

36 849

Voorstel van wet van de leden Holman en Grinwis tot wijziging van de Meststoffenwet, de Omgevingswet en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een grondgebonden melkveehouderij, de aanwijzing van maatschappelijke landbouwgebieden en een verantwoorde mestafzet (Wet grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	3
1.	Inleiding	3
2.	Algemene achtergrond	4
2.1	Context & historie	5
3.	Visie	8
3.1	Zes dilemma's	9
3.1.1	Wat wordt de bijdrage van de Nederlandse landbouw aan de wereldvoedselvoorziening?	9
3.1.2	Dierhouderij in Nederland, wat is haar functie?	9
3.1.3	Wat is de morele positie van dieren in onze voedselvoorziening?	11
3.1.4	Hoeveel van de toekomstige klimaat- en natuurdoelen willen we in Nederland halen?	11
3.1.5	Landbouw en natuur, scheiden of verweven?	12
3.1.6	Hoe te sturen op consumentengedrag?	13
3.2	Landbouw in balans	13
3.2.1	Economisch houdbaar	13
3.2.2	Maatschappelijk gewaardeerd	14
3.2.3	Ecologisch verantwoord	14
3.3	Uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel	14
4.	Inhoud wetsvoorstel	14
4.1	Inleiding	15
4.2	Grondgebondenheid als basis en noodzaak	17
4.3	Doelsturing in relatie tot grondgebondenheid	17
4.4	Gebiedsdifferentiatie als basis	18
4.5	Agrarische Hoofdstructuur	20
4.5.1	Samenwerking akkerbouwers en melkveehouders	24
4.6	Maatschappelijke Landbouw	25
4.6.1	Activiteiten in ML gebieden	27
4.6.2	Aanwijzing ML gebieden	27
4.6.3	Betaling in ML gebieden	29
4.6.4	Andere sectoren in ML gebieden	30
4.7	Melkproductie per GVE	30
4.8	Verantwoorde mestafzet	31
4.8.1	Uitzonderingen op de afstandslimiet en vervoersregio	32
4.8.2	Impactrapportage afstandslimiet en vervoersregio's	33
5.	Europese aspecten	34
5.1	Verhouding tot Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water	34
5.2	Regulering van eigendom	34

	5.2.1 Inmenging in het eigendomsrecht	34
	5.2.2 Individuele knelgevallen	37
5.3	<i>Staatssteun en technische voorschriften</i>	37
	5.3.1 Staatssteun	37
	5.3.2 Notificatie technische voorschriften	38
6.	Flankerend beleid	38
6.1	<i>Renure</i>	38
6.2	<i>Extensiveringsmaatregelen</i>	39
6.3	<i>Grondbeleid</i>	40
7.	Bedrijfseffecten	41
7.1	<i>De financiële gevolgen voor melkveebedrijven (QuickScan WUR)</i>	41
7.2	<i>Economische effecten van de graslandnorm voor de zuivelketen</i>	42
7.3	<i>Bedrijfseconomische effecten van dit wetsvoorstel doorgerekend door accountants</i>	43
8.	Milieueffecten	44
8.1	<i>Inleiding</i>	44
8.2	<i>Waterkwaliteit</i>	45
8.3	<i>Biodiversiteit</i>	46
8.4	<i>Klimaat</i>	47
8.5	<i>Stikstof</i>	49
9.	Financiële gevolgen	51
9.1	<i>Kosten</i>	51
9.2	<i>Dekking</i>	52
9.3	<i>Uitvoering en toezicht</i>	53
9.4	<i>Financiële risico's en beheersing</i>	53
9.5	<i>Grondslag voor betaling van maatschappelijke diensten door boeren</i>	53
10.	Uitvoering en handhaving	54
10.1	<i>Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i>	54
10.2	<i>NVWA</i>	54
10.3	<i>Provincies</i>	55
11.	Consultatie	55
11.1	<i>Internetconsultatie</i>	55
	11.1.1 Grondgebonden melkveehouderij	56
	11.1.2 Verantwoorde mestafzet	59
	11.1.3 Algemene opmerkingen	59
	11.2 <i>Juridische toets</i>	60
12.	Overgang en inwerkingtreding	61
II	Artikelsgewijze toelichting	61

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de grondgebondenheid van de landbouw wettelijk te verankeren als sturend principe in het mest- en landbouwbeleid. De stilstand in het landbouwbeleid moet worden doorbroken en boeren moeten meer duidelijkheid en handelingsperspectief krijgen. Boeren moeten weer ruimte zien om te kunnen ondernemen in dit land. Er moet perspectief komen voor blijvers en jonge boeren. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd bij te dragen aan een agrarische sector die ecologisch houdbaar en economisch robuust is; een meer duurzame landbouw in Nederland. Ook via kaders voor mestafzet binnen regionale en bedrijfseigen kringlopen.

De initiatiefnemers stellen met dit wetsvoorstel een grondgebonden melkveehouderij centraal: een fundamentele keuze voor de toekomst van de Nederlandse landbouw. Het doel is te komen tot een landbouwsysteem dat in balans is met de milieugebruiksruimte. Mest wordt niet langer gezien als overschot of probleem, maar als waardevolle bouwsteen voor bodemvruchtbaarheid, gewassen, biodiversiteit en een circulaire landbouw. Met dit wetsvoorstel wordt ingezet op een herordening van het platteland, waarbij landbouw en natuur meer met elkaar worden verweven.

Een systeem van grondgebondenheid draagt direct bij aan het realiseren van Europese verplichtingen die volgen uit de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn, doordat het risico op uit- en afspoeling van nutriënten wordt beperkt. Dit wetsvoorstel is een poging om de veehouderij daadwerkelijk toekomstbestendig te maken: door emissies terug te dringen, biodiversiteit te stimuleren, de vitaliteit van het platteland te versterken en boeren te betalen voor de maatschappelijke prestaties die ze leveren. Zo ontstaat er perspectief. Het is daarmee geen allesomvattende oplossing voor alle uitdagingen in de landbouw, maar wel een noodzakelijke systeemverandering die de basis legt voor een veehouderij die in harmonie opereert met het milieu, de natuur en de samenleving.

Er wordt al decennia gepraat over een sluitende definitie van grondgebondenheid. Mening en visies lopen vaak uiteen. Met het definiëren van grondgebondenheid raken we de kern van de veehouderij. Het zijn ingrijpende vragen waarover verschillend wordt gedacht. Dit komt deels voort uit de pluriformiteit waar we mee te maken hebben in de veehouderij. Onderhavig wetsvoorstel houdt dan ook rekening met de diversiteit binnen de sector. Duidelijk is dat grondgebonden boeren veel meer zekerheid en waardering verdienen, omdat zij een belangrijk fundament vormen onder een duurzaam, sociaal en toekomstbestendig voedselsysteem en als drager van het Nederlandse cultuurlandschap. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd juridische en beleidsmatige duidelijkheid te scheppen, zodat boerenbedrijven die investeren in grondgebondenheid en een verantwoorde mestafzet, op steun kunnen rekenen. Dit wetsvoorstel zal met de keuze voor grondgebondenheid de eerdere regelingen (*Wet verantwoorde groei melkveehouderij* en de *Wet grondgebonden groei melkveehouderij*), zoals nu opgenomen in de Meststoffenwet, vervangen.

Dit wetsvoorstel sluit aan op bestaande beleidsontwikkelingen op het gebied van kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw, de Europese Kaderrichtlijn Water en de bredere transitieopgave van het landelijk gebied. Tegelijkertijd kiest dit wetsvoorstel voor een duidelijkere

en ambitieuzere juridische verankering van grondgebondenheid en mestverantwoordelijkheid. Op weg naar een duurzame veehouderij die echt recht doet aan de bodem, de boer en de burger. Boeren die verantwoordelijkheid nemen verdienen een wettelijk kader dat hen daarbij niet belemmert, maar juist richting biedt. Dit wetsvoorstel is dan ook geen instrument van correctie, maar van perspectief en duidelijkheid. Bovendien vullen de initiatiefnemers hiermee een verplichting in die Nederland is aangegaan richting de Europese Commissie om uiterlijk 2032 te zorgen voor een grondgebonden melkveehouderij. En door het verdwijnen van de derogatie per 2026 is de urgentie om de relatie tussen grond – in het bijzonder grasland – en melkvee te verankeren groter dan ooit.

In het navolgende wordt nader ingegaan op algemene achtergrond en historie (2), de visie van de initiatiefnemers (3), de inhoud van het wetsvoorstel (4), de Europese aspecten (5), flankerend beleid (6), de bedrijfseffecten (7), milieueffecten (8), de financiële gevolgen (9), uitvoering en handhaving (10), consultatie (11), overgang en inwerking-treding (12) gevolgd door een artikelsgewijze toelichting.

2. Algemene achtergrond

De Nederlandse veehouderij is van grote waarde voor onze samenleving. Agrarische ondernemers zorgen dagelijks voor ons voedsel en onderhouden ons landschap. Tegelijkertijd is er de afgelopen decennia sprake van een structurele disbalans tussen mestproductie en mestplaatsingsruimte. Met name in veedichte gebieden overstijgt de hoeveelheid geproduceerde dierlijke mest al jaren de capaciteit om die mest op een verantwoorde manier af te zetten. Dit leidt tot druk op onze waterkwaliteit en natuur, hoge kosten voor transport en verwerking en uiteindelijk tot een systeem dat moeilijk te handhaven is. Het verlies van de derogatie legt bloot dat we niet langer kunnen weggijken: het mestprobleem wordt fysiek en de afzetkosten rijzen de pan uit.

Er is een fundamentele koerswijziging nodig om de landbouw, het milieu en de samenleving weer in balans te brengen. Door grondgebondenheid in de melkveehouderij centraal te stellen, wordt de omvang van de mestproductie ten opzichte van de mestplaatsingsruimte meer in balans gebracht. Voor individuele bedrijven geldt dat, door het uitgangspunt van grondgebondenheid, een grotere mestplaatsingsruimte wordt gerealiseerd ten opzichte van de mestproductie. De huidige perverse prijsprikkels om meer mest te plaatsen, vanwege de hoge kosten van mestafzet, dan landbouwkundig nodig en milieukundig gewenst is, worden daarmee door grondgebondenheid weggenomen. Door kleinere bedrijfsoverschotten en een betere balans tussen lokale mestproductie en plaatsingsruimte wordt het risico minder dat ondernemers, ter vermijding van de hoge kosten van mestverwerking- en overige mestafzetkosten, onregelmatigheden plegen om van de mest af te komen. Bovendien zorgt grondgebondenheid en de verkleining van bedrijfsoverschotten ervoor dat boeren minder afhankelijk en kwetsbaar zijn bij het wegvallen van mestverwerkingsmogelijkheden.

In de afgelopen 40 jaar is er een reeks aan beleidsmaatregelen ingezet en zijn er tal van rapporten verschenen om deze problematiek aan te pakken. Denk aan de Meststoffenwet, het stelsel van fosfaatrechten, diverse nota's ten aanzien van een grondgebonden veehouderij, de visie op kringlooplandbouw, het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), het concept-Landbouwakkoord. Daarnaast zijn er uitgebreide administratieve verplichtingen en controles op mesttransport, registratie en gebruik. Deze maatregelen zijn niet zonder resultaat gebleven. Dit beleid heeft, sinds het

midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw, gezorgd voor een verbetering van de kwaliteit van ons milieu. Veel boeren hebben geïnvesteerd in betere mestaanwending en mestverwerking en bijvoorbeeld ook ingezet op samenwerking met akkerbouwers in de regio. Dat verdient uiteraard erkenning. Tegelijkertijd is het mestprobleem in veel regio's nog niet opgelost. Ondanks nieuwe regels in het mestbeleid, zoals lagere gebruiksnormen en nieuwe gebruiksvorschriften voor mestaanwending («kalenderlandbouw»), treedt er de laatste jaren nog nauwelijks verbetering op van de (grond)waterkwaliteit. Er is een koerswijziging nodig in het mestbeleid in de vorm van grondgebondenheid om te komen tot een doorbraak. De initiatiefnemers pogen hiermee een einde te maken aan de vele middelvoorschriften op bedrijfsniveau en toe te werken naar een systeem waarin de kaders helder zijn en boeren gewoon weer kunnen boeren.

De Europese Commissie heeft in het verleden in de derogatiebeschikkingen maxima gesteld aan de mestproductie in de vorm van stikstof- en fosfaatplafonds en aangedrongen bij Nederland om de regionale problemen in de mestoverschotgebieden aan te pakken. Grondgebondenheid is een maatregel die deze regionale problemen aanpakt en zorgt dat de melkveehouderij in balans blijft met de omgeving. Het zorgt ervoor dat er balans is tussen het aantal dieren en de milieugebruiksruimte. En de grondgebonden sector optimaal kan bijdragen aan een gezonde bodem en goede biodiversiteit. De maatregel draagt dan ook sterk bij aan de mogelijkheden voor Nederland om een nieuwe (grasland)derogatie in het kader van de Nitraatrichtlijn te verkrijgen.

Alvorens te komen tot het wetsvoorstel, is het relevant om de context te schetsen met aandacht voor de pogingen die al zijn gedaan om te komen tot definiëring van grondgebondenheid. Dat geldt ook voor reeds ingesteld beleid om onze natuur- en klimaatdoelen te behalen. De kennis die tot nu toe is opgedaan moet worden ingezet om te komen tot een houdbaar en toekomstbestendiger veehouderijsysteem. Daarmee kan de Nederlandse landbouw voortbouwen op hetgeen al bereikt is.

2.1 Context & historie

De Nederlandse landbouw heeft de afgelopen decennia onder invloed van beleid en wetgeving veel veranderingen doorgemaakt. Vanaf de jaren tachtig werd duidelijk zichtbaar dat de (intensieve) veehouderij, die decennialang sterk had bijgedragen aan voedselzekerheid en exportkracht, ook forse milieudruk met zich meebracht. Sinds 1987 heeft Nederland de Meststoffenwet, die vanaf 1996 ook de Nederlandse uitwerking is van de Europese Nitraatrichtlijn die in 1991 werd ingevoerd. Van wezenlijk belang is het onderscheid dat de Nitraatrichtlijn maakt tussen dierlijke mest en kunstmest. Het gebruik van dierlijke mest is voor de gehele EU gemaximeerd tot 170 kg N per hectare, en dit kan eventueel worden verhoogd als de Europese Commissie een derogatie verleent. Nederland moest om de derogatie te verkrijgen harde garanties geven dat de uitspoeling van nitraat naar grond- en oppervlaktewater zou worden beperkt. Ook werden boeren in 1995 verplicht hun mineralenstromen bij te houden via de mineralenboekhouding (MINAS). Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in 2003 geoordeeld dat er met MINAS niet werd voldaan aan de Nitraatrichtlijn. Het systeem van verliesnormen, zoals MINAS, was volgens het Hof niet toereikend.

In 2006 werd het stelsel van gebruiksnormen ingevoerd. Met dit systeem werd niet langer alleen gestuurd op het totaal aan mest dat een boer produceerde, maar vooral op wat er daadwerkelijk op het land werd gebruikt. Voor stikstof en fosfaat golden concrete gebruiksnormen per

hectare, afgestemd op gewastype en grondsoort. Daarmee wilde de overheid bereiken dat nutriënten efficiënter werden benut en dat de uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater zou verminderen. Deze normen zijn sindsdien stapsgewijs verder aangescherpt, telkens onder druk van de Europese verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. Voor boeren betekende dit een voortdurende aanpassing van hun bedrijfsvoering en mestplanning, vaak met hogere kosten en meer administratieve verplichtingen.

Vanaf 2014 kwam daar de verplichting mestverwerking bij, toen de «Wet verantwoorde groei melkveehouderij» werd ingevoerd met daarin de zogenaamde mestverwerkingsplicht. Hiermee werd mede geanticipeerd op het einde van het melkquotum en om mest toch op een verantwoorde manier af te zetten. Boeren die meer mest produceerden dan zij op hun eigen land kwijt konden binnen de geldende gebruiksnormen vastgesteld door de EU, moesten aantonen dat dit overschot op verantwoorde wijze werd verwerkt. Het doel was om te voorkomen dat mest illegaal werd uitgereden of gedumpt en zo alsnog tot milieuproblemen leidde. Hoewel dit stelsel in theorie de mestkringloop moest sluiten, leidde het in de praktijk tot een forse toename van mesttransporten en hoge kosten voor verwerking. Voor veel bedrijven betekende het opnieuw extra financiële druk, terwijl de milieuwinst beperkt bleef.

De afschaffing van het melkquotum in 2015 markeerde een nieuw keerpunt. Nederlandse melkveehouders benutten de vrijgekomen ruimte snel, waardoor het nationale fosfaatplafond, afgesproken met Brussel, werd overschreden. Het toenmalige kabinet moest ingrijpen en deed dat met de invoering van fosfaatrechten: opnieuw een maatregel die diep ingreep in de bedrijfsvoering van boeren. Toenmalig Staatssecretaris landbouw Sharon Dijksma diende de «Wet grondgebonden groei melkveehouderij» in omdat de groei van melkveebedrijven alleen nog gepaard mocht gaan met voldoende grond (meer eigen grond of via samenwerking), zodat de mestplaatsingsruimte en veestapel beter in balans zouden zijn. Met de wet wilde Dijksma dus paal en perk stellen aan de groei van de fosfaatproductie die nog steeds mogelijk was binnen de «Wet verantwoorde groei melkveehouderij». Dit door het toegestane fosfaatoverschot ten opzichte van het fosfaatoverschot in 2014 te limiteren. Deze regels zijn uiteindelijk niet gehandhaafd¹, en ook niet vervangen voor nieuw beleid tot op heden.

Omdat er nog steeds een groot fosfaatoverschot was, kregen veehouders vanaf 1 januari 2018 fosfaatrechten voor hun productie. Het «Stelsel van fosfaatrechten» werd van kracht. Doel van het stelsel was om de totale fosfaatproductie onder het door de EU vastgestelde nationale fosfaatplafond te brengen. Door afschaffing van de melkquotering liep dat zodanig op dat gevreesd werd dat de derogatie in gevaar zou komen. De kern van het fosfaatrechtenstelsel is dat een melkveehouder niet meer fosfaat mag produceren dan overeenkomt met de aan het bedrijf toegekende fosfaatrechten. De fosfaatrechten zijn wel verhandelbaar. Waarbij bij iedere transactie sprake is van afroming. Er is ook nog een mogelijkheid ingebouwd van een generieke afroming.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 482, Kamerbrief over het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn, 26 november 2021.

In 2018 presenteerde Minister Carola Schouten haar visie «Waardevol en Verbonden»², waarin kringlooplandbouw en een sterkere band tussen vee en grond centraal stonden. Twee jaar later schetste ze in de Kamerbrief «Contouren toekomstig mestbeleid» (2020)³ een toekomst waarin de melk- en rundveehouderij volledig grondgebonden zouden worden. Dit werd verder uitgewerkt in de «Routekaart Toekomstig Mestbeleid» (2021), waarin zij onderscheid maakte tussen verschillende typen bedrijven (van extensief tot intensief) en criteria formuleerde voor samenwerkingsovereenkomsten.

In 2022 is besloten dat de Europese derogatie, die Nederlandse melkveehouders toestond meer dierlijke mest uit te rijden dan de EU-norm van 170 kg stikstof per hectare, zal komen te vervallen. Dit omdat Nederland structureel niet voldeed aan de eisen van de EU-Nitraatrichtlijn. De waterkwaliteit bleef in veel regio's onder de maat, waardoor de Europese Commissie besloot de derogatie gefaseerd af te bouwen tot en met 2026. Binnen de regeling gold dat bedrijven die aan derogatie participeerden minimaal 80% grasland moesten hebben. Nu deze verplichting vervalt, zijn melkveehouders niet langer gebonden aan een hoog aandeel grasland. Hierdoor wordt grasland relatief minder aantrekkelijk en verwachten onderzoekers van het Louis Bolk Instituut dat het totale grasareaal in Nederland met wel 150.000 hectare kan afnemen⁴. Dit rapport is opgenomen als bijlage 1 bij deze toelichting. Ook daalt de gebruiksnorm dierlijke mest naar 170 kg N/ha voor al het algeheel aan landbouwareaal, resulterend in een structureel mestoverschot.

In 2022 werd in overleg met de Europese Commissie vastgelegd dat Nederland uiterlijk in 2032 een volledig grondgebonden melk- en rundveehouderij zou invoeren. Dit werd opgenomen in een addendum bij het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en gekoppeld aan een wijziging van de Meststoffenwet. In hetzelfde jaar startte het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waarin provincies gebiedsprogramma's opstelden, vaak met grondgebondenheid als thema. Daarna volgden meerdere beleidsdocumenten en voorstellen, waaronder de derogatiebeschikking (2022) en het gesneuvelde Concept-Landbouwakkoord 2040 (2023), waarin varianten van een graslandnorm werden besproken. In 2024 en 2025 zette Minister Piet Adema, en later Minister Femke Wiersma, verdere stappen met plannen voor een graslandnorm en onderzoeken door Wageningen UR. In maart 2025 verscheen een eerste verkenning van varianten, gevolgd door bredere economische analyses.

Parallel hieraan presenteerde het kabinet-Schoof (2025) een startpakket om de stikstofimpasse te doorbreken. Hierin werd opnieuw benadrukt dat er gewerkt wordt aan een wetsvoorstel voor grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet, met inzet op doelsturing via een stoffenbalans.

Kortom, er zijn talloze instrumenten ingezet. Subsidies voor emissiearme stallen, innovatieprogramma's voor mestverwerking, vrijwillige saneringsregelingen voor varkens- en melkveehouderij, en gebiedsgerichte pilots moesten bijdragen aan verduurzaming. Daarnaast werd met het Klimaat-akkoord (2019) en de afspraken rond Natura 2000 steeds nadrukkelijker de landbouw betrokken bij de nationale klimaat- en natuurdoelen. Ook

² Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XIV, nr. 5, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2019.

³ Kamerstukken II 2020/21, 33 037, nr. 374, Contouren toekomstig mestbeleid, 8 September 2020.

⁴ Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosysteemdiensten, 2025

provinciale beleidsprogramma's en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zijn voorbeelden van steeds verdergaande sturing.

Maar ondanks deze inspanningen blijft de structurele verbetering achter. De waterkwaliteit voldoet nog altijd niet aan de normen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Door het verlies van derogatie verdwijnt ook voor veel melkveehouders de eis om grasland te houden. Veel grasland wordt hierdoor gescheurd wat slecht is voor de waterkwaliteit. Ook klimaatverandering heeft grote gevolgen voor het telen en beheren van grasland. Door stijgende temperaturen en veranderende neerslagpatronen verschuiven de groeiseizoenen: gras begint eerder in het voorjaar te groeien, maar droogte en hittegolven in de zomer kunnen de opbrengst sterk verminderen. Langdurige droogte leidt tot verdroging van de bodem en vermindert de opname van voedingsstoffen, terwijl extreme regenval juist tot waterverzadiging en structuurschade kan leiden. Daarnaast bevordert een warmer klimaat de groei van ongewenste kruiden en ziekten, wat de kwaliteit van het grasland aantast. Ook verzilting beïnvloedt kwaliteit en groei van grasland, voornamelijk in de kustregio's. Verzilting is een gevolg van zeespiegelstijging en veranderde waterhuishouding door klimaatverandering, die tot gevolg kan hebben dat gras minder goed groeit en de opbrengst afneemt. Boeren moeten daardoor hun beheer aanpassen, bijvoorbeeld door droogtebestendigere grassoorten te zaaien, efficiënter te beregenen en het maaibeheer af te stemmen op de veranderende groeiomstandigheden. Bovendien wordt het voor boeren steeds wenselijker om gedeeltelijk over te schakelen op andere teelten voor het veevoer, zoals maïs of voedergewassen die beter bestand zijn tegen droogte, hitte en verzilting, om zo de voerzekerheid voor hun koeien te waarborgen.

Natura 2000-gebieden staan onder druk, mede door stikstofdepositie uit de landbouw. De uitstoot van broeikasgassen uit de sector daalt wel, maar onvoldoende om de langetermijndoelen te halen. En vooral voor boeren zelf is er steeds minder helderheid. Zij zien zich geconfronteerd met een opeenstapeling van regels en kortlopende programma's die telkens weer aangepast worden. Dit heeft geleid tot onzekerheid, verlies van vertrouwen in de overheid en gebrek aan investeringsbereidheid. Bovendien heeft het beleid bijgedragen aan schaalvergroting en intensivering.

Al deze ontwikkelingen laten zien dat het ingezette beleid nog onvoldoende zoden aan de dijk zet voor een gezond toekomstperspectief van de Nederlandse landbouw. Het is duidelijk dat de huidige koers niet leidt tot een landbouw die zowel ecologisch houdbaar als economisch toekomstbestendig is.

Na decennia van sturend beleid, gebaseerd op een combinatie van normering en financiële prikkels, staan we op een kruispunt. Boeren hebben behoefte aan duidelijkheid, perspectief en een goed inkomen. De samenleving vraagt om gezonde natuur, een fijne leefomgeving, schoon water en een stabiel klimaat. Er moet een fundamentele keuze worden gemaakt over de positie van de Nederlandse landbouw. Alleen met een duidelijke koers ontstaat er zekerheid voor boeren, wordt voedselzekerheid geborgd, en kunnen natuur- en klimaatdoelen daadwerkelijk gehaald worden.

3. Visie

Nederland staat voor een aantal grote opgaven op het gebied van stikstof, waterkwaliteit, landschap, natuur en dierenwelzijn. Alhoewel er tal van beleidsmaatregelen zijn genomen, ontbreekt het tot op heden aan een

integrale en coherente benadering van de vraag welke plek landbouw, natuur en voedselproductie in de toekomst moeten innemen. Intensivering en schaalvergroting van de landbouw hebben geleid tot druk op stikstofruimte, een verminderde waterkwaliteit en een verlies aan biodiversiteit. Zoals geconstateerd door de Commissie-Remkes («Niet alles kan overal»), vraagt de oplossing om richtinggevende keuzes met blijvende impact. Dit wetsvoorstel erkent die opgave en vertaalt dit in duidelijke kaders, die enerzijds ruimte geven voor transitie en anderzijds perspectief bieden voor het in stand houden van onze voedselproductie en ons cultuurlandschap.

3.1 Zes dilemma's

Begin oktober 2023 publiceerde Wageningen University & Research het rapport «WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur»⁵. Met daarin 6 dilemma's die om keuzes vragen. De antwoorden op deze dilemma's liggen aan de basis van het voorliggende wetsvoorstel.

3.1.1 Wat wordt de bijdrage van de Nederlandse landbouw aan de wereldvoedselvoorziening?

In het licht van geopolitieke onzekerheid, klimaatverandering en druk op internationale ketens staat voedselzekerheid hoog op de agenda. De Nederlandse landbouw levert traditioneel een substantiële bijdrage aan de export van agrarische producten. Tegelijkertijd vraagt de huidige context om een herijking: wat is een houdbare, maatschappelijk gelegitiemeerde en ecologisch verantwoorde bijdrage van Nederland aan de wereldvoedselvoorziening.

De Nederlandse landbouw dient actief bij te dragen aan de voedselvoorziening binnen Noordwest-Europa. Voor onze eigen weerbaarheid is het van groot belang dat we voedselzekerheid veiligstellen. Een andere kracht van de Nederlandse landbouw is kennis en innovatie. Dat is onze bijdrage aan de wereldwijde voedselvoorziening. Om die kennis en innovatie op niveau te houden is een zekere productieomvang (lees: kritische massa) van de Nederlandse landbouw nodig. Dit wetsvoorstel is erop gericht een zekere productieomvang te behouden en kiest voor het versterken van de regionale voedselvoorziening binnen Noordwest-Europa. Uiteraard rekening houdend met de omgeving, de milieugebruiksruimte en beschikbare grond.

Tot slot zijn er heldere keuzes nodig over de schaal en richting van bepaalde sectoren. Niet alle vormen van productie kunnen onbeperkt en overal voortbestaan. Dat vraagt om politieke moed, bestuurlijke helderheid en een betrouwbare overheid die haar langjarige koers vasthoudt.

3.1.2 Dierhouderij in Nederland, wat is haar functie?

De dierhouderij in Nederland vervult meerdere functies die van ecologisch, economisch en sociaal-cultureel belang zijn. Het wetsvoorstel beoogt dan ook te voorzien in dierhouderijvormen die:

- bijdragen aan voedselzekerheid en voedingswaarde;
- passen binnen de milieugebruiksruimte en bijdragen aan de bodemvruchtbaarheid en kringlooplandbouw;
- een rol vervullen in het onderhouden van het cultuurlandschap, en
- maatschappelijk gedragen zijn, mede door transparante normen en eerlijke verhoudingen in de keten.

⁵ Bos, A.P. et al., *WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur*, Wageningen University & Research, 2023.

De melkveehouderij wordt erkend als drager van het cultuurlandschap, met een belangrijke functie in grasrijke gebieden die minder geschikt zijn voor intensieve akker- of tuinbouw. Het gaat daarbij ook om gebieden als veenweide en delen van de zandgronden. Melkveehouders zetten gras, een voor humane consumptie ongeschikte grondstof, om in hoogwaardig dierlijk eiwit, met behoud van biodiversiteit en een positief effect op bodem-, water- en luchtkwaliteit, mits beheerd binnen de juiste kaders. Voorliggend wetsvoorstel stimuleert een grondgebonden melkveehouderij omdat het een basis vormt voor lokale kringlopen, een beter milieu, schoon water en een gezonde bodem. Met een grondgebonden melkveehouderij die inspeelt op duidelijke duurzaamheidswensen vanuit de markt en de maatschappij, kan Nederland zich als zuivelland onderscheiden van andere productielanden en daarmee haar marktpositie versterken.⁶

De varkenshouderij is bij uitstek geschikt om restproducten om te zetten in voedsel. Het doel zou een varkenshouderij zijn die regionaal gespreid is, waarbij diergezondheid en mestverwerking verantwoord kunnen worden georganiseerd. Dat vraagt om bedrijfsvormen zonder een te grote afhankelijkheid van import of grootschalige export. Regio's met al te hoge mestconcentraties of een verhoogd zoönotisch risico komen niet in aanmerking voor uitbreiding van de varkenshouderij, maar wel voor herstructurering. Het wetsvoorstel gaat niet in op wat deze herstructurering betekent voor de varkenshouderij. Wel maakt het wetsvoorstel een start met regionale herstructurering door te kiezen voor regionale mestafzet.

Voor de pluimveesector is een realistische voortzetting van verdere verduurzaming belangrijk. Door efficiënte mestverwerking en beperking van emissies is dat goed mogelijk. De sector heeft de afgelopen decennia veel stappen gezet in borging van mestverwerking. Een aandachtspunt voor de toekomst is het behouden van mineralen uit mest, passend binnen de kringlooplandbouw gedachte.

De vleeskalverhouderij is op dit moment sterk afhankelijk van de import van jonge dieren. Gezien de beperkte milieugebruiksruimte en de wens om voedselketens korter en robuuster te maken, zou een kilometergrens voor kalverimport en het stimuleren van meer gesloten ketens wenselijk zijn.

De dierhouderij in ons land is niet los te zien van de akkerbouw. De samenwerking tussen beide is zeer relevant voor het sluiten van (regionale) kringlopen. Dierlijke mest is van grote waarde voor de bodemvruchtbaarheid en de teelt van gewassen. Daarom is het stimuleren van structurele samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders in de regio belangrijk. Bijvoorbeeld door het mogelijk te maken dat een akkerbouwer en (melk)veehouder samen de Gecombineerde Opgave in kunnen vullen. De Gecombineerde Opgave is de jaarlijkse digitale aangifte bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) waarin boeren hun percelen, teelten, dieren, meststromen en subsidieaanvragen registreren. Door de mogelijkheid te bieden deze opgave gezamenlijk te doen, wordt de administratieve last verlaagd en wordt voor de overheid en ketenpartijen inzichtelijk gemaakt dat mest lokaal wordt benut en kringlopen daadwerkelijk worden gesloten. Dit versterkt de sturing op grondgebondenheid en regionale zelfvoorziening.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 100, Concept Landbouwakkoord en vervolgtrajec, 23 juni 2023

3.1.3 Wat is de morele positie van dieren in onze voedselvoorziening?

Dieren hebben in Nederland een centrale plek in de voedselvoorziening. Tegelijkertijd hebben we als samenleving daarbij een stevige zorgplicht. Dieren moeten gezond kunnen leven en hun natuurlijke gedrag zoveel mogelijk kunnen vertonen. Economische druk mag niet ten koste gaan van dierenwelzijn. De invulling van dierenwelzijn moet aansluiten bij de zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij zoals geformuleerd door de Raad voor Dieraangelegenheden. Cruciaal hierbij is een «level playing field» binnen de Europese Unie. Een gezonde concurrentiepositie voor onze boeren is belangrijk.

Dit wetsvoorstel kiest voor een systeem waarbij het aantal grootvee-eenheden (GVE) wordt gekoppeld aan de melkproductie per koe. Op die manier is er minder stimulans om de productie per koe steeds verder op te hogen. Hoe hoger de melkproductie per koe, hoe zwaarder die koe meetelt in de berekening van het aantal GVE. Dit voorkomt dat het economisch aantrekkelijk wordt om de melkproductie per koe verder te stimuleren en wordt de prikkel om te intensiveren weggenomen. Boeren moeten de ruimte houden om goed te boeren, zonder dat de gezondheid van hun dieren of hun ecosysteem erop achteruitgaat.

Met deze koppeling wordt het lonend om te sturen op een gezonde melkproductie per koe, passend bij de hoeveelheid beschikbare grond en het voersysteem. Dat is goed voor het dier, goed voor het bedrijf, en goed voor het draagvlak van de melkveehouderij in de samenleving.

3.1.4 Hoeveel van de toekomstige klimaat- en natuurdoelen willen we in Nederland halen?

We willen de natuur en leefomgeving gezond achterlaten voor volgende generaties, juist ook voor onze boeren. Dit wetsvoorstel beoogt dat doel te ondersteunen door boeren structureler in staat te stellen bij te dragen aan deze publieke waarden, binnen een coherent en toekomstbestendig kader voor de landbouw.

Nederland heeft zich gecommitteerd aan natuur-, stikstof-, water- en klimaatdoelen via regels zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en het Klimaatakkoord. Het is belangrijk dat we deze doelen realiseren, zonder afwenteling naar andere landen. Binnen onze landsgrenzen moeten we internationale verplichtingen waarmaken. Dat is zowel juridisch vereist als maatschappelijk en moreel gewenst. Als we voedsel produceren moeten we ook verantwoordelijkheid nemen voor de gevolgen op het milieu en onze leefomgeving. Tegelijk zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat Nederland een vruchtbaar deltaland is, waarin we zuinig willen zijn op vruchtbare landbouwgrond.

De Vogel- en Habitatrichtlijn is in Nederlandse wetgeving verwerkt via de Wet Natuurbescherming die in 2024 is opgegaan in de Omgevingswet. Nederland moet zorgdragen dat habitats en soorten in de Natura 2000-gebieden in een gunstige staat van instandhouding komen en blijven. De Kaderrichtlijn Water verplicht Nederland om de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater te herstellen, uiterlijk in 2027. Het Klimaatakkoord verplicht tot reductie van minimaal 55% minder broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990. Het niet halen van deze doelen leidt tot juridische procedures, verlies van Europese gelden en beleidsdruk vanuit Brussel en de rechterlijke macht.

Boeren werken dagelijks in en met het landschap samen. Juist daarom moeten wij boeren in staat stellen bij te dragen aan deze doelen. Met behulp van eerlijke spelregels en ruimte voor regionaal maatwerk. De initiatiefnemers willen investeren in vertrouwen en samenwerking tussen overheid en boer, in plaats van wantrouwen en handhaving achteraf.

3.1.5 Landbouw en natuur, scheiden of verweven?

Om de beschreven doelen te behalen is het belangrijk ons te realiseren dat een hogere biodiversiteit ecosystemen in staat stelt zich beter te weren tegen klimaatverandering. En dat de grootste potentie voor het verbeteren van biodiversiteit niet in natuurgebieden ligt, maar in de «overgang» tussen landbouw en natuur. Vanwege de lange historie van landbouw in Nederland en Europa zijn de typische cultuurlandschappen altijd de hotspots van biodiversiteit geweest.⁷

Zoals eerder aangegeven vervult de veehouderij in Nederland meerdere functies die van ecologisch, economisch en sociaal-cultureel belang zijn. Dit wetsvoorstel beoogt deze functies te erkennen en te behouden. Om tegelijkertijd onze klimaat- en natuurdoelen te halen is een mate van extensivering nodig. Als we dit voor heel Nederland nastreven zullen alle boeren inkomenssteun nodig hebben, omdat de opbrengsten per hectare grofweg zullen worden gehalveerd.⁸ Ook zal de voedselproductie zich deels verplaatsen naar het buitenland en dat is niet wenselijk. Daarom richt dit wetsvoorstel zich nadrukkelijk op een gebiedsgerichte benadering. Er wordt géén eenvormig model opgelegd. In plaats daarvan erkent het voorstel de diversiteit aan landschappen, bodemtypen en functies in het landelijk gebied in Nederland, en maakt daarmee maatwerk mogelijk. Op sommige plekken kan verweving van voedselproductie en natuur prima samengaan. Op andere plekken is een zekere scheiding wenselijk of zelfs noodzakelijk.

Een belangrijk vertrekpunt hierbij is de Agrarische Hoofdstructuur (AHS), zoals verkend in onderzoek door de WUR. Hierbij wordt een ruimtelijk raamwerk voorgesteld waarin specifieke gebieden een hoofdfunctie hebben in de voedselproductie. Deze gebieden zijn met name geschikt vanwege hun bodem, waterhuishouding en landschapskenmerken. In de AHS kunnen boeren zich concentreren op duurzame voedselproductie, waarbij natuur en water wel degelijk randvoorwaarden vormen, maar niet het leidende principe zijn.

Daartegenover staan gebieden waar verweving van functies zoals landbouw, natuur, recreatie en waterbeheer juist gewenst of zelfs noodzakelijk is. Denk aan overgangszones rondom Natura 2000-gebieden, veenweidegebieden of zandgronden met beperkte draagkracht. In gebieden waar landbouw en natuur samenkomen, zoals in veel kleinschalige cultuurlandschappen, willen de initiatiefnemers boeren ondersteunen in hun rol als landschapsbeheerder.

Nederland heeft 162 Natura 2000-gebieden. Bijvoorbeeld in en om deze gebieden is het logisch en gewenst om voedselproductie te combineren met zorg voor de natuur en ons landschap. Boeren leveren dan niet alleen voedsel, maar ook een bijdrage aan het in stand houden van een gezond buitengebied.

⁷ Scholten, M., Bakker, M., & Jongeneel, R. (2021). Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering: Essay op verzoek van Ministerie van LNV. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/557462>

⁸ Bakker et al., Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief, Wageningen UR, 2021.

Het combineren van meerdere functies op het boerenland gebeurt vaak al, denk aan het behouden van houtwallen, plas-dras voor weidevogels of het vergroten van het aandeel kruidenrijk grasland. Dit wetsvoorstel beoogt het makkelijker te maken om daar structureel werk van te maken, met bijbehorende structurele waardering.

3.1.6 Hoe te sturen op consumentengedrag?

De keuzes die mensen dagelijks maken in de supermarkt hebben directe gevolgen voor hoe we in Nederland ons voedsel produceren. Tegelijkertijd is het niet reëel om de verantwoordelijkheid voor een duurzamere keuze volledig bij de consument te leggen. We moeten naar een voedsel- en landbouwsysteem waarbij de maatschappelijke kosten ook maatschappelijk worden betaald.

Daarnaast is de verantwoordelijkheid van ketenpartijen van belang. In het Concept-Landbouwakkoord is hier al een aanzet toe gegeven met de ketenaanpak: afspraken tussen boeren, verwerkers, supermarkten en overheid om via leveringsvoorwaarden en inkoopkeuzes te sturen op duurzamere productie. Bijvoorbeeld door boeren die meer grondgebonden werken of investeren in biodiversiteit en dierenwelzijn ook een betere meerprijs te geven. Hoewel het Landbouwakkoord er nooit gekomen is zijn ketenpartijen en ministerie nog steeds met elkaar in gesprek om afspraken te maken.

Ketens moeten bewogen worden om deze verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk te pakken. De consument kan namelijk pas een bewuste en duurzamere keuze maken als er een duurzamer aanbod beschikbaar is. De boer kan in dat duurzamer aanbod voorzien als hij daartoe in staat wordt gesteld, mede door een betere prijs.

3.2 Landbouw in balans

Het voorliggende wetsvoorstel is gestoeld op de visie dat de landbouwsector over tien jaar structureel in balans is: economisch houdbaar, maatschappelijk gewaardeerd en ecologisch verantwoord. Deze balans vereist duidelijke wetgevende en beleidsmatige kaders, langjarige investeringszekerheid en ruimte voor vakmanschap van de boer. Boeren worden in deze visie niet louter gezien als uitvoerders van beleid, maar als zelfstandige ondernemers met kennis, eigenaarschap, ervaring en verantwoordelijkheid.

3.2.1 Economisch houdbaar

Boeren zijn in staat om structureel en langjarig een fatsoenlijke boterham te verdienen en kunnen rekenen op meer financiële duidelijkheid. Momenteel is schaalvergroting nog steeds de meest voor de hand liggende optie om financieel overeind te blijven en te groeien. Wanneer regelgeving, zoals dit wetsvoorstel, schaalvergroting deels beperkt, is het noodzakelijk dat daar een passend verdienmodel tegenover komt te staan. Alleen dan blijft het mogelijk om op een toekomstbestendige en economisch gezonde manier te blijven boeren.

De sector opereert in een vrije markt maar het is belangrijk heldere kaders te schetsen om publieke waarden, zoals de bescherming van onze bodem en een goede waterkwaliteit, te beschermen. De overheid dient te zorgen voor meer eerlijke verhoudingen in de keten voor een betere onderhandelingspositie van de boer, voor meer investeringszekerheid en voor stimuleringsregelingen gericht op verduurzaming die niet tot inkomensderving van de boer leiden. Boeren moeten kortom een eerlijke prijs

verdienen voor hun producten, investeringen in duurzaamheid moeten structureel lonen en ondernemers moeten worden erkend in hun rol waarbij vakmanschap en eigenaarschap voorop staan.

3.2.2 Maatschappelijk gewaardeerd

Boeren worden gewaardeerd voor hun bijdrage vanuit passie en vakmanschap aan de voedselvoorziening, inrichting en onderhoud van de directe omgeving én dierenwelzijn en diergezondheid. Ze vervullen een sleutelrol in het beheer van het landschap, in de leefbaarheid van het platteland en in het behoud van ons cultuurlandschap. Dit wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan het herstel van maatschappelijke waardering voor boeren, hun vakmanschap en voor hun bijdrage aan publieke diensten.

3.2.3 Ecologisch verantwoord

Boeren hebben dan hun bedrijven en management zodanig ingericht, dat de milieu-impact tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. De overvloedige externe input van krachtvoer en kunstmest wordt teruggeschoefd waardoor er ook meer stikstofruimte beschikbaar komt. Landbouw zonder verliezen is onmogelijk, maar vanuit een geborgde kringloopbenadering zijn de verliezen naar water, bodem en lucht tot een aanvaardbaar minimum gereduceerd. Boeren hebben te maken met robuuste, richtinggevende generieke normen, maar er is volop ruimte voor het eigen vakmanschap en voor regionaal en individueel maatwerk. Zo dragen ze bij aan een biodivers landschap met kenmerkende cultuur- (historische) elementen.

3.3 Uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel

Op basis van bovenstaande overwegingen komen de initiatiefnemers tot vier uitgangspunten voor dit wetsvoorstel:

1. Melkveebedrijven leveren in elke regio een positieve bijdrage aan de omgeving m.b.t. biodiversiteit en waterkwaliteit.
2. De uitdaging kent regionale verschillen.
3. Bedrijven hebben perspectief competitief te blijven ten opzichte van andere doeleinden voor grondgebruik.
4. Heldere kaders (normen/middelvoorschriften) laten ruimte voor doelsturing om werkelijk het verschil te maken.

4. Inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel regelt een grondgebonden melkveehouderij en verantwoorde mestafzet. De grondgebonden melkveehouderij wordt vormgegeven door een tweedeling te creëren voor agrarische gronden in Nederland: een Agrarische Hoofdstructuur en Maatschappelijke Landbouw. In de Agrarische Hoofdstructuur ligt de nadruk op voedselproductie en voedselzekerheid. In de Maatschappelijke Landbouwgebieden worden boeren betaald voor de prestaties die zij leveren. Grondgebondenheid in de Maatschappelijke Landbouwgebieden en de grasland- en rustgewassennorm in de AHS zorgen voor een eerlijker speelveld binnen de landbouwsector, vooral in gebieden met natuurbeheer of extensieve veehouderij. Boeren die zich houden aan de norm kunnen in aanmerking komen voor betalingen, wat kleinere of natuurinclusieve bedrijven ondersteunt. Dit bevordert een eerlijke verdeling van overheidssteun en stimuleert duurzame praktijken. De norm ondersteunt maatschappelijke waarden, zoals natuurbehoud en een schoner milieu, die breed gedragen worden door de Nederlandse samenleving.

Ook wordt voor een verantwoorde mestafzet gekozen door Nederland op te delen in 3 mestregio's voor regionale kringlopen en meer grondgebonden karakter van de veehouderij.

4.1 Inleiding

Boeren moeten in Nederland fatsoenlijk kunnen blijven ondernemen. Dat betekent dat er voldoende ruimte moet zijn voor voedselproductie en dat boeren hier een goed inkomen mee kunnen verdienen. Tegelijkertijd is het van groot belang dat ons landschap goed onderhouden blijft. Een gezonde bodem, schoon water, een aantrekkelijk platteland met een rijke natuur en een verbeterde biodiversiteit horen daarbij. Boeren die een bijdrage leveren aan deze diensten moeten hier ook structureel beter voor worden beloond. Dit wetsvoorstel zoekt het evenwicht tussen deze twee doelen en beoogt een regionale benadering.

De melkveestapel zal als gevolg van reeds in gang gezette ontwikkelingen de komende jaren krimpen. Het afnemen van fosfaatrechten en het tot uitvoering brengen van de uitkoopregeling leidt in 2030 naar verwachting tot een afname van 7% ten opzichte van 2022. Deze opgelegde krimp zal echter niet genoeg zijn om het wegvallen van de derogatieregeling op te vangen. De sterk afnemende plaatsingsruimte zal ertoe leiden dat een deel van de grond in bezit van melkveehouders zal worden overgenomen door akkerbouwers dan wel zal worden omgezet in akkerland. De toename in fosfaatexcreties door melkvee maakt verder dat er minder koeien gehouden zullen worden bij gelijkblijvende plaatsingsruimte. De plaatsingsruimte zal bovendien verder afnemen, doordat het totale landbouwareaal geleidelijk afneemt door toenemend ruimtegebruik van andere functies. De verwachting is dat, door deze combinatie van inzet en voorgenomen beleid enerzijds en economische ontwikkelingen anderzijds, de melkveestapel in 2035 met 15% gekrompen zal zijn ten opzichte van 2025.⁹

Tabel 2.5 Aantal stuks melkvee en jongvee voor de fokkerij in basisjaar 2022 en de relatieve ontwikkeling t.o.v. 2022 in de ramingen voor 2025, 2030, 2035 en 2040 bij vastgesteld en vastgesteld + voorgenomen beleid, waarin de effecten van het verlies van derogatie op de melkveehouderij ook zijn opgenomen.

	Basisjaar	Vastgesteld beleid				Vastgesteld + voorgenomen beleid			
	2022	2025	2030	2035	2040	2025	2030	2035	2040
melkkoeien	1.570.673	96%	84%	82%	78%	95%	83%	80%	77%
jongvee fokkerij	987.086	94%	79%	77%	74%	93%	78%	75%	72%

Het laten gebeuren van een dergelijke krimp zonder enige vorm van sturing door beleid leidt tot een «survival of the fittest» waarbij boeren die graag extensiever en minder kapitaalintensief willen werken geen goede kans krijgen. Het zal daarnaast investeringen in dure technologische oplossingen aanjagen, vaak op plekken waarvan we nu verwachten dat ze op termijn toch niet gaat renderen (door stapeling van opgaven). De verschuiving van melkveehouderij naar (intensievere) akkerbouw lost misschien het stikstofprobleem op, maar leidt tot nieuwe problemen met betrekking tot pesticidegebruik, waterverbruik- en kwaliteit en natuurschade. Het proces van ongeleide krimp zal voor veel melkveehouders bovendien veel onrust opleveren, wat er mede voor kan zorgen dat het landschap verder aftakelt, omdat boeren zich genoodzaakt zien toevlucht te nemen tot praktijken die vanuit maatschappelijk oogpunt onwenselijk

⁹ <https://edepot.wur.nl/683369>, Wageningen UR, «Raming van luchtemissies uit de landbouw in 2030 en 2035, met doorkijk naar 2040», dec 2024.

zijn (denk aan billboards, wildgroei van zonneweides, oneigenlijk gebruik van leegkomende stallen).

Dit wetsvoorstel wil de onafwendbare krimp van de melkveestapel (15% in 2035 ten opzichte van 2025) in goede banen leiden. Er wordt op voorhand niet gekozen voor één manier van werken. Afhankelijk van de situatie en de regio kan er gekozen worden om landbouw en natuur meer uit elkaar te houden, of juist meer te verweven. In heel Nederland een vorm van landbouw die bijdraagt aan zowel voedselproductie als natuur lijkt het ideaal. Echter zal, gezien de hoge intensiteit van de huidige landbouw, het effect op natuur en biodiversiteit gering zijn als er wordt gekozen om in het hele land deze twee doelen na te streven.¹⁰ Daarbij zijn er grote verschillen in de opgaven in verschillende gebieden. In het ene gebied is meer nodig dan in het andere. Ook blijkt dat bedrijfseconomisch gezien een boer het beste af is met dan wel een focus op voedselproductie, dan wel een focus op landschapsbeheer. Een mix van beide pakt bedrijfseconomisch altijd minder gunstig uit.¹¹

De kern van dit wetsvoorstel is dan ook gestoeld op een twee-sporen beleid: een Agrarische Hoofdstructuur (1) waar hoogproductieve toplandbouw zich verder kan blijven ontwikkelen en daarbuiten een Maatschappelijke Landbouw (2) waarin de nadruk ligt op het leveren van maatschappelijke diensten. Beide vormen hebben een sterke waardepropositie die beschermt tegen onnodige aantasting van het landbouwareaal ten behoeve van andere functies. In de AHS produceren boeren betaalbaar en goed voedsel en ligt er een focus op het ontwikkelen van kennis en kunde, mede om de strategische exportpositie van Nederland te behouden. De Maatschappelijke Landbouw focust nog meer op het werken aan een aantrekkelijk en gezond platteland, en draagt bij aan Nederland van het slot halen ten aanzien van stikstof en waterkwaliteit.

Door het wettelijk kader te bieden voor een differentiatie tussen deze typen gebieden, maakt dit wetsvoorstel een regionaal adaptieve benadering mogelijk, passend bij de sociaal-ecologische realiteit van het platteland.

- In de Agrarische Hoofdstructuurgebieden (AHS)-gebieden is het belangrijk dat boeren kunnen voorzien in voldoende voedsel. Daar bieden we heldere spelregels, stabiliteit en ruimte voor ondernemerschap. Natuur en milieu zijn geen tegenstanders, maar randvoorwaarden.
- In de ML-gebieden waar landbouw en natuur functioneel meer verweven zijn willen we boeren beter ondersteunen in hun rol als landschapsbeheerder. Hier is integratie van functies logisch én wenselijk.

Volledige verweving van functies is niet overal haalbaar. Voor veel boeren blijft voedselproductie de kern van hun bedrijf. Met deze wet kiezen we voor een praktische, hybride aanpak die zowel voedselproductie als maatschappelijke diensten waardeert. Zo werken we toe naar een platteland dat in balans is: economisch gezond en ecologisch sterk. Boeren zijn daarin geen obstakel, maar juist een sleutelspeler. Zij brengen vakmanschap en de kennis en kunde die nodig is voor een toekomstbestendig buitengebied.

¹⁰ Kleijn et al., 2009, Martha Bakker.

¹¹ Salles et al., 2017, Martha Bakker.

4.2 Grondgebondenheid als basis en noodzaak

Grondgebondenheid, al dan niet gekoppeld aan mestafzet, kent een lange historie. Met tal van voorstellen, zienswijzen, suggesties, convenanten, beleidsvoornemens en -keuzes. Grondgebondenheid betekent dat er een duidelijke relatie is tussen de hoeveelheid mest die een boer produceert en de hoeveelheid grond die hij of zij tot beschikking heeft om die mest op een verantwoorde manier te gebruiken. Met andere woorden, de mest die vrijkomt op het bedrijf, moet grotendeels op eigen land of in directe samenwerking met omliggende bedrijven worden afgezet. Voor de Nederlandse landbouw is dit momenteel niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Er spelen een aantal belangrijke redenen:

- Nederland heeft met de Europese Unie bindende afspraken gemaakt over de bescherming van waterkwaliteit, bodem en natuur, onder meer via de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Brussel verwacht dat Nederland structureel zorgt voor een evenwicht tussen mestproductie en de opnamecapaciteit van de bodem. Als we daar niet aan voldoen, lopen we risico op sancties, strengere gebruiksnormen en verlies van uitzonderingsposities, zoals de derogatie voor stikstof uit dierlijke mest. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) concludeert dat de huidige koers van Nederland ontoereikend is om de Europese doelen voor natuur, waterkwaliteit en klimaat te behalen. Zelfs als het bestaande beleid volledig wordt uitgevoerd, blijft de afstand tot de doelen groot. Daarom zijn vergaande, structurele maatregelen noodzakelijk die zowel de landbouwstructuur als het grondgebruik ingrijpend veranderen.¹²
- Door nu grondgebondenheid wettelijk vast te leggen, krijgen boeren de tijd om hier hun bedrijfsvoering op aan te passen. Er is namelijk sprake van een ingroeipad tot 2034 ten aanzien van grondgebondenheid in het 7^e Actieprogramma dat Nederland gelet op de Nitraatrichtlijn verplicht is uit te voeren. Dat biedt ruimte voor investeringen, herinrichting en samenwerking binnen de hele keten, zonder dat dit abrupt en onder hoge druk moet gebeuren. Dit wetsvoorstel legt al vanaf 2028 een graslandnorm op die steeds strenger wordt. In 2032 spreken we daarmee al van grondgebonden, maar het wetsvoorstel geeft ook iets meer ruimte, namelijk tot 2034 om te voldoen aan de definitieve normen. Dat biedt ruimte voor investeringen, herinrichting en samenwerking binnen de hele keten, zonder dat dit abrupt en onder hoge druk moet gebeuren.
- Een goede balans tussen mestproductie en beschikbare grond maakt kringlopen op bedrijfs- en regioniveau sterker en robuuster. Het voorkomt dat mest als probleem wordt gezien en helpt juist om het als waardevolle grondstof te benutten. Dit vermindert de druk op mestafzet, voorkomt overbelasting van de bodem en draagt bij aan gezondere gewassen, schoner water en minder emissies naar de lucht.

4.3 Doelsturing in relatie tot grondgebondenheid

Tegelijkertijd laat het PBL zien dat zulke structurele kaders alleen niet voldoende zijn om de doelen voor klimaat, natuur en water te behalen. In hun intensief-technologische scenario benadrukt het rapport dat juist binnen deze begrenzingsruimte moet worden geboden aan technologische innovatie en verdere verduurzaming, zoals emissiearme stallen, mestverwerking en precisielandbouw. Op die manier kan de milieudruk per dier verder worden verlaagd, terwijl economische continuïteit behouden blijft. Het PBL concludeert dat de meest effectieve route ligt in de combinatie van natuurinclusieve genormeerde landbouw en technologische intensieve landbouw. Daarom kan en moet doelsturing, in een

¹² PBL, Landbouw en natuurverkenning, 2025.

voortzetting van de huidige lijn van beleidsontwikkelingen, een belangrijke rol spelen waarbij efficiëntie en technologische vernieuwing beleidsmatig worden beloond en vereist.¹³

Het wetsvoorstel geeft heldere kaders en biedt tegelijkertijd ruimte aan doelsturing. Sterker nog doelsturing is belangrijk voor de sector om verder te verduurzamen en het vakmanschap van ondernemers te benutten. Voor een effectief en toekomstbestendig landbouwbeleid, richten we grondgebondenheid in als vangrail, doelsturing om op bedrijfsniveau doelen te halen en een gebiedsgerichte aanpak voor een transitie van het landelijk gebied.

Wat betreft doelsturing binnen dit wetsvoorstel is het voor initiatiefnemers niet mogelijk een vaste systematiek uit te werken. De komende jaren zullen vooral worden gebruikt om ervaring op te doen met de uitvoering van de huidige normen, waaronder de graslandnorm, en om te onderzoeken hoe doelsturing hierin een rol kan spelen. In 2030 zal een evaluatie plaatsvinden waarin wordt bekeken of en hoe een verband kan worden gelegd tussen de dan verder uitgewerkte doelsturing en de bestaande normen. Initiatiefnemers zouden graag zien dat agrarische ondernemers soepelere normen kunnen hanteren wanneer duidelijk is dat zij hun milieudoelen halen. Omdat deze systematiek zich nog moet ontwikkelen, kunnen er nu nog geen conclusies worden getrokken over hoe dit precies vorm zal krijgen. Wel wordt met dit wetsvoorstel de potentie van doelsturing onderschreven: het biedt toekomstmogelijkheden om beleid flexibeler, gebiedsgerichter en effectiever te maken.

4.4 Gebiedsdifferentiatie als basis

Voordat we verder ingaan op de drie hoofdsporen van dit wetsvoorstel, is het belangrijk om toe te lichten waarom ruimtelijke differentiatie in Nederland als basis dient voor de initiatiefnemers. Eén landelijke GVE/ha of graslandnorm voor alle gebieden klinkt overzichtelijk, maar in de praktijk pakt dit ongunstig uit. De vruchtbare gronden worden onderbenut, terwijl kwetsbare gronden juist overbelast raken.

Grondgebondenheid in combinatie met ruimtelijke differentiatie dient meerdere doelen tegelijk. Natuurlijk zijn er voor vrijwel elk afzonderlijk milieuprobleem in de landbouw technische oplossingen te bedenken die minder ingrijpend lijken dan een gebiedsgerichte vermindering van de veestapel. Voor stikstof kun je denken aan emissievrije stallen, voor bodemdaling in het veenweidegebied aan peilbuisdrainage, voor klimaatdoelen aan zonnevelden, en voor waterkwaliteit aan heggen en bufferstroken. Op zichzelf is er met een aantal van deze maatregelen niet zo veel mis, maar een enkelvoudige aanpak heeft nadelen:

1. Hogere kosten: de maatregelen voor enkelvoudige doelen zijn bij elkaar opgeteld veel duurder. Die rekening komt terecht bij boeren en bij de gehele maatschappij.
2. Schaalvergroting: dergelijke oplossingen vragen vaak forse investeringen die alleen de grotere bedrijven kunnen opbrengen. De meer kleinschaliger ondernemers moeten stoppen. De opgedane milieuwinst zal – zonder hele strenge borging – weer snel verdampen omdat de noodzaak tot het terugverdienen van de investering noopt tot verdere intensivering.
3. Maatregelen zijn tegenstrijdig: voor stikstof moeten dieren naar binnen, voor dierenwelzijn juist naar buiten. Het omzetten van melkveebedrijven naar akkerbouwbedrijven kan een oplossing zijn

¹³ PBL, Landbouw en natuurverkenning, 2025.

voor het stikstofprobleem, maar hierdoor kan de waterkwaliteit juist verslechteren. Zo ontstaat er beleid dat ondermijnend werkt.

4. Aantasting van landschapswaarden: technische maatregelen zoals mestvergisters, moderne megastallen en zonnevelden lossen niet alles op. Ze kunnen landschappelijke schoonheid, cultuurhistorie en biodiversiteit zelfs verder onder druk zetten.
5. Financiële lock-in door technologie: hoge investeringen in de meer technische maatregelen leggen de sector vast in een bepaald productiemodel. Daarmee wordt de vrijheid voor boeren om later voor meer structurele oplossingen te kiezen beperkter.

Het PBL laat in de *Landbouw- en Natuurverkenning (2025)* zien dat zelfs in het intensief-technologische scenario, waarin grootschalige inzet van innovatie en techniek plaatsvindt, de milieudruk pas voldoende afneemt wanneer dit wordt gecombineerd met een integrale aanpak, gebiedsinrichting en extensivering. Het rapport benadrukt dat een meer integrale koers nodig blijft, waarin technologische verbeteringen worden verbonden met ruimtelijke keuzes en beter landgebruik om een structurele balans te creëren tussen landbouw en ecologie.¹⁴

De verdere verduurzaming van de landbouw per afzonderlijk thema oplossen is dus niet alleen onnodig kostbaar, maar ook schadelijk voor landschap en toekomstbestendigheid van beleid. Boeren worden zonder een betere, integrale en duurzame aanpak herhaaldelijk geconfronteerd met een ander opkomend probleem. Bovendien laat wetenschappelijke onderzoek zien dat de huidige milieuwetgeving het aantal bedrijven en de hoeveelheid vee flink zal laten krimpen¹⁵. Dan is het noodzaak om dat proces in goede banen te leiden, juist voor de toekomst van boeren in Nederland.

Dat betekent:

- Dat we sturing geven aan de toekomst van de sector. Geen gedwongen krimp waarvan alleen de grootste bedrijven zullen profiteren maar een proces waarbij ook boeren die minder kapitaalintensief zijn een goede kans krijgen. Zo krijgen juist ook jonge en nieuwe boeren een eerlijke kans.
- Voorkomen van kapitaalintensieve investeringen die in de toekomst niet goed zullen renderen.
- Zo veel mogelijk behoud van het bestaande landbouwareaal in Nederland.
- Inzet van publiek geld voor publieke diensten die leiden tot meerwaarde voor de maatschappij. Zoals een mooier landschap, meer biodiversiteit en schoner water.
- Maatregelen moeten meerdere doelen dienen.
- Een helder toekomstperspectief waarin boeren de ruimte hebben om vooruit te denken en te kunnen ondernemen, dat rekening houdt met de grenzen van onze planeet.

Om deze redenen zet dit wetsvoorstel in op ruimtelijk gedifferentieerde grondgebondenheid. Deze aanpak zorgt ervoor dat milieudoelen, economische doelen en maatschappelijke doelen behaald worden (en maatregelen elkaar niet tegenwerken). Door het koppelen van veedichtheid aan de draagkracht van de grond in specifieke regio's, wordt overbelasting voorkomen, benutten we vruchtbare gronden optimaal en beschermen we kwetsbare gebieden effectief.

¹⁴ PBL, Landbouw en natuurverkenning, 2025.

¹⁵ <https://edepot.wur.nl/683369>, Wageningen UR, «Raming van luchtmissies uit de landbouw in 2030 en 2035, met doorkijk naar 2040», dec 2024.

In dit wetsvoorstel verankeren de initiatiefnemers grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet langs drie lijnen:

Lijn 1: In de Agrarische Hoofdstructuur (AHS) hanteren we een graslandnorm van uiteindelijk 0,35 ha grasland per GVE in 2034. Deze norm omvat ook specifieke vang- en rustgewassen. Deze norm nemen we op in art. 21 van de Meststoffenwet.

Lijn 2: In gebieden met Maatschappelijke Landbouw geldt een GVE-norm van uiteindelijk 1,5 GVE/ha in 2034. Tot die tijd betreft het een vrijwillige keuze om aan de norm te voldoen. Daarvoor ontvangt hij/zij een betaling (gedacht wordt aan € 1.000 – € 2.500/ha/jaar) elk jaar dat er wordt voldaan, ook als dat (vrijwillig) voor 2034 is. Dit nemen we op in art. 2.31b van de Omgevingswet. Voor Veenweidegebieden die worden aangemerkt als Maatschappelijke Landbouw hanteren we geen GVE-norm, maar een strengere grasland- en rustgewassennorm van 0,5 hectare grasland per GVE.

Lijn 3: Invulling van Verantwoorde mestafzet gebeurt door Nederland in te delen in drie Mestregio's: Noord, Midden en Zuid. Dit nemen we op in art. 15a van de Meststoffenwet.

De grasland- en rustgewassennorm en de GVE-norm hebben overeenkomsten: beiden streven ze naar een gezonde balans tussen het aantal gehouden dieren en de hoeveelheid beschikbare grond, zodat mestproductie en mestbenutting in evenwicht blijven. Een grasland- en rustgewassennorm geeft aan hoeveel hectare grasland of rustgewassen een bedrijf minimaal moet hebben per GVE. Bijvoorbeeld: 0,35 ha grasland per GVE betekent dat een bedrijf met 80 melkkoeien (ca. 80 GVE) en 40 stuks jongvee (ca. 21 GVE) minstens 35 hectare grasland of rustgewassen moet hebben. Een GVE-norm formuleert het vanuit de andere kant: hoeveel GVE maximaal mag worden gehouden per ha. Bij een GVE-norm telt alle landbouwgrond mee voor de berekening, waardoor deze maatregel breder is dan alleen grasland of rustgewassen. In de AHS-gebieden, waar voedselproductie en landbouw voorop staan, is er bewust gekozen voor een grasland- en rustgewassennorm, want er wordt gestuurd op een bepaald aantal ha grasland of rustgewassen, om de waterkwaliteit te verbeteren. In de maatschappelijke landbouwgebieden is er sprake van aantal GVE/ha. Hiermee wordt er gestuurd op een lagere intensiteit van vee. Hierbij wordt er beredeneerd vanuit de gelimiteerde hoeveelheid grond die er is om vee te houden, zonder dat dit ten koste gaat van een leefbaar platteland, schoon water, biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap.

4.5 Agrarische Hoofdstructuur

De Agrarische Hoofdstructuur (AHS) vormt het fundament onder een Nederlandse landbouw die moet voorzien in goed voedsel. In deze gebieden staat voedselproductie centraal: hier wordt het grootste deel van ons voedsel geproduceerd, wordt kennis en vakmanschap van generaties ingezet en is er alle ruimte om te ondernemen voor de boer. Met het instellen van een AHS kunnen we een stabiele en betaalbare voedselvoorziening en het hoog houden van onze kennis en kunde op het gebied van landbouw borgen. Tegelijkertijd kunnen ondernemers met plezier en vertrouwen boeren, omdat er sprake is van duidelijke spelregels en langjarige zekerheid over het gebruik van grond.

Met de AHS kiezen we in dit wetsvoorstel voor een gebiedsgerichte aanpak waarin de economische kracht van de landbouw en de ecologische gezondheid van het landschap hand in hand gaan. Zo houden we

het platteland leefbaar, productief en aantrekkelijk. En zorgen we dat boeren, natuur en samenleving elkaar versterken in plaats van beconcurreren.

Het mestbeleid heeft, sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw, gezorgd voor een verbetering van de kwaliteit van het milieu. Het afgelopen decennium is echter ondanks de invoering van fosfaatrechten en diverse Actieprogramma's in het kader van de Nitraatrichtlijn de (grond)waterkwaliteit nagenoeg niet verbeterd. In gebieden met een matige grondwaterkwaliteit blijkt het niet effectief om gebruiksnormen te verlagen en/of diverse gebruiksvoorschriften over de aanwending van mest door te voeren. Er is een koerswijziging in het mestbeleid nodig om de gewenste (grond)waterkwaliteit te behalen.

Een grasland- en rustgewassennorm is het gewenste instrument om de omvang en intensiteit van bedrijven in balans te brengen met de omgeving. Het in stand houden van goed beheerd (blijvend) grasland zorgt er namelijk voor dat maatschappelijke doelen op het gebied van natuurherstel, biodiversiteit, stikstof en klimaat, bodem en water, als ook dierenwelzijn in de bedrijfsvoering worden geïntegreerd. Grasland vermindert de afhankelijkheid van de invoer van diervoedergrondstoffen. Het schept ruimte voor koeien in de wei, die een belangrijk onderdeel vormen van ons Nederlandse cultuurlandschap.

Grondgebondenheid voorkomt regionale mestoverschotten en is daarom een basis voor het sluiten van lokale kringlopen. Door het wegnemen van de hoge mestplaatsingsdruk wordt bijgedragen aan het verbeteren van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Bovendien kan een grondgebonden melkveehouderij het positieve imago versterken en kan de sector zich onderscheiden van concurrentie in het buitenland.

Het grasland en het areaal rustgewassen dat meetelt voor de norm is al het grasland (tijdelijk, langjarig, blijvend) en het areaal rustgewassen dat ligt binnen 50 km (hemelsbreed) van de productielocatie van het bedrijf op grond waarover het melkveebedrijf beschikkingsmacht en het feitelijke gebruik heeft (eigen grond, huur, pacht). Natuurgrond met gras waarop melkvee wordt geweid mag ook worden meegeteld, omdat deze grond feitelijk wordt gebruikt voor de voeding en/of beweiding van het melkvee. Daarnaast stimuleert deze grond, waar mogelijk, ook grondgebonden mestafzet.

De norm van 0,35 ha/GVE in de AHS geeft ook mogelijkheden voor mestafzet voor de boer. In de Europese Nitraatrichtlijn staat voorgescreven dat boeren maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar mogen gebruiken. Een gemiddelde melkveehouder komt op 280 kilogram stikstof per hectare uit dierlijke mest, uitgaande van een gemiddelde van 100 kg stikstof per koe en 2,8 GVE/ha. Met de norm van 0,35ha/GVE kan een boer ongeveer 170kg van 280kg stikstof uit dierlijke mest kwijt op het eigen bedrijf. Dan blijft er nog ongeveer 110 kg over. Deze mest kan worden afgezet op grond van akkerbouwers waar mee wordt samengewerkt, waarbij hectares binnen een afstand van 50 kilometer meetellen voor de graslandnorm. De overige mest kan naar een verwerker, export of worden afgezet binnen 100 km of binnen de vervoersregio (die veel groter is dan 100 km). Daar wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.8.

De waarde van 0,35 ha/GVE grasland en areaal rustgewassen in de AHS is om meerdere redenen gekozen, onder andere omdat het praktisch haalbaar is voor veel boeren. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 7 Bedrijfseffecten. Zeker voor boeren op gronden met een lagere productiviteit. Het ligt dicht bij de natuurlijke draagkracht van minder intensieve

graslanden, zonder dat boeren te sterk worden beperkt in hun bedrijfsvoering. Een scherpere norm is te restrictief voor boeren en zorgt voor minder rendabele boerenbedrijven, terwijl een soepelere norm het risico op overbegrazing, bodemschade en milieuverontreiniging vergroot. Daarbij toont onderzoek van Wageningen UR¹⁶ aan dat de draagkracht van grasland in Nederland bij een veedichtheid van ongeveer 0,35 ha/GVE zorgt voor een duurzame balans tussen grasproductie en begrazing. Dit voorkomt overbegrazing en geeft het grasland voldoende tijd om te herstellen, terwijl de bodemstructuur en biodiversiteit behouden blijven.

In het kader van agrarisch natuurbeheer, zoals weidevogelbeheer, is 0,35 ha/GVE een praktische norm. Het zorgt voor voldoende openheid en lage verstoring van het grasland, wat essentieel is voor broedende weidevogels zoals de grutto of kievit. Deze norm is voor een deel van agrariërs vaak vastgelegd in beheersovereenkomsten en subsidies.

Daarnaast draagt de norm van 0,35 ha/GVE bij aan het behoud van het landelijke graslandareaal. Uit berekeningen van het Louis Bolk Instituut¹⁷ blijkt dat een gelijkblijvend graslandareaal in Nederland pas haalbaar is bij een verhouding van minimaal 0,35 hectare per GVE¹⁸. Een lagere verhouding zou leiden tot verdere omzetting van grasland naar bouwland, met negatieve effecten voor bodemstructuur, waterkwaliteit, biodiversiteit en koolstofvastlegging. Door te sturen op deze norm kan het huidige graslandareaal worden behouden en wordt een stabiele basis gelegd voor duurzame productie binnen de Agrarische Hoofdstructuur.

RVO heeft de suggestie gedaan om de norm te baseren op de stikstofgebruiksnorm van 170 kilogram per hectare, conform de Nitraatrichtlijn en de Meststoffenwet. Deze referentie is administratief eenvoudig toepasbaar en sluit aan bij bestaande systematiek. Na zorgvuldige afweging is ervoor gekozen af te wijken van deze standaardreferentie en een hogere norm vast te stellen. Deze keuze is aldus gebaseerd op de praktijk waarin wordt uitgegaan van samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers en andere veehouders in de omgeving, export en mestverwerking.

De gekozen norm van 0,35 ha/GVE is bovendien haalbaar. Dit wordt verder onderbouwd in hoofdstuk 7 Bedrijfseffecten. Uit consultatie blijkt dat de meeste zorgen zijn over de haalbaarheid in de zuidelijke provincies. Uit CBS-data van 2024¹⁹, gekeken naar graslandverdeling per gemeente in Noord-Brabant en Limburg, blijkt dat in veel gemeenten voldoende areaal aanwezig is om de norm te halen zonder dat dit gemiddeld genomen leidt tot grote beperkingen voor bestaande bedrijven. Op basis van het gemiddelde areaal per gemeente blijkt dat, wanneer rekening wordt gehouden met mogelijke omzetting van voedergrassen naar grasland, slechts 6 van de 86 gemeenten op gebiedsniveau niet aan de graslandnorm van 0,35 voldoen. Onderstaand is een overzicht van deze zes gemeenten in Noord-Brabant met het laagste graslandareaal per GVE, waar bedrijven daardoor niet of met moeite voldoen aan de graslandnorm van 0,35 ha/GVE.

¹⁶ Verkenning varianten van een graslandnorm, Wageningen UR, 2025.

¹⁷ Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosysteemdiensten, 2025.

¹⁸ Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosysteemdiensten, 2025.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking; kerncijfers*, geraadpleegd op 29 oktober 2025, via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80781NED/table>.

Overzicht GVE per hectare per gemeente in 2024 (CBS data)

Gemeente	Totaal aantal graasdier- bedrijven	Hectares grasland / totaal GVE	Hectares grasland + groenvoedergewassen / totaal GVE
Baarle-Nassau	100	0,15	0,22
Goirle	30	0,17	0,24
Someren	90	0,2	0,31
Gemert-Bakel	140	0,18	0,31
Asten	90	0,22	0,32
Boekel	40	0,17	0,34

In de huidige situatie blijkt dat in verschillende gemeenten het beschikbare graslandareaal gemiddeld genomen nog onvoldoende is om direct aan de norm van 0,35 ha/GVE te voldoen. Echter, door een deel van de bestaande oppervlakte met voedergewassen om te zetten naar grasland of rustgewassen, kan deze norm in de meeste gemeenten wél haalbaar worden. De voedergewassen die hierbij worden meegerekend zijn luzerne, snijmaïs en voederbieten. Deze gewassen worden niet uitsluitend door melkveehouders geteeld; in sommigen gevallen betreft het akkerbouwers in de regio. In situaties waarin melkveehouders zelf niet over voldoende areaal beschikken, zal daarom samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers noodzakelijk zijn om gezamenlijk te voldoen aan de graslandnorm. Licht het areaal van de akkerbouwer binnen een straal van 50 kilometer van de veehouder dan telt het ook mee voor zijn grasland- en rustgewassennorm.

Gemiddeld genomen is deze aanpassing binnen de meeste gemeenten uitvoerbaar, maar er zullen uitzonderingen zijn waar de beschikbare ruimte, de bedrijfsstructuur of de grondsoort ertoe leiden dat het significant lastiger wordt om de norm te behalen. De verwachting is echter dat er voldoende ruimte blijft doordat bedrijven eigen grond met maïs- of voedergewassen kunnen omzetten naar grasland en doordat stoppers (autonome krimp) grond beschikbaar maken. Hierdoor kunnen naar verwachting de meeste bedrijven binnen de AHS aan deze norm voldoen in 2034. Daarmee is de impact van deze norm beheersbaar en kan er in deze gebieden een positief effect ontstaan door de toevoeging van meer grasland in plaats van bouwland. Dit vereist stevig grondbeleid, meer hierover in hoofdstuk 6 flankerend beleid.

In het geklachte landbouwakkoord is door oud-landbouwminister Piet Adema een voorstel gedaan voor een graslandnorm van 0,35 ha/GVE in 2032. Omdat we inmiddels weer twee jaar verder zijn, wordt in dit wetsvoorstel voor een wat ruimer tijdspad gekozen, waarbij in 2034 de graslandnorm 0,35 ha/GVE zal zijn. Daarnaast zijn in dit initiatiefwetsvoorstel rustgewassen aan de norm toegevoegd, waarmee niet alleen samenwerking en het sluiten van kringlopen worden bevorderd, maar waarmee de norm voor veel veehouders nog haalbaarder wordt. Om toe te werken naar een situatie waarin de melkveehouderij in de AHS economisch rendabel blijft én voldoet aan de ecologische randvoorwaarden geldt er een geleidelijke opbouw naar de grasland- en rustgewassennorm van 0,35 ha/GVE in 2034. Zo kan de sector structureel voldoen aan Europese regelgeving, zonder dat de voedselzekerheid of de vitaliteit van het platteland in gevaar komt. De norm wordt gefaseerd ingevoerd, zodat het ondernemers tijd geeft voor aanpassingen in grondgebruik en bedrijfsstructuur. Dit voorkomt ongecontroleerde krimp en geeft ook minder kapitaalkrachtige bedrijven de kans om mee te bewegen.

- 2028: 0,20 ha/GVE
- 2030: 0,25 ha/GVE
- 2032: 0,30 ha/GVE
- 2034: 0,35 ha/GVE

Vanuit onderzoek van het PBL²⁰ kan worden onderbouwd dat in gebieden met een hoge landbouwintensiteit, vergelijkbaar met de AHS, duidelijke ecologische vangrails nodig zijn om de impact van de veehouderij op natuur en water te beperken. De voorgestelde grasland- en rustgewassennorm van 0,35 hectare per GVE vervult hierin een belangrijke functie aangezien zij de omvang van de veestapel begrenst in verhouding tot het beschikbare land en draagt daarmee bij aan een stabielere ecologisch evenwicht.

In de periodieke evaluatie van de Meststoffenwet in 2030 is het relevant om te bezien of de grondgebondenheidsnormen die worden voorgesteld door de initiatiefnemers een robuust alternatief kunnen zijn voor het fosfaatrechtenstelsel. Met de invoering van een grasland- en rustgewassennorm gekoppeld aan GVE ontstaat een nieuw sturingsmechanisme dat het huidige fosfaatrechtenstelsel mogelijk kan vervangen. Waar het fosfaatrechtenstelsel de productie indirect begrenst via de hoeveelheid fosfaat, brengt de grasland- en rustgewassennorm de milieudruk rechtstreeks in balans met de beschikbare oppervlakte grond. Dit maakt de grasland- en rustgewassennorm een alternatief voor het fosfaatrechtenstelsel, waardoor dit stelsel op basis van analyses in toekomstige evaluaties mogelijk vervangen zou kunnen worden.

4.5.1 Samenwerking akkerbouwers en melkveehouders

Samenwerking tussen veehouders en akkerbouwers is essentieel voor het realiseren van grondgebondenheid. Een goed functionerende, grondgebonden landbouw vraagt om gesloten regionale kringlopen, waarbij de mest van veehouderijbedrijven dient als voedingsbron voor akkerbouwgewassen en de akkerbouw op haar beurt voergewassen kan leveren aan veehouders. Een structurele samenwerking leidt tot efficiënter gebruik van nutriënten, minder afhankelijkheid van kunstmest en minder risico op mestoverschotten. Door kennis en grond uit te wisselen kunnen beide sectoren inspelen op lokale omstandigheden en bijdragen aan een duurzamere bodemvruchtbaarheid. Het stimuleren van vrijwillige, gelijkwaardige samenwerking tussen veehouders en akkerbouwers draagt daarom niet alleen bij aan milieudoelen zoals schoner water en minder stikstofuitstoot, maar versterkt ook de economische en ecologische weerbaarheid van de Nederlandse landbouw op de lange termijn.

In dit wetsvoorstel tellen rustgewassen binnen een straal van 50 kilometer van het bedrijf dan ook mee voor de graslandnorm. De uitbreiding van de graslandnorm met rust- en vanggewassen is primair bedoeld om de samenwerking tussen akkerbouwers en melkveehouders te stimuleren. Deze uitbreiding ondersteunt melkveehouders bij het behalen en behouden van de graslandnorm, terwijl tegelijkertijd de teeltrotatie en bodemkwaliteit binnen de akkerbouw worden versterkt. Het biedt bovendien mogelijkheden voor grondruil en gezamenlijke teeltplanning, waardoor mest- en voedingsstoffenkringlopen regionaal beter worden gesloten en de agrarische structuur wordt versterkt. En het biedt boeren alternatieven in gebieden waar steeds minder gras groeit door toeneemende droogte- en verziltingsproblematiek.

²⁰ PBL, Landbouw en natuurverkenning, 2025.

De lijst van rustgewassen die in aanmerking komen voor deze uitbreiding zal met lagere regelgeving worden vastgesteld. Initiatiefnemers stellen daarbij voor te putten uit de lijst van zowel het GLB als de lijst van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Er tellen twee criteria mee voor de rustgewassen. De eerste is dat de gewassen een aantoonbare bijdrage leveren aan de doelstellingen van duurzame landbouw en bodemverbetering, bijvoorbeeld door minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het tweede criterium is dat de gewassen een duidelijke relatie hebben met de melkveehouderij, omdat ze gebruikt worden als voer voor de koeien van de melkveehouder. Zo kunnen rustgewassen worden ingezet voor bodem- en ecosysteembeheer, terwijl tegelijk de productie van eigen voer voor de veehouderij wordt vergroot.

Deze samenwerking tussen akkerbouwer en melkveehouder mag plaatsvinden binnen een straal van 50 km. De keuze voor deze straal is praktisch onderbouwd. Een afstand van 50 km geldt in de landbouwpraktijk nog als een redelijke «trekkerafstand»: de melkveehouder kan met eigen materieel naar de betrokken percelen rijden voor mestaanwending. Op deze percelen moet mest van eigen bedrijf worden aangewend. Op deze afstand is sprake van feitelijke, duurzame samenwerking in de bedrijfsvoering. Op grotere afstand is dat minder realistisch en verdwijnt het regionale karakter dat voor een grondgebonden melkveehouderij essentieel is. Bovendien biedt 50 km voldoende mogelijkheden om samen te werken tussen bedrijven op verschillende grondsoorten: denk aan de veenweiden van de Alblasserwaard en Krimpenerwaard en de zeeklei van de Hoeksche Waard. Om genoemde redenen kan mestafzet binnen 50 km wel worden meegenomen voor de grasland- en rustgewassennorm, maar daarbuiten niet.

In het voorgestelde derde lid van art. 21 van de Meststoffenwet is voorzien in een delegatiegrondslag op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de samenwerkingsovereenkomsten en worden regels gesteld over het opmaken, bewaren en verstrekken van de samenwerkingsovereenkomsten. Deze grondslag maakt het onder meer mogelijk op lager regelgevingsniveau te bepalen aan welke eisen samenwerkingsovereenkomsten moeten voldoen. Bij de uitwerking in (nadere) regels zal waar mogelijk worden aangesloten bij de bestaande uitvoeringspraktijk en bestaande registratiesystemen, zodat de administratieve lasten voor ondernemers zo beperkt mogelijk worden gehouden.

4.6 Maatschappelijke Landbouw

Het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel is helder. Boeren moeten kunnen blijven ondernemen, en tegelijkertijd moeten we onze natuur- en milieudoelen halen. Dat vraagt om een landbouw die niet alleen voedsel produceert, maar ook bijdraagt aan een leefbaar platteland, schoon water, biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap. Maatschappelijke landbouw past precies in deze visie. Het voorkomt dat boeren klem komen te zitten tussen steeds strengere regels en een krap verdienenmodel. Door maatschappelijke prestaties financieel te waarderen, wordt het mogelijk om extensiever te werken zonder dat het bedrijfseconomisch onhaalbaar wordt. Dat geeft lucht, stabiliteit en toekomstperspectief. Het is bovendien een manier om landbouw te verbinden met andere maatschappelijke belangen en om draagvlak te behouden voor publieke investeringen in de sector.

Maatschappelijke landbouw biedt daarmee een oplossing voor dossiers waar zowel de gehele maatschappij als juist ook boeren mee worstelen. Door boeren niet alleen te betalen voor voedselproductie, maar óók voor

hun bijdrage aan natuur, landschap, waterbeheer, klimaat en leefbaarheid, wordt het verdienmodel breder en robuuster. Daarmee worden veel «hoofdpijndossiers» in één beweging aangepakt.

Maatschappelijke Landbouwgebieden zijn gebieden waar verweving van functies, zoals landbouw, natuur, recreatie en waterbeheer, gewenst of zelfs noodzakelijk is. Denk aan overgangszones of droge zandgronden rondom Natura 2000-gebieden (Veluwe/de Peel), delen van de veenweidegebieden, beekdalen, zandgronden met beperkte draagkracht of andere gebieden met specifieke milieu- of natuurdoelen. In gebieden waar landbouw en natuur samenkomen willen we boeren betalen voor hun rol als landschapsbeheerder.

Er wordt beoogd, door een norm van 1,5 GVE/ha in te stellen voor melkvee in uiterlijk 2034, de bescherming, ontwikkeling en het herstel van de natuur en het milieu in deze gebieden meer voorop te stellen. En boeren die meer extensief werken ook goed te betalen voor de prestatie die geleverd wordt. Binnen het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is «extensief beweide grasland» een beheerpakket voor grasland, waarbij de veebezetting maximaal 1,5 grootvee-eenheden (GVE) per hectare bedraagt. Dit is gunstig voor weidevogels en andere biodiversiteit. Met 1,5 GVE/ha kan een boer zijn kringloop op het eigen bedrijf zoveel mogelijk sluiten zonder afvoer van mest en kan alle mest op het eigen bedrijf verwerkt worden.

Voor specifiek veenweidegebieden die worden bestemd als ML-gebied geldt een uitzondering op de GVE-norm. In deze gebieden wordt geen GVE-norm van 1,5 gehanteerd, maar een aangescherpte graslandnorm van 0,5 hectare per GVE. Het gebruik van een verhoogde graslandnorm in plaats van een GVE-norm is in deze gebieden praktisch en effectief, omdat de primaire opgave hier is voor waterbeheer, bodembescherming, het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn Water en klimaat. In deze gebieden ligt het accent niet op het verminderen van stikstof of het verlagen van de vee-intensiteit voor het verbeteren van ecosysteemdiensten, maar op het structureel behouden van grasland om de waterkwaliteit te waarborgen en bodemdaling tegen te gaan. Voor de voortgang in de rest van dit stuk geldt dat wanneer wordt verwezen naar ML-gebieden, er in de veenweidegebieden die als ML-gebied worden aangewezen rekening kan worden gehouden met deze uitzondering. Deze uitzondering kan alleen gelden voor de veenweidegebieden in de provincies Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

Boeren in de Maatschappelijke Landbouwgebieden hebben een aantal opties:

1. Boeren gaan direct over op maximaal 1,5 GVE/ha en krijgen, elk jaar dat ze dat doen, een betaling van € 1.000-€ 2.500 ha/jaar voor de maatschappelijke diensten die ze leveren. De hoogte van de vergoeding hangt af van nader te bepalen pakketten door de provincie. Het wetsvoorstel beoogt hiermee een structurele betaling te bereiken voor inspanningen die boeren plegen, anders dan alleen voedselproductie. De mogelijke grondslagen en invulling van de betalingen wordt toegelicht in hoofdstuk 9.
2. Boeren hanteren de grasland- en rustgewassennorm, zoals die wordt gehanteerd binnen de Agrarische Hoofdstructuur. Boeren ontvangen dan geen jaarlijkse maatschappelijke betaling. Vanaf 2034 geldt de norm van 1,5 GVE/ha in de ML-gebieden en kunnen boeren dus betaald worden voor de prestaties die ze leveren.
3. Boeren kiezen voor verplaatsing naar een ander gebied, vallend in de Agrarische Hoofdstructuur, met behulp van de provincie.

4. Boeren kiezen ervoor een deel van hun grond, met medewerking van provincie en/of een Terrein Beherende Organisatie, om te vormen tot natuur. De betreffende grond blijft in beheer van de boer en de grond wordt eventueel afgewaardeerd.
5. Boeren kiezen ervoor gebruik te maken van een beëindigingsregeling wanneer mogelijk.

4.6.1 Activiteiten in ML gebieden

In maatschappelijke landbouwgebieden worden activiteiten uitgevoerd die landbouwproductie combineren met natuurbeheer, biodiversiteitsherstel en maatschappelijke meerwaarde. Er zijn al veel koplopers die hier grote stappen in hebben gezet. Om die koplopers te waarderen omvatten maatschappelijke landbouwactiviteiten onder andere extensieve veehouderij, biologische landbouw, natuur-inclusieve landbouw en agrarisch natuurbeheer.

In deze gebieden ligt de nadruk niet alleen op voedselproductie, maar ook op het herstellen van de balans tussen landbouw, natuur, landschap en recreatie. Activiteiten in deze gebieden richten zich op kringlooplandbouw, een lage milieuvoetafdruk, dierwaardige veehouderij en het leveren van ecosysteemdiensten zoals schoon water, koolstofvastlegging en weidegang. Zo dragen maatschappelijke landbouwgebieden bij aan het verminderen van stikstofuitstoot, het verbeteren van de bodem- en waterkwaliteit en het versterken van de leefomgeving voor mens en natuur.

Binnen de Maatschappelijke Landbouw (ML)-gebieden is er een grotere focus op het beperken van het aantal stuks vee per hectare en stuurt het wetsvoorstel daarmee in deze gebieden op een extensievere vorm van landbouw. Extensieve melkveehouderij draagt, door een lagere milieudruk, überhaupt al positief bij aan de regionale opgaven in het landelijk gebied. Diensten zoals het bijdragen aan landschapsbeheer, biodiversiteit en klimaatadaptatie vergen andere inkomstenbronnen voor de ondernemer dan alleen de verkoop van voedselproducten. Voor melkveehouderijbedrijven in ML-gebieden is het vanwege de extensieve melkveehouderij goed mogelijk om bij te dragen aan biodiversiteit, koolstofvastlegging, klimaatadaptatie, het tegengaan van veenoxidatie en landschapsbeheer. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld beloningspakketten vanuit de provincie die ook stapelbaar zijn met beloningen vanuit het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb-pakketten) en duurzaamheidsprogramma's van ketenpartijen. Streefwaarden voor kritische prestatie indicatoren (KPI's), die in doelsturing worden gebruikt, kunnen daarbij verschillen per gebied. De streefwaarden kunnen daarbij afhangen van regionale afwegingen over het belang van thema's als biodiversiteit, groenblauwe dooradering, waterkwaliteit en landschap.

4.6.2. Aanwijzing ML gebieden

Zolang een gebied niet wordt aangewezen als ML-gebied gelden hier de regels van de AHS. Bij invoering van dit wetsvoorstel wordt alle landbouwgrond automatische aangemerkt als AHS. Het is aan de provincies, in samenspraak met de boeren en de omgeving, om te bepalen welke gebieden binnen hun grenzen onder de Maatschappelijke Landbouw vallen. Het uitgangspunt is dat het aanwijzen en het invullen van de ML-gebieden een bottom-up proces is, waarbij provincies, agrarische collectieven, natuurorganisaties, en andere lokale partijen, waaronder BoerenNatuur, een centrale rol vervullen. In de praktijk betekent dit dat de provincie in samenspraak met genoemde partijen

bepaalt welke pakketten van maatregelen binnen een gebied het meest passend zijn, rekening houdend met de lokale omstandigheden, bodemtypen en ecologische doelen. De precieze vormgeving van deze processen wordt in lagere regelgeving bepaald. Initiatiefnemers doen wel een voorzet voor hoe zo'n proces eruit kan zien.

«Een bottom-up gebieds- of participatieproces voor het aanwijzen van maatschappelijke landbouwgebieden kan eruitzien als een open, regionaal gedragen traject waarin boeren, burgers, natuurorganisaties en lokale overheden gezamenlijk bepalen welke gronden het beste geschikt zijn voor maatschappelijke functies als natuurbeheer, voedselproductie en waterberging. Het proces start in regionale voedsellandschappen of fieldlabs waar bestaande initiatieven, zoals regionale voedselnetwerken of ANLb-collectieven, als trekkers optreden. In werksessies en ateliers ontwerpen betrokkenen samen gebiedsvisies, met ruimte voor lokale kennis, sociale waarden en economische haalbaarheid. Provincies en gemeenten faciliteren dit door planologische en financiële kaders te bieden, maar de prioriteiten komen uit het gebied zelf. Zo ontstaat stapsgewijs een gedragen toewijzing van maatschappelijke landbouwgebieden die aansluit bij lokale landschappen, bewoners en boeren in omschakeling. Daarbij is randvoorwaardelijk dat er langjarig financiering beschikbaar is voor boeren in ML-gebieden. Zolang de provincie dat niet kan garanderen, kunnen boeren niet gehouden worden aan de voorgestelde GVE-norm voor ML-gebieden.»

Tegelijkertijd is het van belang dat het Rijk duidelijke en uniforme kaders stelt. Deze kaders moeten vooraf richting geven aan de provinciale uitwerking, zodat er landelijk consistentie bestaat in doelstellingen, uitvoeringsvoorwaarden en betalingssystematiek. Bij de verdere inrichting zal ook aandacht moeten worden besteed aan de uitvoeringsorganisaties die de uitvoering en controle van de gebiedsgerichte maatregelen op zich nemen. Hierbij ligt het voor de hand aan de sluiten bij bestaande structuren, zoals de agrarische collectieven die ervaring hebben met het beheer van agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Het gebruik van het instrumentarium van de Omgevingswet biedt een juridisch en bestuurlijk kader om dit proces te borgen. Via instructieregels kan het Rijk richting geven aan de provinciale uitwerking, terwijl ruimte blijft voor regionaal maatwerk. Zo wordt de noodzakelijke balans gevonden tussen gebiedsgerichte flexibiliteit en rechtszekerheid voor betrokken partijen. Dit versterkt zowel de effectiviteit van de maatregelen als het draagvlak in de gebieden.

In de uitvoeringsregels zal ook moeten worden verduidelijkt hoe moet worden omgegaan met situaties waarin een bedrijf deels binnen en deels buiten een ML-gebied is gelegen. In dergelijke gevallen krijgt de ondernemer de mogelijkheid om te kiezen of de desbetreffende percelen voor de toepassing van de norm worden beschouwd als onderdeel van het ML-gebied of niet. Waarbij er wel minimaal 1/3e areaal in het te kiezen gebied moet liggen.

Het aanwijzen van de ML-gebieden vindt plaats in een bottom-up processen met inwoners. Voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (zowel voor RVO als voor de provincies) is het wenselijk een (grote) inschatting te maken van het aantal hectares ML-gebied.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft een ex ante analyse gemaakt van het NPLG²¹ waarin de hectaren landbouwgrond in de «kwetsbare gebieden» op een rij zijn gezet. Dit zijn gebieden waar initiatiefnemers aan denken die mogelijk in aanmerking zouden komen voor Maatschappelijke Landbouw:

- In een straal van 500 meter rondom Natura 2000-gebieden op land ligt 162.000 hectare landbouwgrond, waarvan 118.000 hectare in de zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In een straal van 1 kilometer rondom stikstofgevoelige natuur ligt ruim 200.000 hectare landbouwgrond.
- In het Klimaatakkoord (2019) zijn met provincies afspraken gemaakt over de reductie van broeikasgassen uit de veenweidegebieden. Daarbij wordt een areaal benoemd van circa 90.000 hectare waarop maatregelen zouden plaatsvinden, die over de provincies verdeeld zijn.
- Op zandgrond ligt binnen een afstand van respectievelijk 250 en 100 meter aan weerszijden tot beken circa 79.000 en 26.700 hectare landbouwgrond.
- Het oppervlak grondwaterbeschermingsgebieden in Nederland is circa 80.000 hectare²².

Initiatiefnemers benadrukken dat dit geen blauwdruk is voor de indeling. In samenspraak met boeren en andere organisaties in gebieden wordt bepaald welke landbouwgronden onder de maatschappelijke landbouw zullen vallen. Dat moet een bottom-up proces zijn.

In deze gebieden is het logisch en gewenst om voedselproductie te combineren met zorg voor de natuur en ons landschap. Boeren leveren dan niet alleen voedsel, maar ook een bijdrage aan het in stand houden van een gezond platteland.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gaan provincies over tot het aanwijzen van Maatschappelijke Landbouwgebieden. Deze aanwijzing is de resultante van het beschreven bottom up proces waarin in overleg met boeren en andere partijen in een gebied gezamenlijk gekomen wordt tot de gebieden die door de provincie wel of niet worden aangewezen als ML-gebieden. Het idee van initiatiefnemers is dat het wenselijk en, mede gelet op het beoogde bottom-up proces ook mogelijk, is dat ML-gebieden binnen een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel door provincies worden aangewezen.

4.6.3. Betaling in ML gebieden

Het Rijk zorgt voor de financiële dekking van de betalingen die binnen de ML-gebieden aan ondernemers worden verstrekt, mits ze, als ze melkvee-houder zijn, voldoen aan de 1,5 GVE/ha norm. Daarbij kan het theoretische maximumplafond van het budget worden bepaald op basis van het aantal hectares en de maximale omvang van de beschikbare maatregelpakketten. Op de vraag hoe deze betaling en financiering kan worden ingevuld, wordt verder ingegaan in hoofdstuk 9.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat deze vergoeding verplicht is wanneer een ML-gebied aangewezen wordt. Wanneer deze vergoeding niet wordt uitgekeerd, kunnen boeren overwegen juridische stappen te ondernemen of zich op het standpunt stellen dat naleving van de norm onredelijk is zolang daar geen passende compensatie tegenover staat.

²¹ Boezeman et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, PBL, Den Haag.

²² Natuur & Milieu (2024), *Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water: Schending van Europese verplichtingen*, mei 2024.

Door deze vergoeding in de wetstekst op te nemen is het Rijk verplicht financiering te regelen en is de provincie verplicht deze uit te keren wanneer ML-gebieden aangewezen worden.

4.6.4. Andere sectoren in ML gebieden

Voor initiatiefnemers is het wenselijk dat de regels die provincies stellen voor ML gebieden ook betrekking hebben op andere agrariërs dan melkveehouders. Alhoewel er op akkerbouwbedrijven nauwelijks ammoniak wordt uitgestoten of mest wordt geproduceerd, speelt ook hier de milieuproblematiek. Met name de waterkwaliteit is een uitdaging voor akkerbouwers. Daarnaast is de biodiversiteit op veel akkers te laag. Binnen de Maatschappelijke Landbouwgebieden kunnen kruidenrijke akkers een aanzienlijk onderdeel van het rotatieplan vormen, en intensievere teelten kunnen bijvoorbeeld langs de richtlijnen voor biologische landbouw plaatsvinden, en mogen niet tot verdroging of eutrofiering van nabijgelegen natuurgebieden leiden. Ook deze akkerbouwers dienen daarvoor een vergoeding te ontvangen.

4.7 Melkproductie per GVE

Dit wetsvoorstel houdt rekening met het belang van een dierwaardige veehouderij en kiest daarom voor een systeem waarbij het aantal GVE wordt gekoppeld aan de melkproductie per koe. Op die manier wordt het lonend om te sturen op een melkproductie per koe, passend bij de hoeveelheid beschikbare grond en het voersysteem. Dat is goed voor het dierwelzijn, goed voor het bedrijf, en goed voor het draagvlak van de melkveehouderij in de samenleving. De koppeling van GVE aan de melkproductie levert daarnaast een belangrijke bijdrage aan de structurele borging van emissiereductie. Door het Louis-Bolk Instituut wordt onderschreven dat een heldere definitie van GVE per productieklassse van belang is om te voorkomen dat een norm onbedoelde emissiestijgingen tot gevolg heeft. Hoe hoger de melkproductie per koe, hoe zwaarder die koe meetelt in de berekening van het aantal GVE. Dit voorkomt het «opvoeren van koeien» en dus dat het economisch aantrekkelijk wordt om de melkproductie per koe verder te verhogen; de prikkel om te intensiveren wordt weggenomen. Niet langer «meer liters per koe» wordt voor bedrijven het doel, maar een gezonde koe in een gezond systeem. Dat draagt bij aan een langere levensduur van dieren, minder gezondheidsproblemen, