De data zijn geleverd door de RVO en bestaat uit registraties van mesttransporten.

Regelgeving

Er is regelgeving omdat te veel uitrijden van mest een negatieve impact kan hebben op de natuur, de waterkwaliteit en – uiteindelijk - de volksgezondheid. De directe aanleiding voor de regelgeving is de Nitraatrichtlijn. De regelgeving is hoofdzakelijk gericht op het beperken van het aanbod van mest met productierechten voor melkvee, pluimvee, varkens[1] en het beperken van de binnenlandse vraag naar mest met regels over het uitrijden en afvoeren van mest. De afbouw van de derogatie en samenhangende maatregelen zorgen voor een verdere afname van de mestvraag. Het gevolg is dat het mestoverschot in Nederland toeneemt.

Spelers op de mestmarkt

Er is aanbod, afname, handel en transport van mest. Aanbieders van mest zijn veehouders met melkvee, vleeskalveren, varkens of pluimvee. Afnemers van mest zijn akkerbouwers, veehouders met grasland en mestverwerkers. Mestverwerkers bewerken mest tot een vorm die geschikt is voor export, binnenlands gebruik of energieproductie. Een intermediair is een handelende partij, die mest overneemt en vervolgens in eigen beheer afzet. Naast mest, levert een intermediair veelal een breed pakket aan agrarische diensten aan akkerbouwers. Transport van de mest wordt georganiseerd door gespecialiseerde transporteurs, maar ook door intermediairs, veehouders of akkerbouwers.

Productdifferentiatie

De mestmarkt bestaat uit deelmarkten omdat mest geen homogeen product is. De belangrijkste segmenten zijn gebaseerd op de herkomst van de mest: melkvee, varkens en pluimvee. Verder worden deelmarkten vooral onderscheiden met de samenstelling van voedingsstoffen in de mest, zoals stikstof, fosfaat en kali. De mestsamenstelling volgt uit diverse keuzes in het productieproces, zoals de voeding van het dier of het staltype.

[1] Dit zijn rechten om specifieke hoeveelheden varkens, kippen en/of kalkoenen (pluimvee) en/of melkvee (runderen) te houden. Dit zijn varkensrechten voor varkens, pluimveerechten voor kippen en kalkoenen en fosfaatrechten voor melkvee

Pluimveemest is droger, geconcentreerder (bevat meer nutriënten per eenheid gewicht) dan andere rundveemest en varkensmest. Deze kenmerken maken pluimveemest geschikt om te verwerken en tegen lage transportkosten te exporteren. Pluimveemest heeft om deze reden een positieve prijs. Daarentegen hebben rundveemest en varkensmest een negatieve prijs (aanbieders betalen om het product af te zetten). Deze mest bevat minder/andere nutriënten per eenheid gewicht en kent hogere transportkosten doordat het minder droog en geconcentreerd is. Hierin lijken rundvee- en varkensmest ook op elkaar en dat leidt er in de praktijk ook toe dat zij substituten zijn: ongeveer 80 procent van de afnemers neemt beide mestsoorten af.

Mestaanbod

Mest is een bijproduct in het productieproces van vlees, melk en eieren. De totale hoeveelheid mest is hoofdzakelijk begrensd door varkensrechten, pluimveerechten en fosfaatrechten. Gegeven de hoeveelheid dieren bepalen keuzes in het productieproces van het primaire product de hoeveelheid en soort mest die tot stand komt. De prijs om mest af te zetten heeft vrijwel geen invloed op de productiekeuzes omdat mestafzetkosten slechts 5 tot 10 procent van alle kosten van een veehouder zijn. Met andere woorden, het mestaanbod is ongevoelig voor prijsveranderingen.

Het aanbod van mest op de mestmarkt wordt vooral bepaald door beleid. Aanbieders van rundveemest hebben vrijwel altijd de voorkeur om mest uit te rijden over het eigen land. Zelf uitrijden heeft namelijk lagere kosten dan mest afzetten. Het uitrijden van mest over eigen land is gemaximeerd met gebruiksnormen. Het aandeel mest dat niet uitgereden wordt over eigen land wordt aangeboden op de mestmarkt. Het bestaan van de mestmarkt en de omvang daarvan is daarmee het gevolg van beleid.

Mestvraag

Akkerbouwers hebben vraag naar mest omdat bemesting de opbrengst van hun teelt verhoogt. De aanwezigheid van meststoffen in de grond is noodzakelijk voor succesvolle teelt. Daarnaast is economisch belang voor akkerbouwers om zo veel mogelijk dierlijke mest te gebruiken omdat zij nu betaald krijgen voor het afnemen van dierlijke mest. De vraag naar dierlijke mest is begrensd door regelgeving en doordat dierlijke mest niet altijd de optimale kenmerken bevat om de groei van gewassen te bevorderen. Kunstmest bevat bijvoorbeeld snel opneembare nutriënten en wordt daarom vaak ingezet voor bijbemesting gedurende het groeiseizoen. Zo is kunstmest hoofdzakelijk een aanvulling op dierlijke mest. De vraag van akkerbouwers naar dierlijke mest verandert daarmee beperkt wanneer de mestprijzen toenemen.

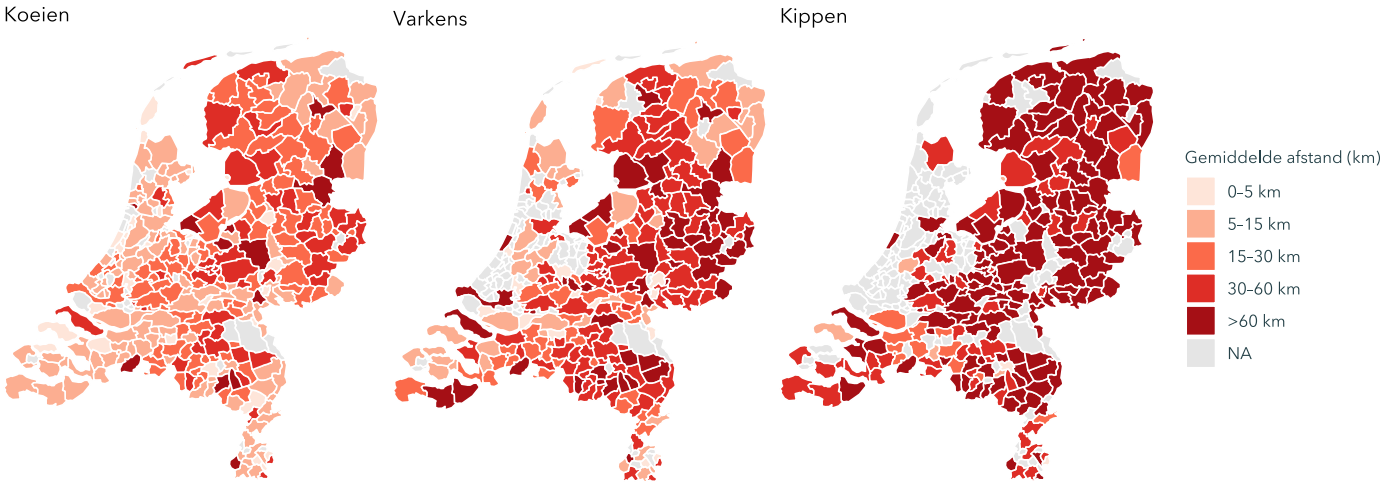
Mestverwerking is in de praktijk vaak kostbaarder dan mest afzetten. De extra opbrengsten doordat mest is verwerkt zijn lager dan de extra kosten voor verwerking zoals de benodigde energie, onderhoud en afschrijving van apparatuur en arbeidsloon. Mestverwerking is zodoende alleen economisch rendabel bij hoge mestprijzen, hoewel dit per type mest kan verschillen. In de praktijk wordt mest toch verwerkt vanwege de verplichting tot mestverwerking en doordat de afzetruimte bij binnenlandse akkerbouwers en andere grondbezitters beperkt is, waardoor de mestprijzen stijgen. Mestverwerking draagt bij aan een lagere belasting van het milieu, een betere afstemming van vraag en aanbod over tijd en verwerking is noodzakelijk om mest te kunnen exporteren, wegens de kwaliteitseisen van andere landen en om transportkosten te verlagen.

Geografische markt

Mest transporteren is kostbaar. Door het hoge watergehalte in mest zijn het volume en het gewicht hoog. De onderstaande figuur toont de transportafstanden voor mestsoorten. Ongeveer de helft van de mest wordt regionaal vervoerd, binnen een afstand van ongeveer 30 kilometer. Rundveemest wordt het minst ver getransporteerd, ongeveer 60 procent van de vrachten blijft binnen 13 kilometer van de laadlocatie. Varkensmest heeft verder

vervoersafstanden omdat varkenshouderijen geconcentreerd zijn in overschotgebieden en vaker in grensregio's produceren waardoor export gepaard gaat met hogere transportafstanden. Pluimveemest wordt nog verder vervoerd, omdat de transportkosten lager zijn.

Figuur S.1 Varkensmest en koemest wordt zo veel mogelijk in de directe omgeving afgezet



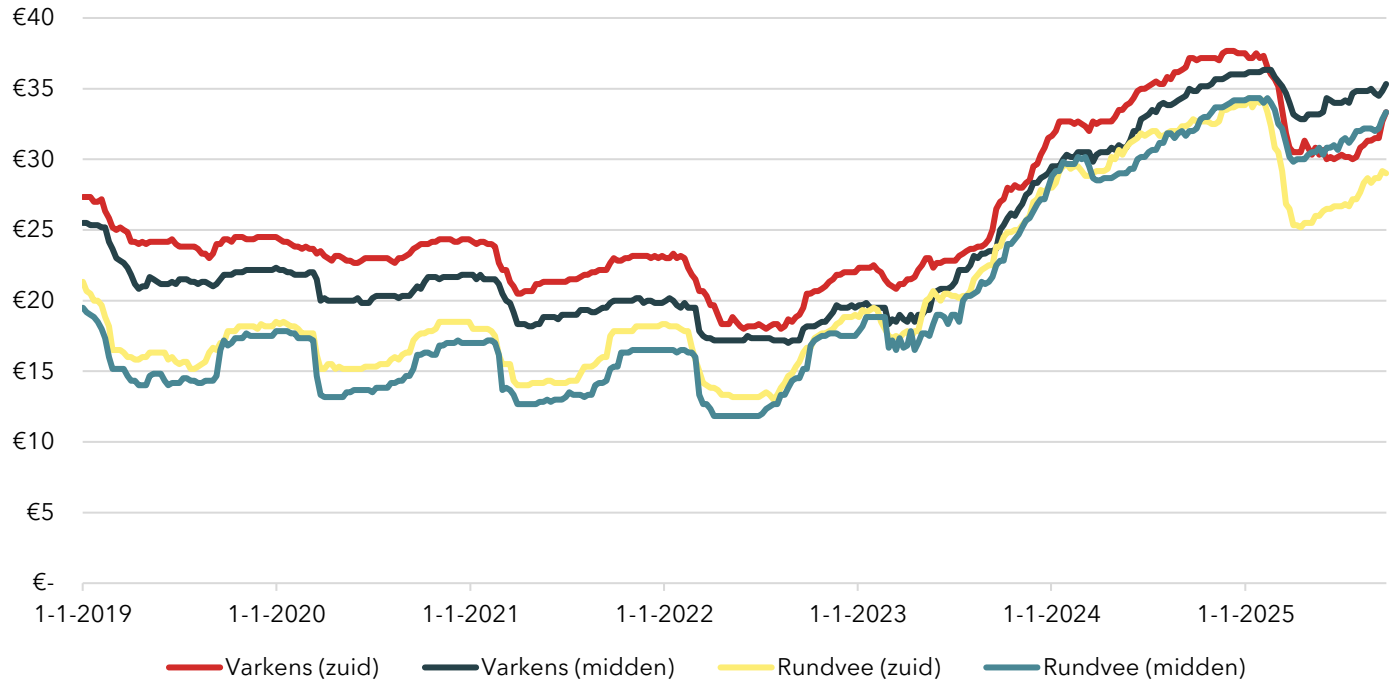
Bron: Data van mesttransporten in Nederland in het jaar 2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Prijsvorming

De prijs van mest volgt hoofdzakelijk uit mestbeleid die de vraag en het aanbod bepaalt. Prijsveranderingen volgen vooral uit veranderingen in de vraag omdat het mestaanbod vrijwel niet reageert op de prijs. De onderstaande figuur laat zien dat de mestprijzen sterk zijn gestegen vanaf 2023 en in 2025 zijn gestabiliseerd. De prijstoename hangt samen met beleidsmaatregelen die ertoe hebben geleid dat de vraag sterker is afgenomen dan het aanbod. Ook was naast de invloed van beleid 2023 het natste jaar ooit gemeten in Nederland, waardoor er minder mest uitgereden mocht[2] en kon worden. Er is geen empirisch onderzoek dat met kwantitatieve methoden de bijdrage van verschillende factoren aan de prijsontwikkeling meet. Het aantal observaties is namelijk relatief laag doordat de prijzen worden samengesteld met een notering, in plaats van registraties.

2 Zie Wanneer mest uitrijden | RVO.nl voor regels omtrent uitrijden.

Figuur S.2 De mestafzetkosten per kuub mest zijn volgens marktgegevens (DCA-notering) sinds 2023 gestegen



Bron: DCA Market Intelligence bewerkt door SEO economisch onderzoek

Marktwerking

De potentieel negatieve effecten van mest op het milieu, klimaat en volksgezondheid komen niet in de prijsvorming tot uitdrukking. Deze externe effecten van mest vormen de rationale voor overheidsingrijpen. Er is mestbeleid zodat marktuitkomsten meer in lijn komen met de maatschappelijke belangen. Gegeven het mestbeleid, zou de mestmarkt alsnog niet goed kunnen werken door een gebrek aan concurrentie of onvolledige informatie.

We hebben geen aanwijzingen gevonden dat er sprake is van een gebrek aan concurrentie door marktmacht. Er zijn namelijk veel markpartijen op de mestmarkt, er is geen opvallende hoge concentratiegraad en er zijn weinig barrières om toe te treden. Reputatie en netwerk kunnen wel leiden tot een sterke marktpositie onder intermediairs, maar er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van schadelijke marktmacht.

Er is sprake van onvolledige informatie op de mestmarkt. Spelers op de mestmarkt hebben namelijk niet allemaal dezelfde informatie over prijzen en volumes. Ter vergelijking, er is nauwelijks sprake van informatieverschillen tussen marktpartijen bij de handel van gelijksoortige landbouwproducten via beurzen zoals soja of melkpoeder.

De reden voor de onvolledige informatie is dat het kostbaar is om marktinformatie te verzamelen. Er bestaan namelijk verscheiden deelmarkten naar productkenmerken en regio. De zoekkosten voor aanbieders in een deelmarkt om informatie over prijzen te verkrijgen zijn laag en sterk vergelijkbaar met andere zakelijke markten. Het verder verrijken van de huidige noteringen van mestprijzen is echter kostbaar. Op markten waar een hoge informatiebehoefte bestaat ontstaan in de praktijk veelal verschillende (met elkaar concurrerende) betrouwbare noteringen. Het bestaan van een enkele aanbieder van mestnoteringen wijst er dan ook op dat de private kosten van meer informatie niet opwegen tegen de private baten.

Uit interviews zijn er geen signalen naar voren gekomen dat een gebrek aan transparantie leidt tot nadelige maatschappelijke effecten, zoals hogere transactiekosten, een inefficiënte verdeling van het aanbod of een gebrek aan marktvertrouwen.

Rol van beleid

Een verandering van de mestprijzen is geen reden tot overheidsingrijpen zonder signalen dat de markt niet goed werkt. Het is immers ook geen doelstelling van beleid om een bepaald prijsniveau te waarborgen op de mestmarkt. Hogere prijzen kunnen wel tot een grotere economische prikkel om mestfraude te plegen, wat maatschappelijke kosten met zich meebrengt voor onder meer het milieu. We zien ook geen aanleiding voor verder overheidsingrijpen om de transparantie op de mestmarkt te bevorderen, zoals prijsregistratie. Maatregelen hebben namelijk kosten en neveneffecten, terwijl er geen aanwijzingen zijn van hoge maatschappelijke kosten als gevolg van weinig transparantie. Alle reguliere instrumenten in het mestbeleid zijn niet gericht op het bevorderen van de marktwerking op de mestmarkt, maar zien op het verminderen van de externe effecten van mest en vallen op deze reden buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1 Inleiding 8

1.1 Achtergrond 8

1.2 Vraagstelling 9

1.3 Leeswijzer 9

2 Marktbeschrijving 10

2.1 Mestmarkt op hoofdlijnen 10

2.2 Productdifferentiatie 14

2.3 Relevante geografische markt 16

2.4 Marktaandelen en concentratiegraad 19

2.5 Toetredingsbarrières 22

2.6 Mestfraude 22

3 Probleemanalyse 24

3.1 Aanbod 25

3.2 Vraag 26

3.3 De werking van de mestmarkt 28

Bijlage A RVO-data van mesttransporten 34

Bijlage A.1 Herkomst 34

Bijlage A.2 Afbakening van de analyse 34

Bijlage A.3 Verwerking van de data 35

Bijlage A.4 Beschrijvende statistieken 35

Bijlage A.5 Overige grafieken 37

Bijlage A.6 Beperkingen van de data 38

Bijlage A.7 Geraadpleegde beleidsstukken en literatuur 39

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Regelgeving

Mestproductie leidt tot emissies van stikstof, fosfaat, ammoniak, methaan en lachgas. Stikstof en fosfaat komen in het water en de bodem terecht en ammoniak, methaan en lachgas komen in de lucht terecht. Te hoge concentraties van deze stoffen kunnen een negatieve impact hebben op het klimaat, de natuur en de volksgezondheid. Deze externe effecten worden zonder overheidsingrijpen niet beprijsd in de markt. Om deze reden is er regelgeving voor mest gericht op productie en afvoer. De regelgeving is vastgelegd in de Meststoffenwet en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit en -regeling. De wet is de uitwerking van de Europese Nitraatrichtlijn. Het doel van deze richtlijn is het verminderen en voorkomen van waterverontreiniging door meststoffen uit de landbouw.

De regelgeving is gericht op:

- **Productie**: het beperken van mestproductie met excretienormen per diersoort en het maximeren van het aantal dieren met verhandelbare varkensrechten, pluimveerechten en fosfaatrechten voor melkvee.
- **Afvoer**: regelgeving voor verantwoorde mestopslag met voldoende opslagcapaciteit, registratie van transport om fraude tegen te gaan en een mestverwerkingsplicht die bedrijven met een mestoverschot verplicht tot verwerking en/of export.
- **Bemesting**: gebruiksnormen gericht op het maximeren van de hoeveelheid stikstof en fosfaat.
- **Aanwending**: het uitrijden van mest is gebonden aan uitrijperioden (overwegend februari – september) en normen gericht op de inwerking en de afstand tot het oppervlaktewater.

Beleidsontwikkelingen

De gebruiksnorm voor stikstof is een totale norm stikstof (per soort gewas en regio) en een maximale norm per hectare van 170 kg stikstof uit dierlijke mest. Nederland maakt vanaf 2006 gebruik van een uitzondering (derogatie) op deze norm per hectare, waarmee een groter aandeel van de totale stikstofnorm met dierlijke mest ingevuld kan worden. De Europese Commissie heeft in 2022 bepaald dat deze uitzondering wordt afgebouwd in de periode 2023-2026 omdat de waterkwaliteit onvoldoende is verbeterd.

De aanvullende maatregelen die zijn getroffen in het afbouwproces zijn het instellen van bufferstroken waar bemesting verboden is, het aanwijzen van met nutriënten verontreinigde gebieden waarin er minder bemesting mag plaatsvinden, een stapsgewijze afbouw die zich eerst concentreert op percelen in en rond Natura 2000-gebieden, versterkte handhaving en een verlaging van het mestplafond. Het mestplafond is een nationale stikstofnorm en fosfaatnorm en wordt verlaagd middels het afromen van productierechten bij bedrijfsoverdracht buiten familieverband. Er zijn ook maatregelen binnen het stikstofbeleid getroffen die effect hebben op de mestproductie. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op de uitkoop van veehouders en op het aanpassen van de veevoersamenstelling.

Effect van beleidsontwikkelingen op de mestmarkt

De getroffen maatregelen zorgen voor minder mestproductie (minder aanbod) en voor minder plaatsingsruimte door het beperken van de totale hoeveelheid mest dat uitgereden kan worden in Nederland (minder binnenlandse

vraag). De Commissie Deskundige Meststoffenwet verwacht dat de vraag naar mest sterker afneemt dan het aanbod.[3] Het gevolg is dat het mestoverschot in Nederland toeneemt.

Een toename van het mestoverschot is een schok op de mestmarkt als gevolg van beleid. De mestafzetkosten stijgen door een toename van de vraag. Ook neemt het aantal aanbieders toe, omdat veehouders die voorheen geen mest hoefden af te voeren dit nu overwegend wel moeten. Verder zal een groter deel van de mest geëxporteerd moeten worden, direct of via een mestverwerker.

De verschuiving op de mestmarkt heeft daarmee geleid tot zorgen bij Kamerleden over de mogelijke gevolgen. De effecten zijn namelijk lastig in te schatten, onder meer vanwege beperkte transparantie op de mestmarkt. Naar aanleiding van deze zorgen heeft de minister van LVVN een onderzoek toegezegd aan de Tweede Kamer om te komen tot een beter begrip van de werking van de mestmarkt.

1.2 Vraagstelling

De onderzoeksvragen zijn:

1. Omschrijf de markt voor mest in enkele kerngegevens, zoals prijzen, volumes en soorten mest.
2. Welke actoren (zoals producenten van mest, handelaren, vervoerders, verwerkers en afnemers) zijn er actief op de mestmarkt? Wat is hun rol op de markt?
3. Welke relevante markten zijn te onderscheiden? Een relevante markt is een combinatie van een productmarkt en een geografische markt. Een productmarkt is een soort mest die op grond van kenmerken, prijzen en gebruik in de ogen van de consument gelijk is. Een geografische markt is een gebied waarin relevante actoren actief zijn in de vraag en het aanbod van een product.
4. Welke factoren hebben invloed op de prijsvorming in deze relevante markten? Voorbeelden van factoren die antwoorden op deze vragen beïnvloedden zijn de plaatsingsruimte in de Nederlandse landbouw, de verwerkingskosten, de prijs van kunstmest, de transportkosten of het effect van fraude.
5. Wat is het effect van een stijging van afzetprijzen op de mestmarkt op het gedrag van de actoren op de mestmarkt? Leidt een stijging van afzetprijzen tot nadelige maatschappelijke effecten?
6. Is er sprake van marktfalen op de mestmarkt? Voorbeelden van marktfalen zijn informatieasymmetrie, het ontstaan van tijdelijke marktmacht of marktfalen bij intermediairs door aan beide zijden de prijs te bepalen.

Dit rapport beschrijft de werking van de markt. De ingezette methoden zijn interviews, literatuuronderzoek en data-analyse. De data zijn geleverd door de RVO en bestaat uit registraties van mesttransporten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk twee geeft een beschrijving van de mestmarkt op hoofdlijnen: productie, transport, afnemers en schetst de verwevenheid van leveranciers, transporteurs en afnemers. Ook gaat het in op het product mest, beschrijft het de geografische markt, marktaandelen en toetredingsbarrières. Hoofdstuk drie schetst de probleemanalyse en besteed aandacht aan het aanbod, de vraag, de werking van de mestmarkt en de rol van beleid.

[3] Zie: https://www.wur.nl/nl/show/cdm-advies-analyse-van-de-mestmarkt-in-nederland.htm

2 Marktbeschrijving

Deze marktbeschrijving toont hoe het product mest in Nederland wordt aangeboden, vervoerd, verhandeld en afgezet en welke partijen daarin een rol spelen.

Het doel van deze marktbeschrijving is om een overzicht te bieden van de structuur van de Nederlandse mestmarkt. De beschrijving geeft inzicht in de verschillende typen spelers, de rol van transport en verwerking en de manier waarop het product mest wordt aangeboden, verhandeld en afgezet. Ook wordt ingegaan op productdifferentiatie, regionale verschillen en de mate van transparantie in de markt. De informatie is gebaseerd op gesprekken met betrokken partijen en beschikbare marktgegevens. Marktgegevens komen zowel uit openbare bronnen als uit gegevens over messttransport van de RVO[4]. Waar relevant wordt aangegeven of bepaalde inzichten breed zijn gedeeld of slechts in specifieke gesprekken of regio's naar voren kwamen.

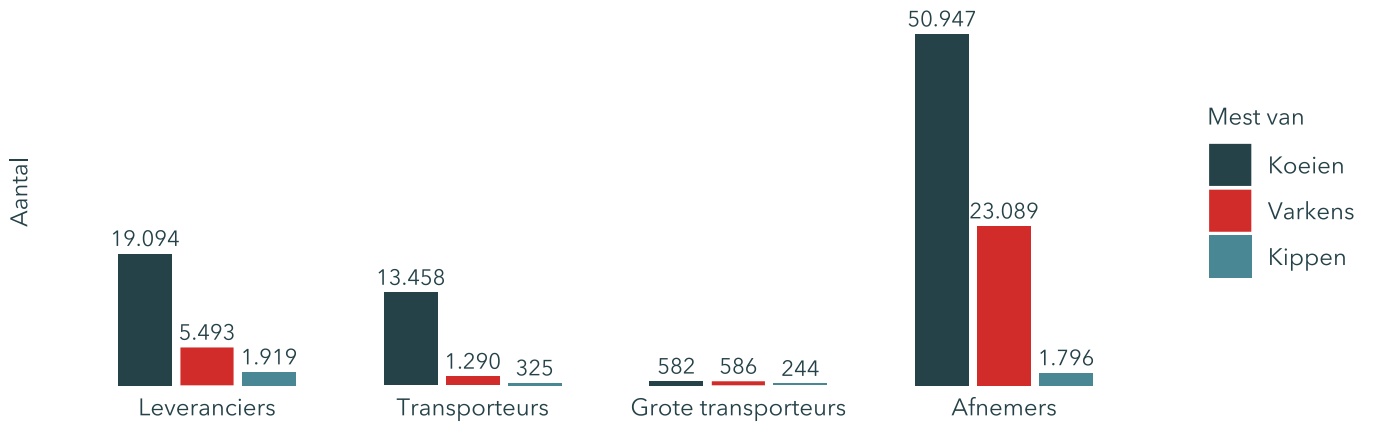
2.1 Mestmarkt op hoofdlijnen

Er zijn verschillende soorten mest (koemest, varkensmest, kippenmest). Mest van een soort (bijvoorbeeld koemest) kan verschillen in kwaliteit door de samenstelling, zoals het percentage nutriënten. Ook kan mest vervuild zijn, bijvoorbeeld doordat mest gemengd wordt met andere stoffen. Dit kan per ongeluk gebeuren, maar gebeurt soms ook opzettelijk. De verkoop van varkensmest en koemest vindt grotendeels plaats tegen een negatieve prijs, dat wil zeggen dat de producent van mest moet betalen voor afzetten van het product.

Er is productie, handel, transport en afname van mest. Het komt in de mestmarkt voor dat één partij meerdere activiteiten uitvoert. De productie van mest vindt plaats bij veehouders. Zij zijn de leveranciers en verkopers van de mest van hun vee. Een intermediair is een handelende partij, die mest overneemt en vervolgens in eigen beheer afzet. Transport van de mest wordt georganiseerd door transporteurs, intermediairs, veehouders of akkerbouwers. Tot slot zijn er de afnemers van de mest, dit zijn akkerbouwers, veehouders met grasland of mestverwerkers. Op basis van de registratie van transport van mest bij de RVO is het mogelijk om het aantal spelers uit te splitsen naar type mestsoort. Onderstaande Figuur 2.1 laat deze uitsplitsing zien.

[4] Om te controleren of bedrijven zich houden aan onder andere de meststoffenwet en normen voor stikstof en fosfaat, verplicht de overheid bedrijven om transporten van mest te registreren. RVO beheert deze gegevens.

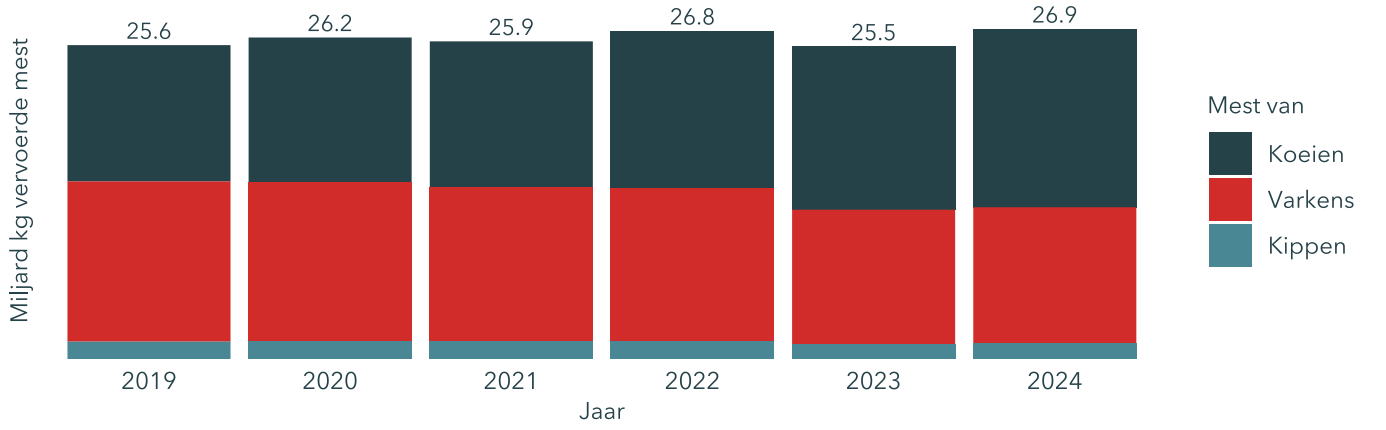
Figuur 2.1 Vooral bij het transport van koemest zijn veel (kleine) spelers actief



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.2 toont de totale hoeveelheid mest die getransporteerd is tussen 2019 en 2024. De totale hoeveelheid mest is in 2024 licht toegenomen, tot 26,9 miljard kilogram. Dit komt door een toename in de hoeveelheid koemest, terwijl de hoeveelheid getransporteerde varkensmest is afgenomen. De hoeveelheid getransporteerde koemest is toegenomen door de afbouw van de derogatie. De hoeveelheid getransporteerde varkensmest is afgenomen door een daling van het aantal varkens in Nederland sinds 2019. [5]

Figuur 2.2 Het transport van koemest is toegenomen, terwijl het transport van varkensmest is afgenomen



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Productie: veehouders

De primaire producenten van mest zijn veehouders met melkvee, vleeskalveren, varkens of pluimvee. Bij rundveehouderijen wordt het grootste deel van de geproduceerde mest op het eigen land uitgereden. De

[5] Zie: https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/30/varkensstapel-voor-het-eerst-in-ruim-45-jaar-onder-de-10-miljoen

afgelopen jaren wordt echter meer rundveemest afgevoerd, door de afbouw van de derogatie. Varkenshouderijen voerden al in 2020 vrijwel allemaal mest af.[6]

Transport: transporteurs en intermediairs

Het vervoer van mest varieert van kleinschalige regionale transporten tot grootschalige professionele logistiek. Er zijn verschillende typen partijen die het transport in de mestmarkt verzorgen. Een aanzienlijk deel van het transport vindt plaats in directe samenwerking tussen nabijgelegen veehouders en akkerbouwers.

Een ander deel van het mesttransport wordt georganiseerd door professionele transporteurs en intermediairs. Dit rapport definieert een transporteur als een logistiek dienstverlener die primair zorgt voor het vervoer van mest tussen veehouders, akkerbouwers en/of verwerkers. Een intermediair is een handelende partij, die mest overneemt en vervolgens in eigen beheer afzet.

De transporteurs en intermediairs zijn vaak regionale loonwerkers, of verbonden aan boerenbedrijven of mestverwerkers. Er is veel variatie in schaal: kleine transporteurs tot bedrijven die honderden vrachten mest per jaar vervoeren. Er zijn ook gespecialiseerde transporteurs die zich volledig richten op export; zij hebben een netwerk van akkerbouwers in het buitenland.

Veel partijen bieden naast mesttransport ook opslag, voorbewerking, advies of bemiddeling aan. Zij hebben vaak langdurige relaties gebaseerd op vertrouwen met veehouders en akkerbouwers en kunnen bijvoorbeeld ook helpen bij het opstellen van het bemestingsplan voor akkerbouwers. Soms beheren ze zelf een kleine verwerkingsinstallatie of werken ze samen met verwerkers in de regio. Voor veehouders zijn ze waardevol omdat ze het mestmanagement uit handen nemen – zeker wanneer rechtstreekse afzet (bijvoorbeeld naar een buurman) geen optie is.

De meeste akkerbouwers hebben een vaste transporteur of intermediair. Maar het kan gebeuren dat ze een andere partij benaderen die een betere prijs aanbiedt. Veehouders, met name melkveehouders die door de afbouw van derogatie sinds kort verplicht zijn mest af te voeren, moeten nieuwe relaties aangaan met transporteurs. Daarbij lopen zij soms tegen praktische beperkingen aan: transporteurs zitten vol en geven daarom voorrang aan vaste klanten of vragen een hogere prijs aan nieuwe veehouders.

Afnemers: akkerbouwers

Akkerbouwers zijn afnemers van mest. Zij hebben behoefte aan nutriënten om hun bodems vruchtbaar te houden en gewassen goed te laten groeien. Daarbij streven zij naar een evenwichtige nutriëntenbalans: wat via de oogst aan voedingsstoffen van het land wordt afgevoerd, moet in gelijke mate worden aangevuld.

In tegenstelling tot veehouders, die vaak één type productiebedrijf hebben, telen akkerbouwers doorgaans meerdere gewassen. Elk gewas stelt andere eisen aan de samenstelling van de mest: zo vraagt graan om een andere nutriëntenmix dan bijvoorbeeld aardappelen. Hierdoor hebben akkerbouwers te maken met uiteenlopende mestbehoeften binnen hun bedrijf.

De vraag naar mest is sterk seizoensgebonden. Akkerbouwers hebben vooral in het voorjaar behoefte aan mest, omdat dierlijke mest langzaam werkt. Het is dan van belang dat er een gewas aanwezig is dat de vrijgekomen

6 Zie: https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?indicatorID=6622&subpubID=2232&themaID=2282&utm

nutriënten daadwerkelijk kan opnemen. Zo wordt de kans op uitspoeling naar het grond- of oppervlaktewater beperkt.

Ook akkerbouwers zijn gebonden aan regelgeving rond het gebruik van mest. De maximale hoeveelheden dierlijke mest en kunstmest die zij mogen uitrijden verschillen per teelt. Zo verschillen de normen voor grasland, aardappelen en maïs.

Afnemers: mestverwerkers

Daarnaast zijn er ook mestverwerkers. Zo zijn er vergisters actief die mest omzetten in biogas. Sommige veehouders hebben structurele afspraken met vergisters om al hun mest daarheen te brengen. Na vergisting blijft een restproduct over dat kan worden afgezet bij akkerbouwers. Voorbeelden van vergisters zijn Stercore en Emmen.

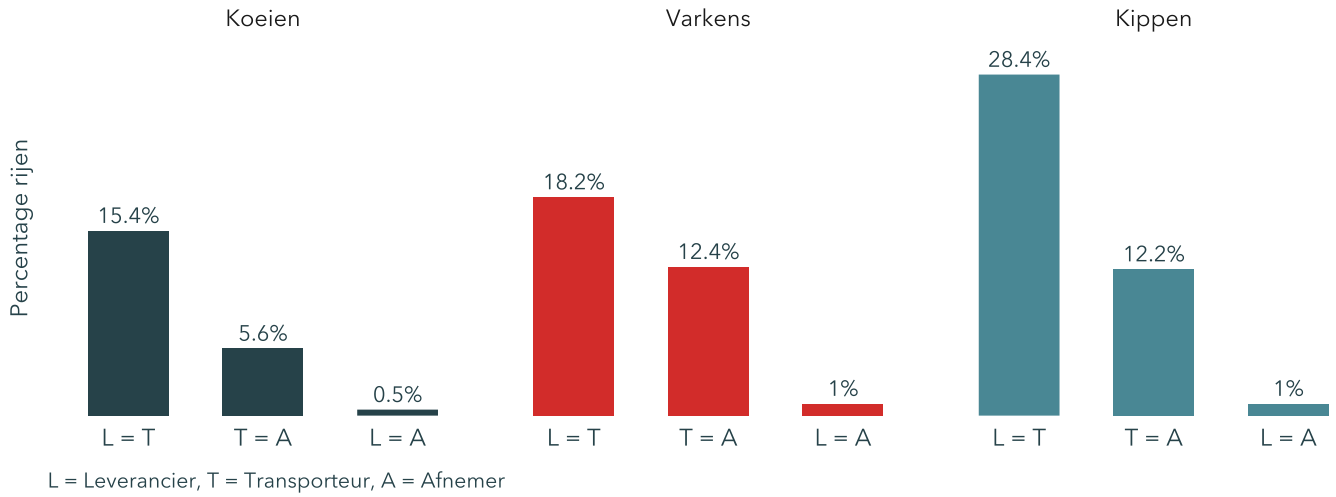
Een ander voorbeeld is BMC Moerdijk, een verbrandingsinstallatie die zich specifiek richt op het verwerken van pluimveemest. De mest wordt bij relatief lage temperatuur verbrand, zodat de overblijvende as nog bruikbaar is als meststof. Deze installatie wekt niet alleen elektriciteit op, maar biedt ook mogelijkheden om mest met een afwijkende samenstelling – zoals besmette mest (bijvoorbeeld bij fipronil-crises) – te verwerken. BMC Moerdijk is tot stand gekomen met betrokkenheid van de overheid en de sector. Een collectief van pluimveehouders, via ZLTO, heeft hiervoor een investering van circa 135 miljoen euro gedaan. Inmiddels wordt ongeveer een derde van de Nederlandse pluimveemest via deze route verwerkt.

Hoewel er in de sector veel belangstelling is voor mestverwerking, blijken nieuwe initiatieven vaak moeilijk van de grond te komen. Dit komt onder andere door complexe vergunningstrajecten en maatschappelijke weerstand. Omwonenden hebben doorgaans bezwaren tegen een mestverwerker in hun directe omgeving en provincies zijn terughoudend met het verstrekken van vergunningen. In Brabant wordt al jarenlang gepleit voor meer ruimte voor mestverwerking, maar betrokkenen geven aan al "vijftien jaar te trekken aan de provincie" zonder concreet resultaat.

Verwevenheid leveranciers, transporteurs en afnemers

Er is sprake van verwevenheid van de verschillende spelers: leveranciers kunnen bijvoorbeeld ook afnemers of transporteurs zijn. Figuur 2.3 laat op basis van de data van RVO zien hoeveel leveranciers en afnemers ook als transporteur actief zijn.

Figuur 2.3 Bij alle mestsoorten komt het in minstens 20 procent van de mesttransporten voor dat de leverancier of afnemer ook het transport organiseert



L = Leverancier, T = Transporteur, A = Afnemer

Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

2.2 Productdifferentiatie

De mestmarkt is geen homogene productmarkt. Mest is een gedifferentieerd product en bestaat uit verschillende marktsegmenten. De belangrijkste segmenten zijn gebaseerd op de herkomst van de mest: melkvee, varkens en pluimvee. De differentiatie is dusdanig groot dat er sprake is van verschillende prijsvorming, aanbod en vraag. Tegelijkertijd zijn de prijzen niet volledig ongecorreleerd en kan er substitutie plaatsvinden tussen marktsegmenten.

De mestsoorten

Elke mestsoort heeft specifieke eigenschappen, zoals samenstelling, nutriëntgehalte en risico op uitspoeling. Deze kenmerken beïnvloeden de voorkeur van afnemers, de toepassingsmogelijkheden en de verhandelbaarheid:

- Rundveemest (runderdrijfmest) wordt over het algemeen als het meest aantrekkelijk beschouwd door akkerbouwers. Deze mestsoort is goed toepasbaar en wordt vaak lokaal uitgereden;
- Varkensmest bevat gemiddeld hogere concentraties stikstof en fosfaat dan rundveemest en is compacter, wat het transport efficiënter maakt. Op bepaalde grondsoorten, zoals klei of löss, geven akkerbouwers juist de voorkeur aan varkensmest vanwege de samenstelling. Varkensmest wordt relatief vaak geëxporteerd, mede doordat veel varkenshouderijen zich in de grensregio's bevinden;
- Pluimveemest verschilt aanzienlijk van drijfmest in samenstelling, werkingssnelheid en toedieningsmogelijkheden;
- Kunstmest is nog weer anders in gebruik, vanwege de snelle beschikbaarheid van nutriënten en exacte dosering.

Kwaliteit en samenstelling

De kwaliteit van mest is afhankelijk van meerdere factoren, waaronder mestsoort, voersamenstelling, staltype en opslagomstandigheden. Dit beïnvloedt de gehalten aan stikstof, fosfaat en andere voedingsstoffen. Akkerbouwers hechten steeds meer waarde aan inzicht in de exacte samenstelling, zodat zij hun bemesting nauwkeuriger kunnen afstemmen op de behoeften van de bodem en het gewas.

Bij het ophalen van mest wordt doorgaans een monster genomen en naar een laboratorium gestuurd. De analyseresultaten zijn echter vaak pas een week ná toediening beschikbaar. Hierdoor moeten akkerbouwers vóór het uitrijden werken met schattingen van de nutriëntinhoud (bijvoorbeeld: 40 m³ mest met een verwachte hoeveelheid stikstof en fosfaat). Om risico's te beperken, houden zij bij hun bemesting vaak een veilige marge aan. Veehouders willen soms zo snel mogelijk van hun mest af, bijvoorbeeld omdat de mestkelder vol is. Hierdoor is er soms weinig tijd voor overleg of monstername. De prijs wordt dan zo gesteld dat akkerbouwers instemmen met snelle afname.

Dierlijke mest vs. kunstmest

Dierlijke mest en kunstmest vervullen beide een rol in de bemesting van landbouwgrond, maar verschillen in eigenschappen, toepassingsmogelijkheden en gebruiksmomenten.

Dierlijke mest wordt voornamelijk in het voorjaar uitgereden, omdat de werking ervan trager is. De nutriënten komen geleidelijk vrij, waardoor het belangrijk is dat er op het moment van toediening een gewas aanwezig is dat deze nutriënten gedurende het groeiseizoen kan opnemen. Dierlijke mest moet bovendien wettelijk worden geïnjecteerd in de bodem. Deze verplichte toedieningsmethode beperkt het gebruik tot percelen die nog niet zijn ingezaaid of waar het gewas voldoende bestand is tegen de mechanische belasting. Toepassing op reeds groeiende gewassen kan namelijk leiden tot beschadiging.

Kunstmest daarentegen bevat snel opneembare nutriënten en wordt daarom vaak ingezet voor bijbemesting gedurende het groeiseizoen. Omdat kunstmest op het oppervlak kan worden toegediend, biedt het meer flexibiliteit in tijdstip en omstandigheden van toepassing. Zo kan het ook worden gebruikt op percelen waar al gewassen staan, zonder schade aan de gewassen.

Overlap spelers in RVO-data mesttransporten

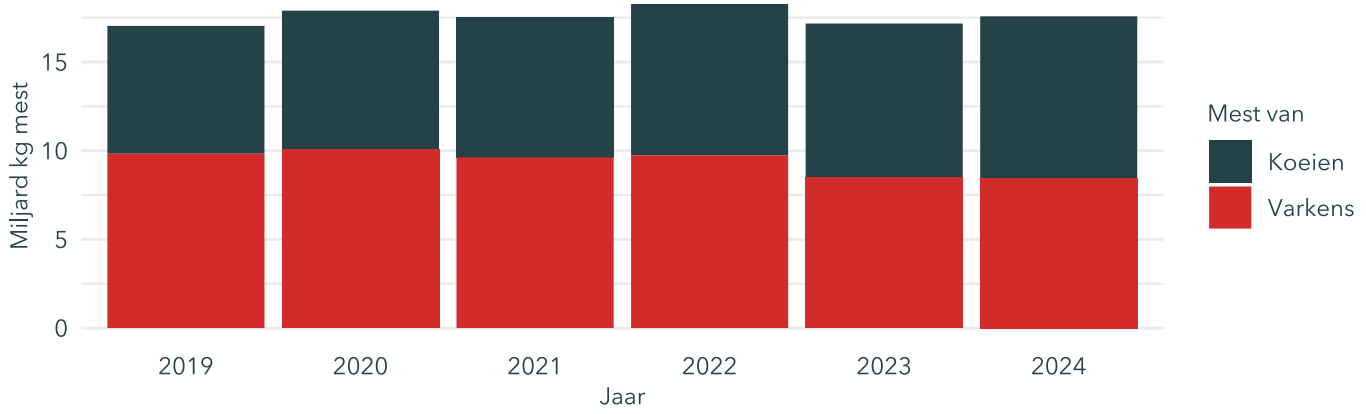
Omdat de hoge prijzen voor de afzet van mest vooral liggen bij varkens en koeien en dit ook het grootste deel van vervoerde mest betreft (zie Figuur 2.2), richten we ons hieronder niet op pluimvee.

In de RVO-data van mesttransporten is af te leiden hoeveel overlap is binnen spelers in de koe- en varkensmest:

- Van alle **leveranciers** van koemest, levert 9 procent ook varkensmest. Van alle leveranciers van varkensmest, levert 31 procent ook koemest.
- Van alle **grote transporteurs** (minstens 200 transporten per jaar) die koemest transporteren, transporteert 97 procent ook varkensmest en vice versa.
- Van alle **afnemers** die koemest afnemen, neemt 82 procent ook varkensmest af. Van alle afnemers die varkensmest afnemen, neemt 71 procent ook koemest af.

De grote transporteurs zijn bijna allemaal actief in beide markten. Voor transporteurs lijkt het niet uit te maken of zij koe- of varkensmest vervoeren. Ook afnemers zijn actief in beide markten. In de gesprekken met marktpartijen kwam naar voren dat akkerbouwers verschillende gewassen telen, die ook verschillende mestbehoeften hebben. Om een inschatting te maken hoe substitueerbaar koe- en varkensmest zijn voor afnemers, toont Figuur 2.4 de afgenomen hoeveelheden koe- en varkensmest voor de groep afnemers die in alle jaren 2019-2024 actief waren. Er lijkt wel enige substitueerbaarheid: van alle koe- en varkensmest die in 2019 door deze groep werd afgenomen was 42 procent koemest, in 2024 was dit 52 procent.

Figuur 2.4 Er is binnen dezelfde groep afnemers enige verschuiving van varkens- naar koemest tussen 2019 en 2024



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Conclusies

Voor transporteurs zijn koe- en varkensmest in de praktijk goed uitwisselbaar: vrijwel alle grote transporteurs vervoeren beide mestsoorten. Ook voor afnemers is er enige substitueerbaarheid tussen koe- en varkensmest. Deze is minder dan bij transporteurs: akkerbouwers stemmen hun mestkeuze af op de specifieke nutriëntenbehoefte van hun gewassen en koe- en varkensmest zijn anders in samenstelling. Hierdoor blijft de substitutie tussen mestsoorten beperkt.

2.3 Relevante geografische markt

De mestmarkt is regionaal gedifferentieerd. Binnen Nederland zijn zowel lokale markten als grootschalige, landelijke meststromen te onderscheiden. Daarnaast is er sprake van handel met het buitenland.

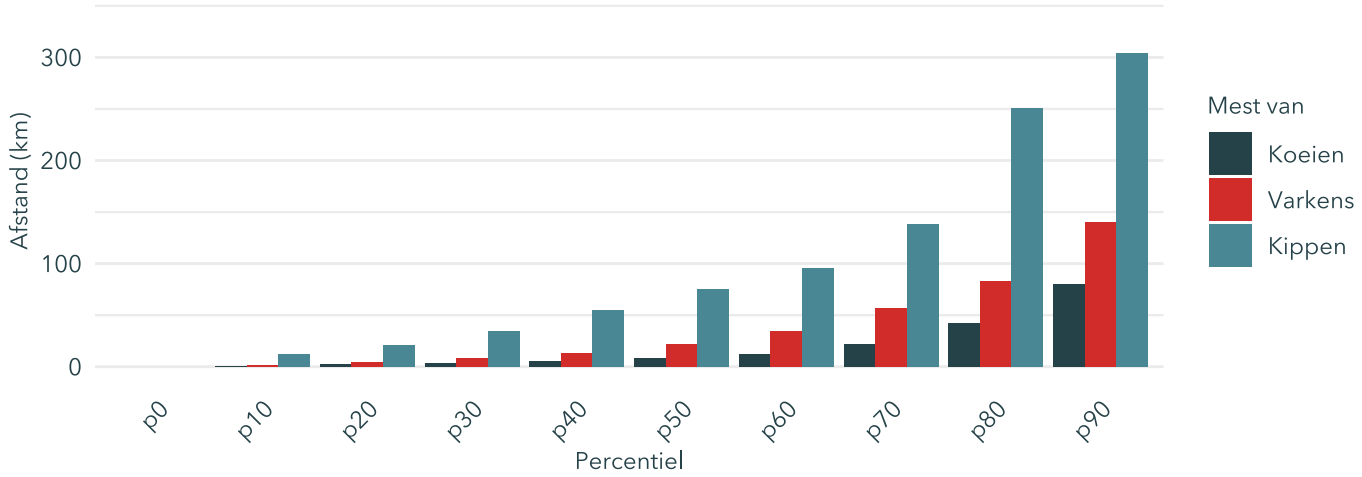
Een aanzienlijk deel van de rundveemest wordt lokaal afgezet. Uit analyse van deze transporten blijkt dat in 2024 circa 60 procent van de transporten van rundveemest plaatsvond binnen een straal van 13 kilometer. Met name in regio's met zowel veel veehouderij als akkerbouw, zoals Brabant en delen van Overijssel, zijn de afzetketens relatief kort. Hier vindt mestuitwisseling vaak plaats via directe afspraken tussen veehouders.

In regio's met relatief meer veehouderij, zoals in het oosten van het land, zijn er mestoverschotten en moet een deel van de mest naar buiten de regio worden getransporteerd. Deze afstanden kunnen oplopen tot wel 200 kilometer.

Naast binnenlandse afzet speelt ook de exportmarkt een rol, vooral voor varkensmest. De meest voorkomende exportbestemmingen zijn Duitsland, België en Frankrijk. Export is aantrekkelijk wanneer de transportafstand en verwerkingskosten opwegen tegen de hoge kosten van afzet binnen Nederland.
Daarnaast zorgen weersinvloeden en de afbouw van derogatie voor regionale verschillen in bemestingsmogelijkheden en behoefte. Een nat voorjaar bemoeilijkt het uitrijden van mest, wat leidt tot piekbelasting op de transportcapaciteit. Ook de transportafstanden nemen dan toe. De gevolgen van het verlies aan derogatie worden vooral gevoeld in regio's met veel grasland, zoals het Groene Hart en Friesland, waar melkveehouders meer mest moeten afvoeren dan voorheen.

Figuur 2.5 laat zien dat transportafstanden verschillen per type mest. Koemest wordt over het algemeen het meest lokaal afgezet: 60 procent van de vrachten blijft binnen 13 kilometer van de laadlocatie. Voor varkensmest liggen de afstanden hoger en voor kippenmest nog hoger. Dit wijst erop dat er bij rundveemest sprake is van een meer regionale markt, terwijl mest van varkens en kippen vaker over grotere afstanden wordt vervoerd. Figuur A.3 in ● toont dezelfde grafiek voor 2019. De afstanden in 2019 waren vergelijkbaar waren met die in 2024.

Figuur 2.5 Transport van koemest gaat in 2024 het minst ver weg: 60 procent van de transporten blijft binnen een straal van 13 kilometer

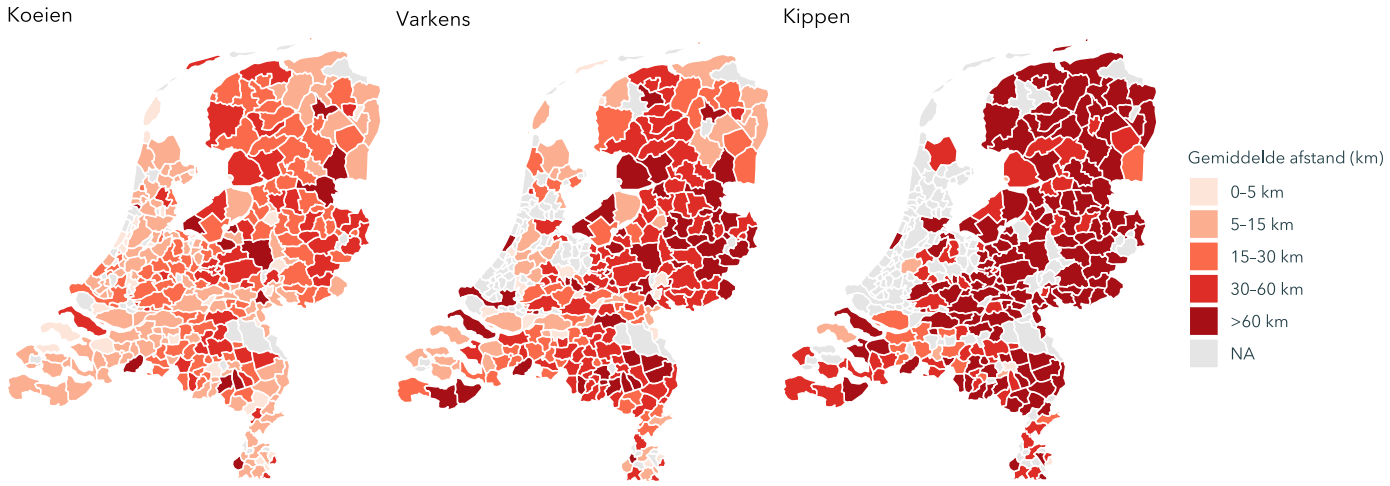


Bron: Data van messttransporten in Nederland in het jaar 2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

De kaarten in Figuur 2.6 tonen per mestsoort en per gemeente de gemiddelde afstand waarover mest wordt getransporteerd, opgedeeld in vijf klassen. Hoe donkerder de gemeente, hoe verder de gemiddelde afstand. Voor koemest ligt de gemiddelde afstand in de meeste gemeenten binnen de 30 kilometer, voor varkensmest binnen de 60 kilometer en voor kippenmest is de gemiddelde afstand in de meeste gemeenten groter dan 60 kilometer. De grijze gemeenten zijn missende waarden (NA) – hier waren onvoldoende of geen data beschikbaar.

Voor koemest hebben gemeenten in het noorden en oosten van het land (met name Friesland, Overijssel en delen van Gelderland) gemiddeld de langste transportafstanden (>30 km). Dit wijst erop dat afnemers (zoals akkerbouwers of verwerkers) verder weg zitten, of dat er relatief veel melkveehouders zijn. In delen van het zuiden en westen (Noord-Brabant, Limburg, Zuid-Holland) zijn de gemiddelde afstanden juist relatief kort (<15 km). Dit duidt op een meer lokale markt. De kaarten van de jaren 2019-2023 zien er vergelijkbaar uit.

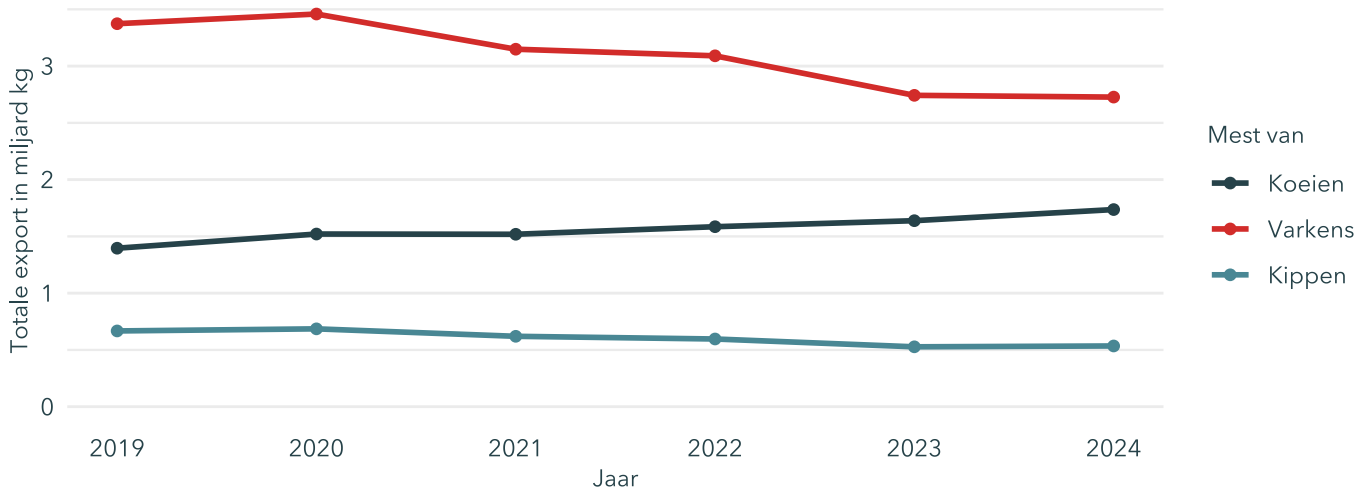
Figuur 2.6 Voor het transport van koemest is de gemiddelde afstand met name hoger in Friesland, Overijssel en delen van Gelderland



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in het jaar 2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.7 toont de totale hoeveelheid geëxporteerde mest per mestsoort. De totale hoeveelheid geëxporteerde koemest is licht toegenomen, de totale hoeveelheid geëxporteerde varkensmest is afgenomen en de hoeveelheid geëxporteerde kippenmest is ongeveer gelijk gebleven.

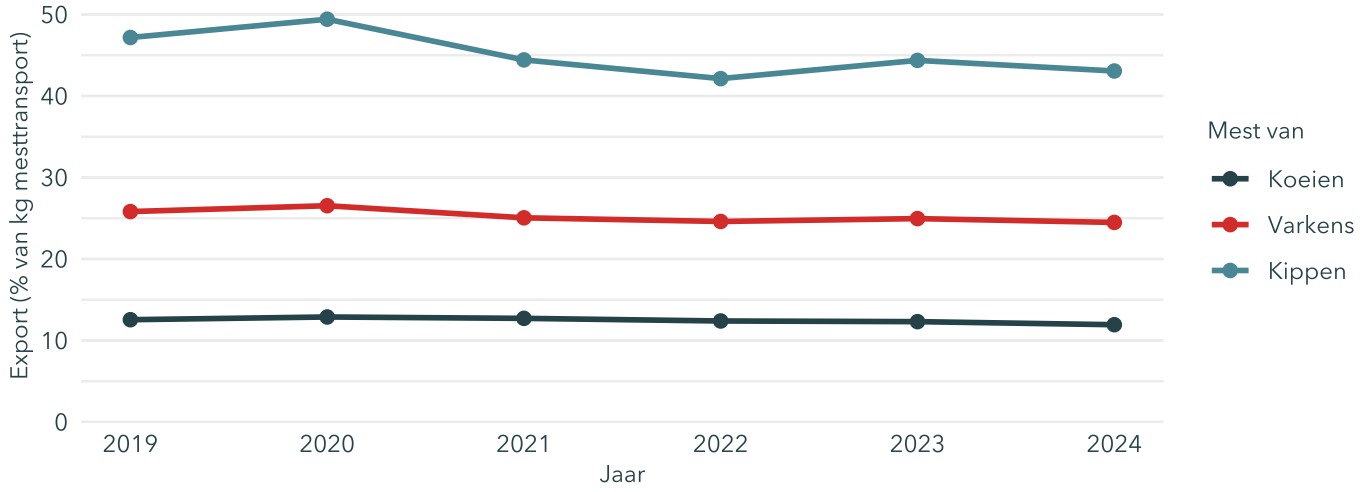
Figuur 2.7 De totale hoeveelheid geëxporteerde koemest is licht toegenomen en de hoeveelheid geëxporteerde varkensmest is afgenomen



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.8 toont hoeveel procent van de totale hoeveelheid getransporteerde mest is geëxporteerd. Hierin is te zien dat het percentage van de totale hoeveelheid getransporteerde koemest dat geëxporteerd wordt is afgenomen. Dit komt omdat de hoeveelheid getransporteerde koemest sterker is toegenomen dan de hoeveelheid geëxporteerde koemest.

Figuur 2.8 De hoeveelheid geëxporteerde mest als percentage van de totale hoeveelheid getransporteerde mest is voor alle mestsoorten (licht) afgenomen



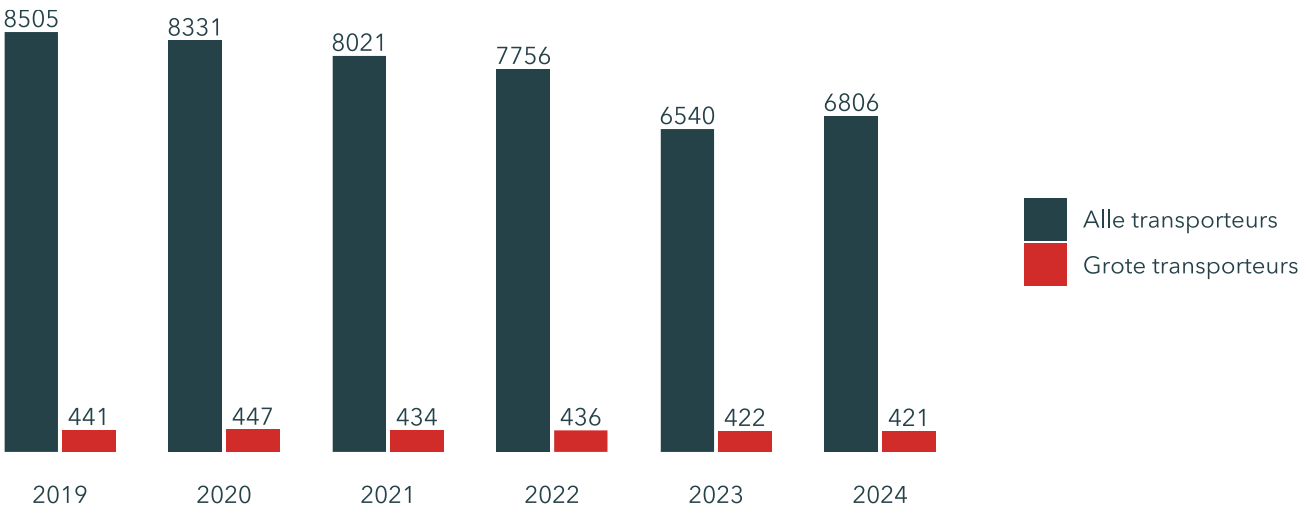
Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

2.4 Marktaandelen en concentratiegraad

De mestmarkt kent een combinatie van veel kleine aanbieders en een kleiner aantal grotere verwerkers en transporteurs. De meeste aanbieders zijn individuele veehouders die relatief kleine volumes mest produceren. Hiertegenover staan logistieke dienstverleners en verwerkers die jaarlijks honderden transporten uitvoeren en een centrale rol spelen in de afzet en verwerking.

In de RVO-data ligt het aantal grote transporteurs die in een jaar actief zijn tussen de 400 en 450, zie Figuur 2.9. Dit aantal is ongeveer gelijk gebleven tussen 2019 en 2024. Het aantal unieke kleine transporteurs dat per jaar actief is, is afgenomen. Uit de gesprekken blijkt dat dit aantal mogelijk minder is in 2023 en 2024 omdat deze jaren natte voorjaren hadden, waardoor er minder uitrijmogelijkheden waren en daardoor minder kleine spelers actief. In ● in Figuur A.1 is het aantal transporteurs te zien dat maandelijks actief is. Hierin is te zien dat het aantal kleine transporteurs dat maandelijks actief is, sterk seizoensgebonden is.

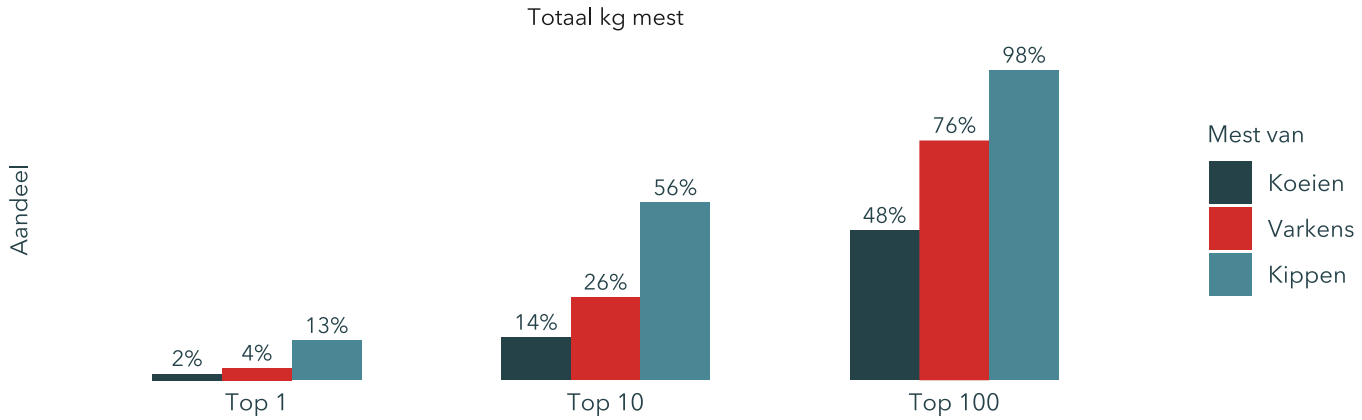
Figuur 2.9 Het aantal unieke actieve grote transporteurs per jaar is ongeveer gelijk gebleven, terwijl het aantal kleine transporteurs is afgenomen



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.10 toont dat de marktaandelen van de top 1, top 10 en top 100 grootste transporteurs van koe-, varkens- en kippenmest. De markt voor kippenmest is qua transport het meest geconcentreerd.

Figuur 2.10 De top 100 grootste transporteurs doen de helft van het totale transport van koemest

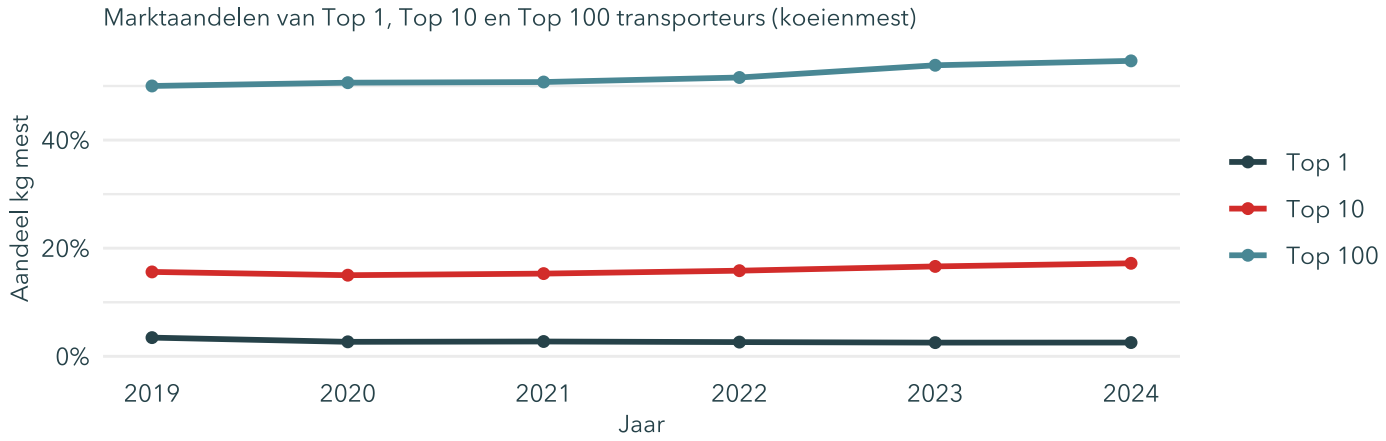


Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Noot: De top 1 toont het marktaandeel van de grootste transporteur van respectievelijk koe-, varkens- of kippenmest. De top 10 het gezamenlijk marktaandeel van de grootste 10 transporteurs. En idem voor de top 100.

Figuur 2.11 toont dat het marktaandeel van de top 10 grootste transporteurs van koemest ongeveer gelijk is gebleven: 16 procent in 2019 en 17 procent in 2024. Het marktaandeel van de top 100 is wel iets toegenomen: 50 procent in 2019 en 55 procent in 2024.

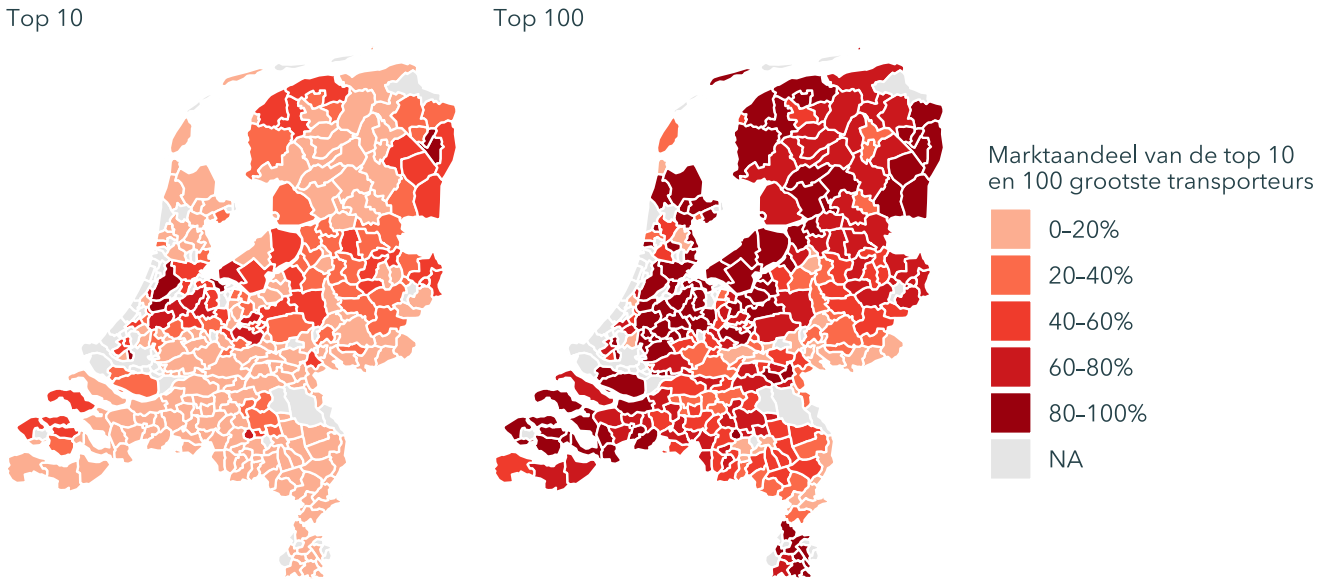
Figuur 2.11 De marktaandelen van de grootste transporteurs van koemest zijn vrij constant over tijd



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 2.12 toont de marktconcentratie per regio. Dit wijst niet op regionale marktmacht. De eerste kaart toont het marktaandeel van de top 10 grootste transporteurs van koemest per gemeente, de tweede kaart het marktaandeel van de top 100. In de meeste gemeenten heeft de top 10 een aandeel van 0 tot 20 procent, maar in een aantal gemeenten is het marktaandeel van de top 10 minstens 60 procent. De top 100 heeft in de meeste gemeenten een marktaandeel van minstens 60 procent. In Bijlage A.5 in Figuur A.2 zijn deze kaarten voor varkensmest weergegeven. De concentratie van de top 10 en 100 is hoger dan voor koemest.

Figuur 2.12 De marktconcentratie van de top 10 grootste transporteurs in koemest is hoger in midden Nederland en delen van Friesland en Groningen



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in het jaar 2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

2.5 Toetredingsbarrières

Uit de interviews komt naar voren dat de toetredingsbarrières voor de regionale mestmarkt over het algemeen laag zijn. Nieuwe transporteurs kunnen relatief eenvoudig instappen, zeker wanneer zij concurrerend zijn op prijs. Uit Figuur 2.13 blijkt dat er elke maand nieuwe transporteurs toetreden tot de markt. Akkerbouwers en leveranciers kunnen overstappen naar een andere vervoerder als deze betere voorwaarden biedt.

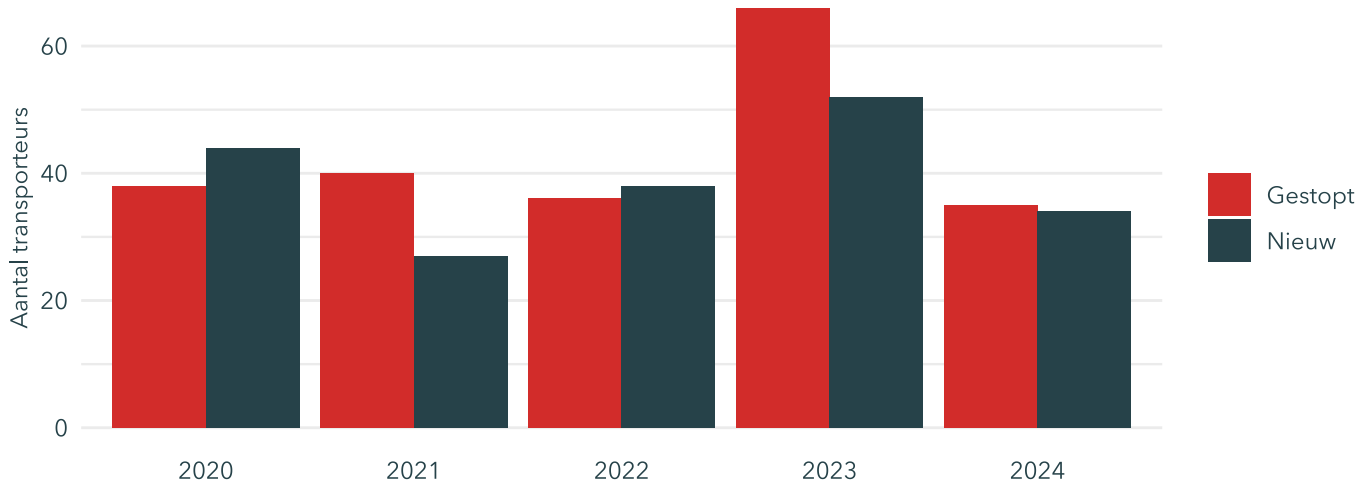
Administratieve lasten kunnen wel een drempel vormen. Regelgeving rond mesttransport, mestregistratie en controles door toezichthouders, zoals de NVWA, vereisen een georganiseerde bedrijfsvoering.

Voor grotere transporteurs en intermediairs gelden hogere toetredingsdrempels dan in de regionale markt. Schaalvoordelen zorgen ervoor dat gevestigde grote partijen efficiënter kunnen opereren, waardoor het voor kleinere of nieuwe spelers moeilijk is om concurrerend te zijn op prijs of capaciteit. Nieuwe spelers moeten bovendien beschikken over een betrouwbaar netwerk van veehouders, akkerbouwers, verwerkers en eventueel exportkanalen. Ook regionale verschillen in vraag en aanbod, gewasstructuur en beleidsregels spelen een rol.

Ook met deze barrières laat de data-analyse zien dat er sprake is van toetreding, ook onder grotere spelers, zie Figuur 2.13.

Voor mestverwerking zijn de drempels aanzienlijk hoger. Omwonenden staan vaak terughoudend tegenover de vestiging van een mestverwerkingsinstallatie en provincies zijn niet altijd bereid een vergunning te verlenen.

Figuur 2.13 Elk jaar zijn er nieuwe en gestopte grote transporteurs



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

2.6 Mestfraude

De keten van de mestverwerking is gevoelig voor mestfraude. Volgens het Nationaal Dreigingsbeeld 2017, gepubliceerd door het Openbaar Ministerie, schatten meerdere bronnen – waaronder mestverwerkers, LTO Nederland en de brancheorganisatie van loonwerkers – dat 25 tot 40 procent van de mest in Nederland illegaal

wordt verhandeld of gedumpt.[7] Ook uit de gesprekken voor dit onderzoek komt naar voren dat mestfraude een probleem is en dat er structurele factoren zijn die fraude mogelijk maken en in stand houden.

De belangrijkste prikkel is financieel: mestafzet brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Mest van kalveren en drijfmest bevat veel water, wat leidt tot hoge kosten voor opslag, droging en transport. Het komt voor dat veehouders sjoemelen met volumes of samenstelling om die hoge kosten te drukken. Ook sommige intermediairs en transporteurs werken mee aan fraude. Bepaalde transporteurs zijn actief in zowel het legale als het illegale transport.

Veehouders moeten registeren wat ze aan- en afvoeren. Daarnaast worden monsters genomen om fosfor- en stikstofgehaltes te meten. Deze labresultaten zijn echter onnauwkeurig. Daarnaast kan er ook een hoeveelheid zelf geproduceerde mest op eigen land worden afgezet. Dit biedt ruimte voor manipulatie. Dat er mestfraude is, blijkt uit rechtszaken en boetes.[8] In de gesprekken worden de volgende voorbeelden van mogelijke praktijken genoemd:

- Manipulatie van mestmonsters en transportdocumentatie om samenstelling of hoeveelheid rooskleuriger voor te stellen;
- Fraude in opslag: veehouders slaan mest langer op dan wettelijk is toegestaan;
- Illegaal uitrijden van mest zonder melding of registratie;
- Papieren constructies waarbij veehouders in bijvoorbeeld Brabant grasland registreren in Groningen om op papier meer mest te mogen uitrijden, maar dit in werkelijkheid op eigen land doen;
- Exportfraude, met name in gebieden nabij de grens.

7 https://www.om.nl/documenten/publicaties/georganiseerde-ondermijnende-criminaliteit/map/map/nationaal-dreigingsbeeld-2017

8 Zie bijvoorbeeld In 2022 werd voor 4 miljoen euro boetes opgelegd voor overtreden Meststoffenwet

3 Probleemanalyse

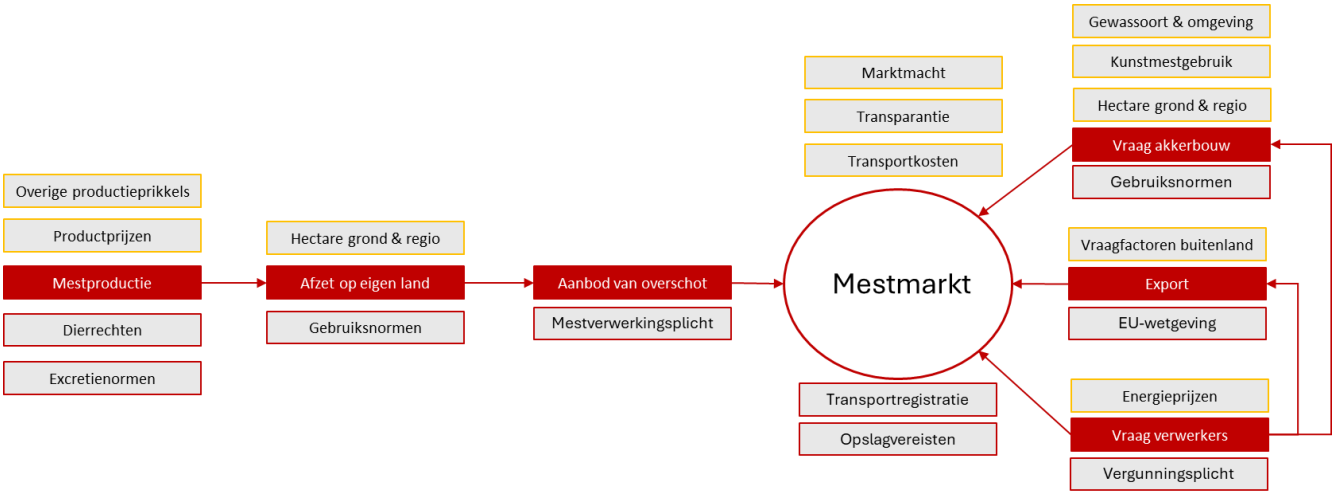
Spanningen op de mestmarkt bestaan binnen bepaalde marktsegmenten en zijn niet het gevolg van marktfalen, maar van marktwerking en beleid.

Is op basis van de marktbeschrijving vast te stellen of sprake is van marktfalen? Dit hoofdstuk analyseert de werking van de markt op basis van het verzamelde feitenmateriaal. Van marktfalen is sprake wanneer vraag en/of aanbod te hoog of laag zijn ten opzichte van een (hypothetische) maatschappelijke optimale marktuitkomst. De markt ruimt dan tegen te hoge of lage prijzen en er is sprake van welvaartsverlies. Zulk marktfalen kan het gevolg zijn van een aantal factoren, zoals marktmacht, negatieve of positieve externe effecten, de levering van publieke goederen en informatieasymmetrie (moreel gevaar, adverse selectie, et cetera).

Marktfalen is nog steeds een marktuitkomst en krijgt daarom (ook) uitdrukking in de marktprijs. Zoals op de meeste markten is de prijsvorming het gevolg van het spel tussen vraag en aanbod. Hierbij geldt ook dat sprake kan zijn van productdifferentiatie. Op de mestmarkt zijn verschillende soorten mest (bijv. rund, varken, kip) slechts partiële substituten voor elkaar. Elk van deze soorten mest heeft daarmee ook een eigen prijs. Onderscheidend voor de mestmarkt is dat mest een bijproduct is van het produceren van vlees, melk en eieren. De productie vindt dus niet plaats 'om de mest'. Ook wordt niet alle geproduceerde mest op een markt aangeboden. Het aanbod van mest is de mest die niet wordt uitgereden op het land van de producent. De aangeboden mest wordt afgezet bij akkerbouwers in binnen- en buitenland en bij mestverwerkers. Mest bevat namelijk mineralen en organische stoffen die bevorderlijk zijn voor de groei van gewassen. Tegelijkertijd is mest ook een potentieel schadelijke afvalstof en gelden er daarom strenge regels voor de productie en verwerking van mest.

De onderstaande figuur geeft de belangrijkste invloedsfactoren op de mestmarkt op schematische wijze weer. Alle activiteiten op de mestmarkt worden beïnvloed door externe factoren (gele blokken in de figuur) en door beleid (rode blokken in de figuur). Gegeven beleid en exogene factoren maken vragers en aanbieders van mest keuzes en dat resulteert in marktuitkomsten. In de rest van dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de werking van de aanbod- en vraagkant, om daarna in een synthese tot duiding van de marktuitkomsten te komen.

Figuur 3.1 Schematische weergave mestmarkt (rood: beleidsinvloeden & geel: externe invloeden)



Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.1 Aanbod

Het aanbod op de mestmarkt is het residu van productie en afzet op eigen land. De analyse van het aanbod is dan een drietrapsraket:

1. Hoe ziet de productiebeslissing eruit;
2. Wat bepaalt de keuze voor afzet op eigen land; en
3. Wat bepaalt de keuze voor afzet op de markt?

We bespreken dit achtereenvolgend.

Mestproductie

Mest is een bijproduct in het productieproces van vlees, melk en eieren, waarmee het bedrijfsmatig voor veehouders vooral leidend is welk resultaat zij kunnen boeken op de productie van hun primaire product. De veehouderij is in internationaal opzicht een concurrerende sector. Nederland is de grootste exporteur van vlees in de EU.[9] Producenten lijken hun afzet te willen en kunnen maximeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de varkensrechten en fosfaatrechten volledig worden benut.[10] De uitbreiding van de sector wordt daarmee vooral begrensd door schadelijke neveneffecten: een te hoge concentratie van dieren leidt tot externe effecten voor milieu en klimaat (onder meer vanwege de mestproductie) en daarom wordt die concentratie door wet- en regelgeving begrensd (waaronder voor mest). Veehouders zetten hun primaire product vervolgens af tegen prijzen die bepaald worden op de wereldmarkt. Veehouders zijn daarmee prijsnemers en voor hen is het daarmee vooral noodzaak om kosten te minimaliseren. In de melkvee- en varkenssector vormt veevoer ongeveer 60-70 procent van alle kosten en daarmee de grootste kostenpost. Andere kosten zijn vaste lasten, lonen, inkoop van de dieren, dierengezondheid en een kleine post overige kosten. Ook in veel van deze kosten is de veehouder in de regel prijsnemer. De prijs van veevoer bijvoorbeeld komt ook op de wereldmarkt tot stand.

Wanneer mestprijzen negatief zijn, vertegenwoordigt mest een kostenpost voor veehouders, maar deze kostenpost heeft maar beperkt invloed op productiekeuzes voor het primaire product. Thans zijn mestkosten ongeveer 5-10 procent van alle kosten van een veehouder. Fluctuaties in de prijs van mest zouden dan in theorie invloed kunnen hebben op de productie van de veehouder, maar dit effect is in de praktijk klein. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst is het aandeel van de mestkosten in de totale kosten klein. Eventuele mestprijsveranderingen worden voor de productiebeslissing dan gedomineerd door veranderingen van andere prijzen, bijvoorbeeld voor de afzet of hun grootste kostenpost veevoer. Deze prijzen fluctueren ook (sterk). Deze prijzen komen daarnaast op een wereldmarkt tot stand. Wereldmarktprijzen zijn voor de veehouder exogeen en eventuele Nederlandse mestprijsveranderingen kunnen daarmee ook niet in die prijzen doorbelast worden. De belangrijkste prijzen zijn voor de veehouder daarmee gegeven en mestprijsveranderingen bevatten daarmee maar een beperkte productieprikkel. Voor zover er een productieprikkel is geldt verder dat het aanpassen van de mestproductie vooral moet lopen langs de extensieve marge (‘meer of minder dieren’), omdat het stremmen van de productie per dier beperkt mogelijk is. Gelet op het relatief kleine aandeel van mest in de totale kostenstructuur, zijn grote prijsveranderingen nodig om aanpassingen aan de extensieve marge bedrijfsmatig logisch te maken. Een verder complicerende factor voor in elk geval melkveehouders met betrekking tot productieaanpassingen is dat koeien relatief lang leven. Aanpassing van de mestproductie moet dan komen via de verkoop van koeien, maar als alle

9 Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/25/nederland-grootste-vleesexporteur-van-de-eu

10 De rechten zijn bepaald op basis van het aantal aanwezige dieren. Daarnaast wordt bij fosfaatrechten het recht verminderd bij overdracht buiten familieband en worden rechten doorgehaald bij opkoop.

melkveehouders dat gelijktijdig willen doen omdat de mestprijzen hoog zijn, dan wordt het verkopen van koeien ook minder aantrekkelijk (hoog aanbod zorgt voor lagere prijs).

Als prijsprikkels maar een beperkt effect op de mestproductie hebben, is de mestproductie vooral een bijgevolg van andere productiebeslissingen. Op de mestproductie zelf zit dan geen eigenstandige bedrijfseconomische rem. In de praktijk wordt de hoeveelheid mestproductie daarmee primair gemaximeerd door dieren- en fosfaatrechten en door excretienormen. De dieren- en fosfaatrechten begrenzen de hoeveelheid dieren die mest kunnen produceren. De excretienormen begrenzen de hoeveelheid mest per dier. Het bedrijf bepaalt zelf de wijze waarop aan deze normen wordt voldaan, bijvoorbeeld door het aanpassen van het soort voer of het aanpassen van de huisvesting voor de dieren. Primair bepalend voor de productiebeslissing zijn dan vooral exogene factoren buiten de mestprijs en beleidsparameters zoals rechten en normen.

Afzet op eigen land

Veehouders kunnen hun op twee manieren van hun mest afkomen: uitrijden over het eigen land of aanbieden op de markt. De veehouder heeft thans vrijwel altijd de voorkeur om de mest te gebruiken voor het eigen land omdat dit goedkoper is dan het aanbieden van de mest op de markt. De prijs op de markt is momenteel negatief en er moeten kosten gemaakt worden voor machines, loon en energie, gerelateerd aan de opslag, bewerking, transport en aanwending van de mest bij afzet op de markt. Zulke kosten zijn relatief hoog omdat mest, door het hoge watergehalte, een zwaar gewicht en groot volume kent. Het transporteren is hierdoor kostbaar en het verwerken van mest is energie-intensief. Dit speelt minder bij afzet van mest op eigen land, waarmee een besparing resulteert. Hiermee bestaat voor de veehouder in beginsel de prikkel om *alle* mest op het eigen land af te zetten. Dat is echter schadelijk en daarom wordt de hoeveelheid mest die uitgereden mag worden over het eigen land gemaximeerd met gebruiksnormen.[11] Primair bepaalt beleid dan de mate van afzet van mest op eigen land.

Aanbod van het overschot op de markt

Als de mestproductie overwegend exogeen is (zie 'Mestproductie' hierboven) en beleid primair regelt hoeveel mest op het eigen land mag worden afgezet (zie 'Afzet op eigen land' hierboven), dan is het aanbod van het overschot ook grotendeels exogeen. Naarmate de mesthoop op het erf groeit en de afzet op het eigen land is benut, moet de veehouder op enig moment toch van de mest af en dat moet dan op de markt – of in elk geval zolang de veehouder zich houdt aan de regels en niet meer op diens land uitrijdt dan is toegestaan. Dat aanbod op de mestmarkt is dan vrij ongevoelig voor de prijs op die markt (dit is de andere kant van de medaille in de argumentatie rondom de productie van mest hierboven). De belangrijkste factoren die het aanbod op de markt bepalen, zijn dan beleidsmatig, bijvoorbeeld in de vorm van gebruiksnormen.

3.2 Vraag

De vraagkant van de mestmarkt bepaalt waar het overschot terecht komt. In de kern zijn er drie eindstations: 1) akkerbouwers die mest vragen om de nutriënten die de mest bevat, 2) andere veehouders met meer afzetruimte dan zij zelf nodig hebben (die dan een vergoeding incasseren voor het bieden van deze bemestingsruimte) en 3)

[11] Tevens wordt de mogelijkheid om mest uit te rijden begrensd door de beschikbaarheid van land in handen van bedrijven. In Nederland is de hoeveelheid ruimte beperkt en concurreert de ruimte voor landbouwgrond sterk met andere gebruiksfuncties. Het gevolg is dat de prijzen van agrarische grond hoger zijn. Ter vergelijking, Denemarken heeft net zoals Nederland een zeer hoge veedichtheid maar lagere grondprijzen en daarmee meer mogelijkheden om mest uit te rijden waardoor de mestmarkt kleiner is (Willems et al. 2016).

mestverwerkers die de mest drogen of omzetten naar een ander product (bijvoorbeeld kunstmestvervangers, energie, etc.). Deze eindstations kunnen binnenlands, maar ook buitenlands zijn (exportmarkt).

Binnenlandse akkerbouwers en andere afzetruimte

Akkerbouwers verhogen de opbrengst van hun teelt met bemesting. Daarvoor hebben ze in de kern twee opties: dierlijke mest en kunstmest. Dierlijke mest en kunstmest zijn deel substituten. Beide producten zijn namelijk bevorderlijk voor het groeien van gewassen, maar bevatten andere kwaliteitskenmerken. Voorbeelden van kenmerken zijn de beschikbaarheid gedurende het jaar, de hoeveelheid nutriënten, de samenstelling van de nutriënten en het effect van het product op de bodemstructuur. De door de veehouder gewenste samenstelling tussen dierlijke mest en kunstmest voor een gewas hangt af van de kenmerken van het gewas zelf en van de omgeving, zoals de bodem en het weer. In de praktijk komt het veel voor dat aan het begin van het teelseizoen bemest wordt met dierlijke mest, om later gedurende de teelperiode bij te mesten met kunstmest. Ook beïnvloedt de relatieve prijs van kunstmest ten opzichte van de prijs van dierlijke mest op de wereldmarkt de keuze voor dierlijke mest of kunstmest.

Een afnemer van mest krijgt vrijwel altijd betaald voor het afnemen van mest en het economisch belang van de akkerbouwer is daarmee om zoveel mogelijk dierlijke mest te gebruiken. Als een akkerbouwer ervoor kiest om geen dierlijke mest toe te passen, dan komt dit dus niet door prijs van dierlijke mest. Het gebruik volgt uit de kenmerken van de kunstmest of uit beleid dat het gebruik van dierlijke mest maximeert met gebruiksnormen en uitrijperiodes.[12] Bij nat weer mag bijvoorbeeld niet, minder en/of later dierlijke mest worden gebruikt. Wanneer in zulke periodes de teelt toch de grond in moet, zal eerder gekozen worden voor bijvoorbeeld kunstmest hoewel dierlijke mest eigenlijk de voorkeur had verdiend. Dit stremt evenwel de vraag en daarmee het beschikbare areaal waarover mest kan worden uitgereden. Dit werkt prijsopdrijvend (i.e. veehouders moeten meer betalen en akkerbouwers ontvangen meer doordat het aanbod van dierlijke mest effectief constant is, zie hierboven onder ‘Aanbod’).

Ook voor niet-akkerbouwers met extra afzetruimte geldt dat zij betaald krijgen voor het afnemen van de mest. Ook voor hen bestaat dan een economische prikkel om deze mest af te zetten op hun land. De (beperkingen in de) mogelijkheden hiervoor zijn vergelijkbaar met die voor het uitrijden van mest op het eigen land of voor akkerbouwers. Beleidsparameters bepalen hier dus weer hoeveel afzet mogelijk is.

Mestverwerking en export

Mest die geen plaats kan krijgen op akkers of weilanden moet verwerkt worden. Ook export telt in de Mestwet als verwerking. Verwerking of export komt in de regel pas in beeld op het moment dat de afzetruimte bij andere veehouders of bij binnenlandse akkerbouwers is benut. Dit is het gevolg van prijsprikkels: aanbieders van mest betalen om van hun mest af te komen en verwerking en export zijn in de regel duurder dan binnenlandse afzet. Het drogen van mest kost bijvoorbeeld energie en transport over langere afstanden kost meer dan over kortere afstanden.

De totale mestverwerkingscapaciteit is gelimiteerd in Nederland. Verwerking op bedrijfsniveau komt beperkt van de grond omdat verwerking gepaard gaat met grote schaalvoordelen, in zowel de machines, de arbeidsbehoefte

[12] Dat prijzen maar beperkt invloed hebben op de keuze voor dierlijke of kunstmest kan verder worden afgeleid uit prijsfluctuaties voor kunstmest. De grootste kostenpost in de productie van kunstmest is aardgas. De prijs van aardgas is sterk gestegen in de periode 2021-2022 als gevolg van de Russische aanvalsoorlog in Oekraïne. Uit een analyse van deze prijsstijging blijkt dat ongeveer 0,43 procent van de prijsstijging van aardgas is doorgegeven in de prijs van kunstmest (Vos et al. 2025). Ondanks deze prijsstijging, nam de wereldvraag zeer beperkt af. De vraagafname die is opgetreden, concentreerde zich in Afrika. Dit wijst erop dat kunstmest vrijwel niet is vervangen door dierlijke mest door een prijsstijging en de producten daarmee in beperkte mate substituten zijn.

(hangt samen met beschikbaarheid bij storingen) en het organiseren van behoorlijke marketing. Er zijn volgens geïnterviewden ongeveer 10 gespecialiseerde mestverwerkers in Nederland met een grote schaal. Het aantal mestverwerkers neemt echter niet toe. Uit oudere onderzoeken (Grinsven et al., 2008) blijkt dat de economische haalbaarheid het grootste knelpunt was. Wegens de hoge vaste lasten en variabele energiekosten kan mestverwerking alleen economisch rendabel gerealiseerd worden bij hoge mestafzetprijzen. In recente jaren zijn deze hoge prijzen bereikt, maar worden er geen nieuwe vergunningen verleend.[13] Een reden hiervoor die in interviews wordt genoemd is weerstand van omwonenden die zich verzetten tegen de overlast die volgt uit geur (mest) en geluid (vrachtwagentransport). Dit is ook begrijpelijk want een lokale politicus zal de lokale belangen van omwonenden in grotere mate vertegenwoordigen dan het maatschappelijke belang. Dit remt de uitbreidingsmogelijkheden van de mestverwerkingscapaciteit, terwijl een goed functionerend systeem van mestverwerking de werking van de mestmarkt kan ondersteunen. Mestverwerking draagt bij aan een lagere belasting van het milieu, een betere afstemming van vraag en aanbod over tijd en verwerking is noodzakelijk om mest te kunnen exporteren, wegens de kwaliteitseisen van andere landen en om transportkosten te verlagen. Mestverwerking in coöperatief verband verbetert ook het risicomanagement van veehouders, omdat zij in dat geval ook profiteren van hogere mestafzetprijzen.

3.3 De werking van de mestmarkt

De evenwichtsuitkomst is vooral het gevolg van beleid. De prijsvorming op een markt is op de lange termijn het evenwicht tussen vraag en aanbod. Deze evenwichtsuitkomst kan beïnvloed zijn door marktfalen en door beleid. We gaan in deze paragraaf in op soorten marktfalen die mogelijk voorkomen, namelijk marktmacht en informatiefalen. Daarna staan we stil bij de rol van beleid, gericht op externe effecten en publieke goederen. Onze conclusie is dat de marktuitkomst vooral het gevolg is van beleid.

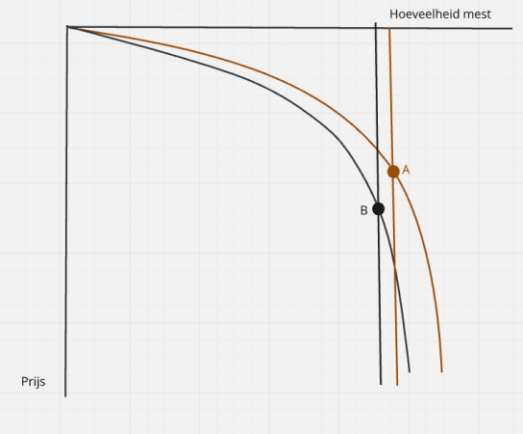
Evenwichtsuitkomsten

De analyse van vraag en aanbod leert ons dat de evenwichtsprijs vooral gevoelig is voor veranderingen aan de vraagkant van de markt. De onderstaande figuur is een samenvatting in de vorm van een vraag- en aanboddiagram. De prijs is negatief in de figuur omdat de aanbieder betaalt voor het afzetten van mest. Het aanbod is – zoals in eerdere paragrafen toegelicht – ongevoelig (inelastisch) voor de prijs van mest en om deze reden een verticale lijn. De evenwichtsprijs tussen vraag en aanbod wordt daarom volledig bepaald door de vraag. De vraagcurve toont een relatief zwak verband met de prijs bij een laag aanbod. De reden is dat de mest hoofdzakelijk afgezet kan worden op eigen land of in de directe omgeving binnen het eigen netwerk, waardoor de transportkosten en transactiekosten laag zijn. Hoe hoger het aanbod is, hoe meer kosten gemaakt moeten worden om de mest af te zetten. De marginale kosten nemen exponentieel toe omdat er steeds hogere transactiekosten gemaakt moeten worden om afnemer te vinden (in het buitenland) en mest te verwerken onder gelimiteerde verwerkingscapaciteit.

De analyse van vraag en aanbod heeft ook laten zien dat beleid belangrijk is voor mutaties in aanbod en vraag. De figuur maakt dit duidelijk. Het afromen van productierechten verschuift de aanbodcurve naar links. Ook het beperken van de plaatsingsruimte via diverse maatregelen zoals bijvoorbeeld opkoopregelingen verschuift de vraagcurve naar links. Het gevolg is dat de evenwichtsprijs verschuift van punt A naar punt B. Hoewel het aanbod dus lager is, is de prijs desondanks hoger.

[13] Hou et al. (2018). Stakeholder perceptions of manure treatment technologies in Denmark, Italy, the Netherlands and Spain.

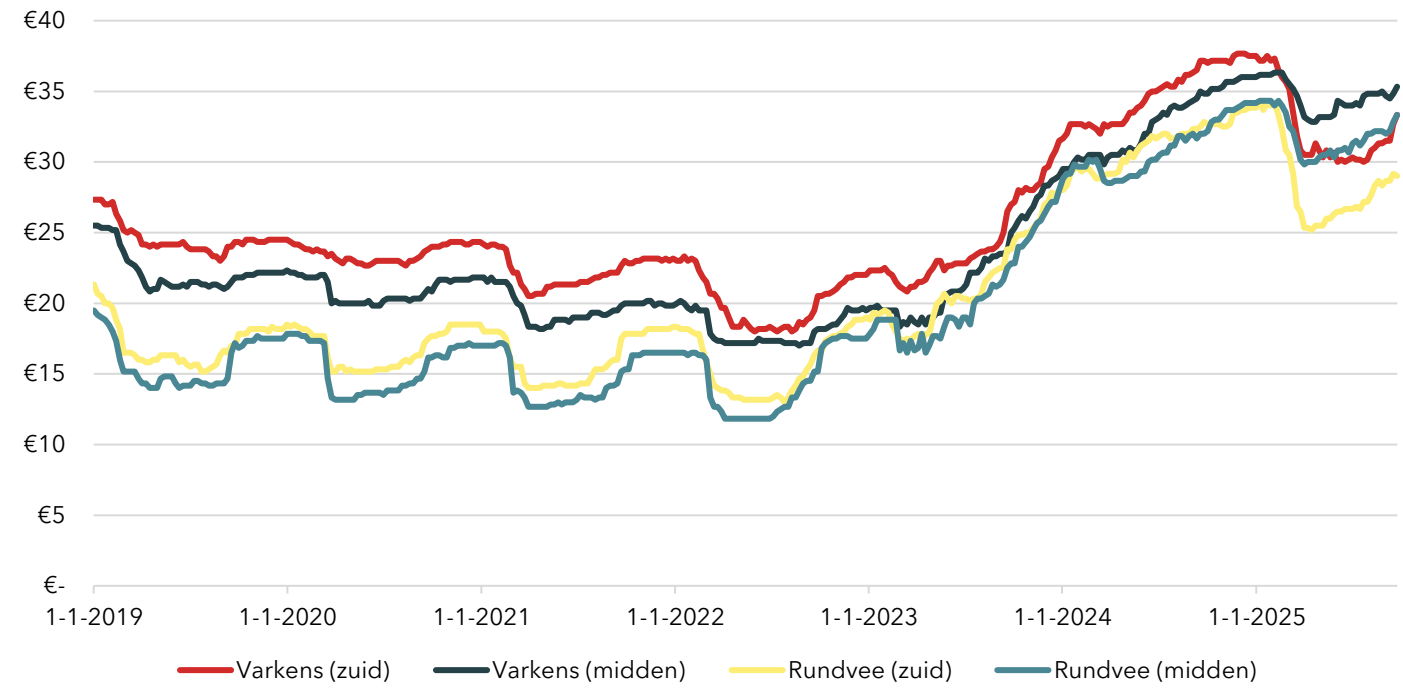
Figuur 3.2 Beleidsmaatregelen die de plaatsingsruimte beperken verhogen de evenwichtsprijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De onderstaande figuur toont de ontwikkeling van de mestafzetkosten op basis van de notering van DCA. De notering wordt gemaakt door een vaste set aan marktpartijen die op weekbasis de prijzen doorgeven. De figuur laat zien dat de prijzen verschillen tussen varkensmest en rundveemest en dat de prijzen verschillen per regio, afhankelijk van de lokale balans tussen vraag en aanbod. De trend in prijzen is echter sterk vergelijkbaar. De snelle prijsstijging vanaf 2023 hangt samen met de afbouw van derogatie en bijbehorende maatregelen die zijn getroffen. Ook was 2023 een uitzonderlijk nat jaar, waardoor er minder mest uitgereden mocht en kon worden. De prijzen na een periode van aanpassing gestabiliseerd in 2025. De prijsstijging is de realisatie van de schematische illustratie van het samenspel van vraag en aanbod in de bovenstaande figuur.

Figuur 3.3 De mestafzetkosten per kuub mest zijn volgens de DCA-notering sinds 2023 gestegen



Bron: DCA Market Intelligence bewerkt door SEO economisch onderzoek

Marktmacht

Met name in 2023 en 2024 waren er hoge prijzen voor mestafzet en gaven verschillende veehouders aan zich benadeeld te voelen door de hoge prijzen. Veehouders moeten van hun mest af. In perioden met beperkte vraag hebben zij daardoor een zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van mesttransporteurs en verwerkers. In die situatie ervaren veehouders soms dat andere partijen hun machtspositie benutten door hogere prijzen te vragen. Er is in deze jaren ook sprake van een hogere prijs voor mestafzet. Dit kan komen door een hogere kostprijs van mesttransport (bijvoorbeeld door transport over langere afstanden of hogere zoekkosten), of door hogere marges bij transporteurs, intermediairs of afnemers.

Box 3.1 Marktmacht en oneerlijke handelspraktijken

Marktmacht
Een onderneming heeft een economische machtspositie wanneer zij zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen van concurrenten, afnemers en consumenten. Het hebben van zo'n positie is op zichzelf niet verboden, maar misbruik ervan wel.

Van misbruik is sprake wanneer een dominante onderneming haar positie gebruikt om concurrenten uit te sluiten of afnemers te benadelen. Dat kan bijvoorbeeld door onder de kostprijs te verkopen (roofprijzen), door concurrenten weg te drukken via getrouwheidskortingen of exclusieve contracten, of door toegang tot een essentiële faciliteit te weigeren. Ook buitensporig hoge prijzen of oneerlijke contractvoorwaarden kunnen vormen van misbruik zijn.

Om vast te stellen of sprake is van misbruik, wordt eerst de relevante markt bepaald en onderzocht of een onderneming daarop dominant is. Een langdurig marktaandeel boven de 50 procent is doorgaans een sterke aanwijzing, zeker wanneer toetreding moeilijk is en afnemers weinig tegenwicht bieden. Vervolgens wordt beoordeeld of het gedrag daadwerkelijk de concurrentiedruk vermindert en zo schade veroorzaakt voor afnemers of consumenten. De onderneming kan zich verweren door aan te tonen dat het gedrag objectief gerechtvaardigd is of efficiëntievoordelen oplevert die niet op een minder beperkende manier te bereiken zijn. Bij vaststelling van misbruik kan de toezichthouder – in Nederland de ACM of op EU-niveau de Europese Commissie – maatregelen of boetes opleggen.

Mest valt niet onder de Wet oneerlijke handelspraktijken in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen (Wet OHP Landbouw). Deze wet is bedoeld om de positie van leveranciers in de agro-foodketen te versterken. Wanneer kan een veehouder aankloppen bij de ACM of geschillencommissie voor vermeende oneerlijke handelspraktijkeen op de mestmarkt? Als er sprake is van oneerlijke handelspraktijken door de afnemer – zoals te laat betaald worden, of een bestelling die kort van tevoren geannuleerd wordt zonder dat dit was afgesproken. Of als een afnemer eenzijdig voorwaarden in een contract wijzigt zonder de leverancier daar adequaat over te informeren of compenseren.

Bron: SEO economisch onderzoek

Er is volgens geïnterviewden geen marktmacht bij transporteurs, omdat de tarieven dicht bij elkaar liggen. Een transporteur wordt ingehuurd door een vrager of een aanbieder om de mest van plek naar plek te brengen. De gemiddelde kosten zijn op basis van de kostenkengetallen voor wegvervoer van het KiM ongeveer 1,60 – 2,10 euro per kilometer.[14] De kosten bestaan hoofdzakelijk uit arbeid, benzine, onderhoud en afschrijving van de wagen. Deze kosten zijn sterk voorspelbaar en zijn volgens de gesprekspartners onafhankelijk van de prijs van mest. Daarnaast zijn de toetredingsdrempels voor nieuwe transporteurs laag, wat de marges drukt.

14 Zie https://www.kimnet.nl/documenten/2023/03/30/kostenkengetallen-voor-het-goederenvervoer

Enkele gesprekspartners maken zich zorgen over de mogelijke marktmacht van intermediairs op de mestmarkt. De zorgen die naar voren kwamen, gaan vooral over het volgende:

1. **Informatievoorsprong van intermediairs** – Intermediairs beschikken vaak over meer informatie dan veehouders. Veehouders weten meestal niet precies wat er met hun mest gebeurt of welke prijzen er gelden, omdat de markt weinig transparant is. Deze informatievoorsprong kan intermediairs de mogelijkheid geven om hogere prijzen te vragen.
2. **Afhankelijkheid door informele relaties** – Veel transacties verlopen via vaste, informele relaties. Veehouders hebben meestal geen contracten die hun positie beschermen, terwijl het voor hen grote gevolgen heeft als mest niet wordt opgehaald. Bovendien hebben veehouders vaak beperkte middelen om juridische stappen te ondernemen, omdat ze vaak kleine bedrijven met lage marges runnen. Hierdoor ontstaat een ongelijke onderhandelingspositie.
3. **Netwerkvoordelen** – In deze markt zijn persoonlijke netwerken belangrijk en kost het veel tijd en moeite om een betrouwbaar netwerk op te bouwen. Intermediairs met een groot netwerk hebben daardoor schaalvoordelen en een strategisch voordeel ten opzichte van nieuwkomers.

Wij achten het echter onwaarschijnlijk dat er sprake is van schadelijke marktmacht door een dominante positie. Hoewel deze mechanismen kunnen leiden tot vormen van marktmacht, zijn ze gebruikelijk in veel zakelijke markten. Bovendien kent de markt voor intermediairs veel spelers en lage toetredingsdrempels (zie hoofdstuk 2). Daarom zien wij deze signalen niet als een sterke aanwijzing voor het ontstaan van schadelijke marktmacht.

Ook als we kijken naar de data lijkt er geen sprake van marktmacht in de zin van een machtspositie van individuele spelers. Figuur 2.11 laat zien dat er landelijk geen speler is die meer dan 5 procent van het transport van koemest doet en dat de marktaandelen niet of nauwelijks zijn toegenomen over de tijd. Figuur 2.12 toont de marktaandelen per gemeente voor het transport van koemest, daaruit blijkt dat er ook binnen gemeenten geen sprake van dominantie is van enkele spelers. Maar in één van de 342 gemeenten transporteert één speler meer dan 50 procent van de koemest. Ook bij transport van varkensmest is binnen gemeenten geen sprake van marktdominantie, zie Figuur A.2. Bij varkensmest komt maar in twee gemeenten voor dat één speler meer dan 50 procent van het transport doet.

Er is volgens geïnterviewden geen marktmacht bij de eindgebruikers van de mest (akkerbouwers). Akkerbouwers kopen de mest veelal niet zelf, maar via een intermediair. Voor een akkerbouwer is mest een bescheiden opbrengst en zij hebben zodoende weinig prikkel om veel moeite te steken in een onderhandeling ten behoeve van een betere prijs. Uit de gesprekken blijkt dat zij mogelijkerwijs wel een hogere prijs voor de mestafname ontvangen, maar dat dit beperkt is.

De hoge mestprijzen in 2023 en 2024 werden met name beïnvloed door een afname in de plaatsingsruimte (de combinatie van afbouw van de derogatie en nat weer) en daarmee de vraag, niet door marktmacht van individuele spelers. Er is mogelijk sprake van hogere marges bij afnemers en een hogere kostprijs van marktafzet door hogere zoekkosten. De oorzaak voor de hogere prijzen en spanning die veehouders ervaren lijkt echter niet marktfalen vanwege machtsmisbruik, maar meer een ongunstige marktsituatie met overaanbod en beperkte afzetmogelijkheden.

Informatiefalen en zoekkosten c.q. prijstransparantie

Een kernpunt in de zorg rondom marktmacht is de vraag in welke mate er informatiefalens bestaan. Intermediairs zien veel partijen en beide kanten van de markt, waarmee ze ten opzichte van de individuele koper of verkoper een informatievoorsprong hebben. Partijen die zakendoen, doen dat op bilaterale basis. Zij weten daarmee niet wat er

aan de andere kant van de transactie betaald is of ontvangen wordt en ook niet wat de prijzen zijn die aan andere veehouders gerekend worden. In deze zin is de markt dus niet geheel transparant. Transparant betekent dat alle vragers en aanbieders op een markt dezelfde informatie hebben. De informatie is voor alle partijen volledig, begrijpelijk en tijdig beschikbaar. Een voorbeeld van een (nagenoeg) volledig transparante markt is de markt voor *commodities*, zoals soja of melkpoeder. Een niet-transparante markt wordt gekenmerkt door informatieverschillen tussen marktpartijen. Op de mestmarkt zien de informatieverschillen niet zozeer op verschillen in kwaliteit. De kenmerken van mest – zoals stikstof, fosfaat en kalium – worden namelijk gemeten en andere factoren die de kwaliteit bepalen zoals de mestsoort of verwerkingstechniek zijn ook bekend. De informatieverschillen zien daarmee vooral op de prijs van mest.

Transparantie heeft voordelen en nadelen. De voordelen zijn meer marktvertrouwen (zichtbaar eerlijke prijzen), lagere transactiekosten (onderhandelen is onnodig), gemiddeld lagere prijzen (partijen betalen niet te veel door informatienadelen) en een efficiëntere verdeling van het aanbod (aankoop gebeurt op basis van betalingsbereidheid). De nadelen zijn dat er collusie kan optreden in het vaststellen van prijzen, er minder ruimte is voor maatwerkcontracten die verschillen naar kenmerken zoals volumes, looptijd en voorwaarden en dat er minder ruimte is om te onderhandelen, wat ten koste kan gaan van innovatie of ondernemerschap. Een gebrek aan transparantie kan in dat geval komen door drie redenen. De eerste reden is dat mest een vorm van gespecialiseerde dienstverlening is, waar maatwerk bij gepaard gaat. De tweede reden is dat transparantie de kenmerken heeft van een collectief goed: iedereen profiteert ervan en het is lastig partijen uit te sluiten. Het gevolg is dat niemand bereid is de informatie te delen, omdat ze zich niet de volledige opbrengsten kunnen toe-eigenen. De derde reden is dat partijen een economisch belang hebben bij een gebrek aan transparantie, bijvoorbeeld als gevolg van marktmacht.

Bij deze zorgen moet wel oog gehouden worden voor het volgende. Er zijn relatief veel intermediairs op de markt actief en de toetredingsdrempels zijn overzichtelijk. Om te beginnen als intermediair volstaat een telefoon, want transportcapaciteit kan ingehuurd worden. Ook zijn de overstapdrempels voor veehouders in beginsel niet heel groot (die geeft er vooral om dat de mest opgehaald of geleverd wordt tegen een schappelijke prijs) en de zoekkosten ook overzichtelijk (een belrondje naar een aantal potentiële dienstverleners is niet prohibitief ingewikkeld). Waar informatiefalen (en de daaruit volgende marktmacht) prijzen te sterk uit het lood slaat, is er dus in beginsel een marktmechanisme om dit op termijn te corrigeren. Hierbij geldt wel dat dit mechanisme het zwakst is voor het laatste beetje aanbod dat bediend moet worden. Als lokale afzetruimte volledig benut is, moet ruimte verder weg worden gezocht, bijvoorbeeld in het buitenland. Dat stelt ook eisen aan het netwerk van de intermediair, dat daarvoor namelijk omvangrijker moet zijn. Voor toetreders is dat juist moeilijker te realiseren. Belangwekkend is nu juist dat de mestmarkt vooral voorziet in het bedienen van het restaanbod mest en de prikkels voor mestproducenten zo zijn dat ze eerst dichterbij en pas daarna verder weg afzetten. De hoogste prijzen zullen dan betaald worden voor het laatste beetje mest dat verder weg moet, maar juist dat deel van de markt is het slechtst *contestable* en mogelijk ook het minst transparant is. Het informatieprobleem en de resulterende marktmacht bestaan dan vermoedelijk primair in het staartje van de markt.

Platformvorming lost informatiefalen op, maar de mestmarkt voldoet niet aan de relevante kenmerken. Mest wordt beperkt verhandeld via online platformen, zoals Mestplace. Platformen komen vooral voor op markten die voldoen aan drie kenmerken (Weyl, 2010). Het eerste kenmerk is beprijzing van een tweezijdige markt. Dit betekent dat het platform verschillende prijzen rekent aan vragers en aanbieders (gebruikers van het platform). Het tweede kenmerk is dat het platform over voldoende marktmacht beschikt om aan beide zijden van de markt de prijs te bepalen. Het derde kenmerk is dat er kruislingse netwerkexternaliteiten zijn. Dit betekent dat de marktvraag aan de ene zijde van de markt niet alleen afhangt van de prijs, maar ook van het gebruik aan de andere zijde op de markt. Met andere woorden, de waarde van het platform neemt door netwerkeffecten toe naarmate er meer gebruikers zijn. Het is

voorstelbaar dat de mestmarkt aan de eerste twee kenmerken van de markt kan voldoen, afhankelijk van de marktomstandigheden. De mestmarkt heeft echter geen kruislingse netwerkexternaliteiten. Een laatste veelvoorkomend, maar niet vereist kenmerk is dat er sprake is van gelijksoortige goederen waardoor er veel vragers en aanbieders zijn. Mest is echter een gedifferentieerd product en de timing in het ophalen en wegbrengen van mest maakt dat er sprake van gespecialiseerde dienstverlening

Rol van beleid (ook: externe effecten en publieke goederen)

Er is veel beleid rondom de mestmarkt en de evenwichtsanalyse heeft laten zien dat de mestmarkt ook sterk beleidsgevoelig is. Veel van de rechtvaardiging van het beleid schuilt erin dat de overheid de negatieve externe effecten van (overmatige) mestproductie en gebruik (zoals schade aan de waterkwaliteit, bodem, etc.) probeert te verminderen om zo ook bepaalde publieke goederen (zoals natuur) te borgen. In beginsel is dit wenselijk en welvaartsverhogend. De huidige beleidsparameters dragen echter wel bij aan de huidige situatie op de mestmarkt waarin er meer aanbod dan vraag is. De potentiële mestproductie gegeven het huidige (beleidsmatig bepaalde) niveau van dierrechten en excretienormen is structureel hoger dan wat gegeven (beleidsmatig bepaalde) gebruiksnormen en uitrijregels op Nederlandse grond geplaatst kan worden. Mede als gevolg van deze beleidsmatige onevenwichtigheid zijn de prijzen op de markt negatief. Op de meeste markten zou daarmee een aanpassing van het aanbod resulteren, maar dat gebeurt op de mestmarkt nauwelijks omdat mest een bij/restproduct is waarover geen ‘eigenstandige’ productiebeslissing wordt genomen. In plaats daarvan werkt het door in de kostenstructuur, maar te beperkt om voor serieuze aanpassingen aan de extensieve marge te zorgen. De markt reageert hier dus te zwak op de negatieve prijzen om zelfstandig het evenwicht te herstellen.

Bijlage A RVO-data van messttransporten

Deze bijlage licht de herkomst van de gebruikte data toe, inclusief definities, coderingen, beperkingen en aannames die bij de analyse zijn gehanteerd. Ook bevat de bijlage beschrijvende statistieken die context geven aan de resultaten in het rapport.

Bijlage A.1 Herkomst

De dataset is geleverd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en bevat registraties van messttransporten in Nederland over de periode 2019–2024. Een toelichting van RVO is te vinden op de website: https://www.rvo.nl/onderwerpen/mest/tabellen.

De registratie is gebaseerd op het Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM) en vanaf 2023 op het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (rVDM). Tot en met 2022 verliep de registratie van messttransporten via het papieren Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (VDM). Voor elk transport moesten leverancier, vervoerder en afnemer een formulier invullen. Deze formulieren werden achteraf ingediend bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Sinds 1 januari 2023 is het realtime Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen (rVDM) verplicht voor specifieke transporten. Hierbij wordt het transport vooraf digitaal aangemeld bij RVO. Tijdens het vervoer worden locatie en tijd automatisch vastgelegd via GPS en weeginstallaties. Na aankomst volgt een digitale losmelding, waarna zowel leverancier als afnemer het transport bevestigen. Door de digitale werkwijze en de automatische GPS-registratie is het rVDM minder foutgevoelig dan de papieren VDM's en ontstaat meer transparantie in de mestketen.

Alleen in enkele uitzonderingsgevallen is geen rVDM nodig. Dit geldt bij vervoer van dierlijke mest die vanuit het buitenland door Nederland wordt vervoerd zonder hier te lossen, bij mest afkomstig van dieren die niet voor gebruiks- of winstdoeleinden worden gehouden (zoals hobbydieren), bij intern transport van mest binnen één landbouwbedrijf (bijvoorbeeld van de stal naar een perceel) en bij vervoer van mest van een tuincentrum of hovenier naar een particulier.

De procedure verloopt als volgt:
1. De vervoerder meldt het transport vooraf digitaal aan bij RVO.
2. Tijdens het transport worden gegevens automatisch geregistreerd via GPS en weeginstallaties.
3. Bij aankomst wordt een losbericht verzonden, waarbij de locatie automatisch wordt gecontroleerd.
4. Leverancier en afnemer ontvangen een melding en bevestigen het transport binnen zeven dagen.

Elke VDM of rVDM is in principe gekoppeld aan één transport. Er bestaat echter een uitzondering: bij een zogenoemd verzamel-rVDM kan één nummer meerdere transporten bevatten. Dit is toegestaan wanneer het gaat om meerdere, identieke ritten die onder dezelfde voorwaarden worden uitgevoerd. Zie ook: https://www.rvo.nl/onderwerpen/mest/dierlijke-mest-vervoeren/maatwerk-vervoer/verzamel-rvdm.

Bijlage A.2 Afbakening van de analyse

Alleen transporten van melkvee (rundvee) en vleesstieren zijn in de analyse meegenomen. Vleesstieren vallen onder dezelfde code als melkvee en zijn daarom niet apart te onderscheiden.
Mestcodes (RVO):

Koeien:
- 10 – Rundvee: vaste mest
- 11 – Rundvee: filtraat na mestscheiding
- 12 – Rundvee: gier
- 13 – Rundvee: koek na mestscheiding
- 14 – Rundvee: drijfmest behalve van vleeskalveren

Kalveren (met onderstaande codes) zijn niet meegenomen in de analyse:
- *17 – Rundvee: bewerkte kalvergier*
- *18 – Rundvee: vleeskalveren (wit vlees)*
- *19 – Rundvee: vleeskalveren (rosévlees)*

Kippen:
- 30 - Kippen: drijfmest
- 31 - Kippen: deeppitstal, kanalenstal
- 32 - Kippen: mestband
- 33 - Kippen: mestband + nadroog
- 35 - Kippen: geheel of gedeeltelijk strooiselstal (incl. volièrestal/scharrelstal)

Varkens:
- 40 - Varkens: vaste mest
- 41 - Varkens: filtraat na mestscheiding
- 42 - Varkens: gier
- 43 - Varkens: koek na mestscheiding
- 46 - Varkens: drijfmest fokzeugen, incl. biggen, opfokzeugen/-beren, dekberen
- 50 - Varkens: drijfmest vleesvarkens

Pluimveemest is in dit onderzoek beperkt geanalyseerd. Recente problemen liggen met name bij de markt voor varkens- en koemest, daarom ligt de focus van dit onderzoek op deze markten.

Bijlage A.3 Verwerking van de data

- Opschoning: verwijderen van incomplete of onrealistische registraties (bijv. ontbrekende laad- of loslocatie, negatieve volumes).
- Selectie relevante mestcodes: uniforme codering van mestsoorten en transporttypes.
- Berekening nieuwe variabelen: transportafstand berekend op basis van laad- en loscoördinaten (indien aanwezig). Categorisering van transporteurs op schaalgrootte (klein/middelgroot/groot) op basis van aantal transporten per jaar.

Bijlage A.4 Beschrijvende statistieken

Tabel A.1 De beschrijvende statistieken laten dat de mediane transportafstand 15 km is

Variabele	% missend	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	25e pctl	Mediaan	75e pctl	Maximum
Jaar laden	0	2022	2	2019	2020	2022	2023	2025

Variabele	% missend	Gemiddelde	Standaarddeviatie	Minimum	25e pctl	Mediaan	75e pctl	Maximum
Jaar lossen	0	2022	2	2019	2020	2022	2023	2025
Afstand (km)	8	52	90	0	4	15	63	3.087
Vracht (kg)	0	29.101	31.080	0	17.160	32.640	36.600	9.500.000
Fosfaat (kg)	0	111	168	0	31	53	118	22.800
Stikstof (kg)	0	177	203	0	82	137	196	39.680
Export (aandeel, 0–1)	9	0,29	0	0	0	0	1	1

Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

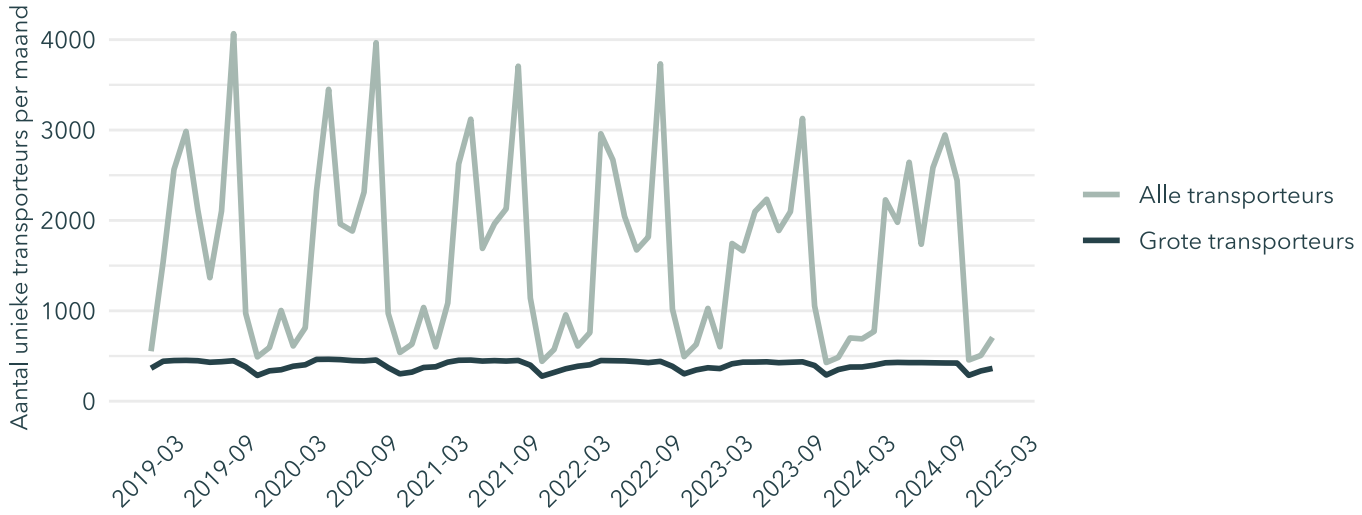
Tabel A.2 Het meest voorkomende type afnemer van mest is de akkerbouw

Variabele	% missend	1e categorie (%)	2e categorie (%)	3e categorie (%)
Dier	0	Varkens (51%)	Koeien (41%)	Kippen (7%)
Land laden	8	NL (90%)	BE (2%)	DE (1%)
Land lossen	9	NL (77%)	DE (7%)	FR (5%)
Mestomschrijving	0	Rundvee: drijfmest behalve van vleeskalveren (33%)	Varkens: drijfmest vleesvarkens (24%)	Varkens: drijfmest fokzeugen e.a. (14%)
Mestvorm	0	Drijfmest (38%)	Dunne mest (33%)	Filtraat na mestscheiding (11%)
Type afnemer	25	Akkerbouw (40%)	Overig (“geen activiteit”) (24%)	Veehouderij (12%)
Type leverancier	9	Veehouderij (57%)	Overig (“geen activiteit”) (31%)	Akkerbouw (2%)
Type vervoerder	4	Overig (“geen activiteit”) (85%)	Akkerbouw (6%)	Veehouderij (5%)

Bron: Data van mesttransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

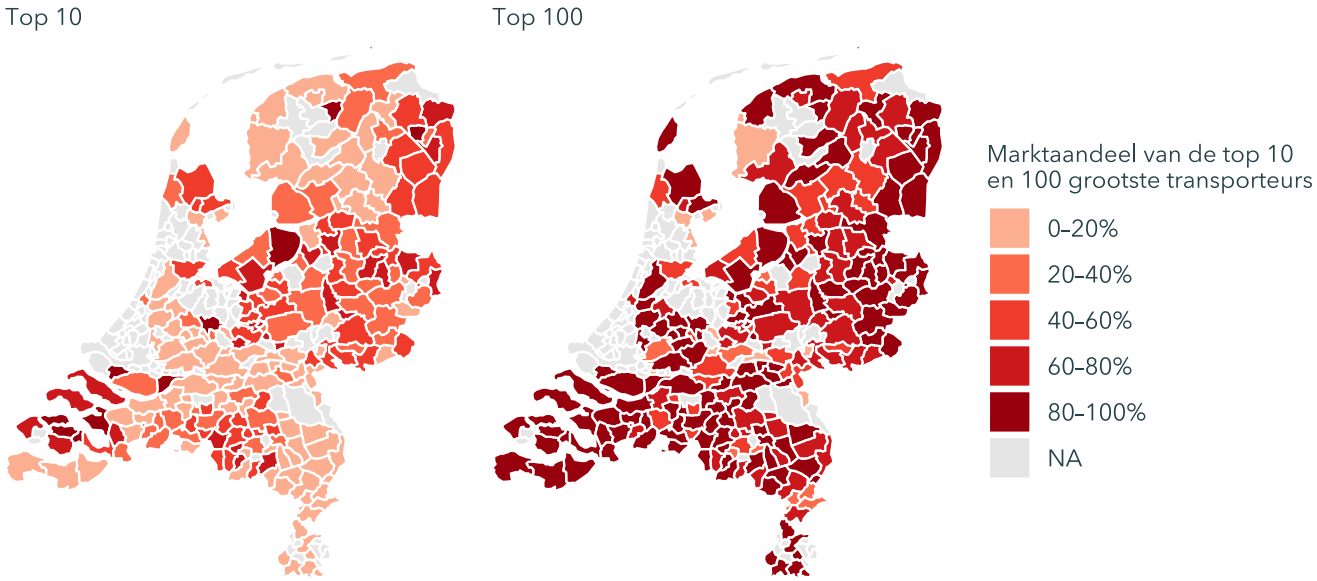
Bijlage A.5 Overige grafieken

Figuur A.1 Het aantal actieve transporteurs varieert sterk per seizoen. Het aantal grote actieve transporteurs is vrij constant en vrijwel gelijk gebleven tussen 2019 en eind 2024



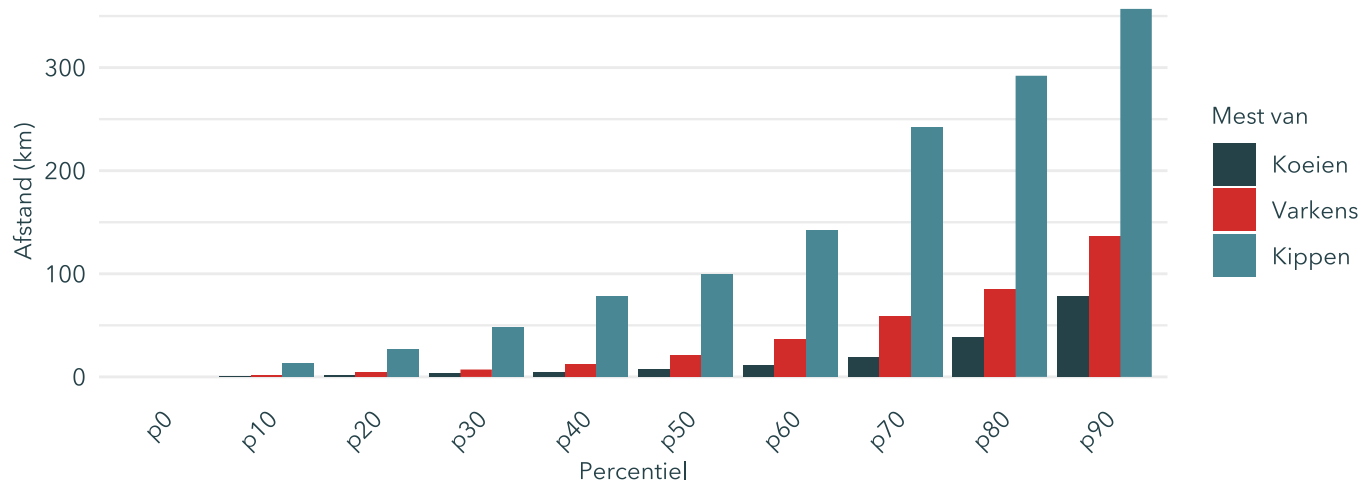
Bron: Data van messtransporten in Nederland in de periode 2019-2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur A.2 De marktconcentratie van de top 10 grootste transporteurs in varkensmest is met name hoog in Zeeland en Flevoland



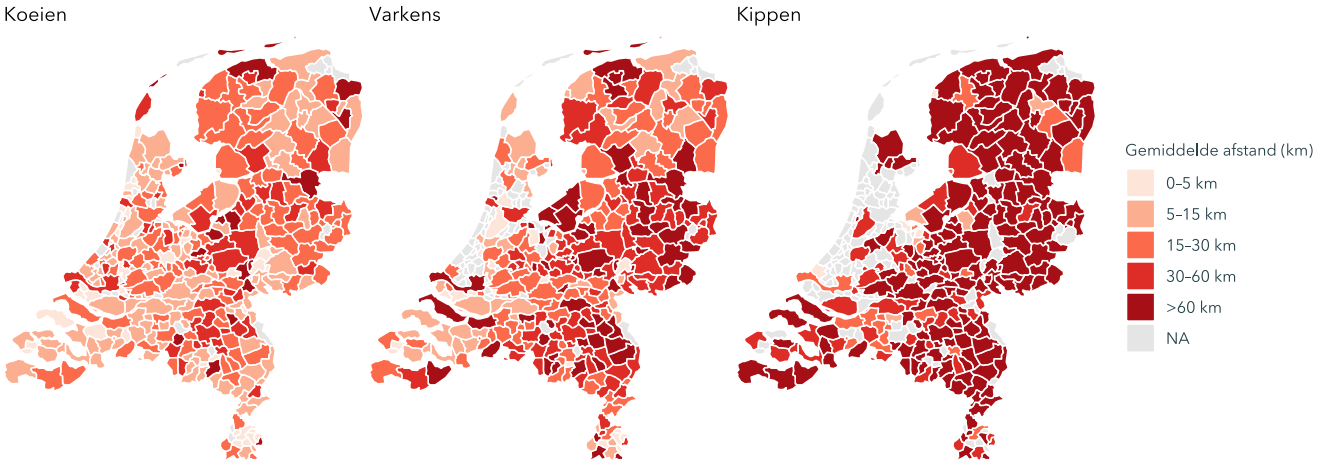
Bron: Data van messtransporten in Nederland in het jaar 2024, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur A.3 De percentielen van de transportafstanden zijn in 2019 bijna gelijk aan 2024



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in het jaar 2019, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Figuur A.4 De gemiddelde afstand per gemeente van het transport is in 2019 bijna gelijk aan 2024



Bron: Data van mesttransporten in Nederland in het jaar 2019, aangeleverd door RVO en bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage A.6 Beperkingen van de data

De RVO-transportdata bieden een gedetailleerd beeld van de logistieke stromen op de mestmarkt en vormen samen met de deskresearch en interviews de basis voor de marktanalyses in dit rapport. De data zijn geschikt voor analyses op het niveau van mestsoort, regio, transportafstand, seizoenspatroon en marktstructuur van spelers. De combinatie van VDM- en rVDM-registraties en de koppeling met aanvullende bronnen maakt het mogelijk trends te bekijken in de data. De grootste beperking is dat prijsgegevens niet in de RVO-data zijn opgenomen.

Bijlage A.7 Geraadpleegde beleidsstukken en literatuur

NCM. (2024). Landelijke rapportage en inventarisatie export en verwerking dierlijke mest. https://mestverwaarding.nl/kenniscentrum/4622/landelijke-rapportage-en-inventarisatie-export-en-verwerking-dierlijke-mest-2024

LVVN. (2024). Rapportage Nederlands mestbeleid 2023. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/07/03/bijlage-2-rapportage-nederlands-mestbeleid-2023

CDM. (2024). Evaluatie meststoffenwet: Analyse van de mestmarkt in Nederland over de periode 2018–2022. https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/09/27/cdm-evaluatie-meststoffenwet-analyse-van-de-mestmarkt-in-nederland-over-de-periode-2018-2022

PBL. (2017). Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport. https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2017-evaluatie-meststoffenwet-2016-2258_2.pdf

WUR. (2011). Economische analyse van de mestmarkt. https://edepot.wur.nl/184377

WUR. (2018). Handelsverkeer in de mestmarkt: Opties voor interventies. https://edepot.wur.nl/458034

WUR. (2020). Vraag en aanbod mestmarkt. https://edepot.wur.nl/532546

WUR. (2024). Appreciatie plan van aanpak mestmarkt. https://edepot.wur.nl/659311

WUR. (2023). Analyse van de mestmarkt in Nederland over de periode 2018–2022. https://research.wur.nl/en/publications/analyse-van-de-mestmarkt-in-nederland-over-de-periode-2018-2022

WUR. (2024). Verlies van derogatie en mestafzetkosten melkveehouderij. https://edepot.wur.nl/656345

OECD, & FAO. (2025). OECD-FAO agricultural outlook 2025–2034. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-fao-agricultural-outlook-2025-2034_601276cd-en.html

European Commission. (z.j.). EU agricultural outlook (jaarlijkse publicatie). https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/oecd-fao-agricultural-outlook-2025-2034_en

“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-179
ISBN 978-90-5220-606-6

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl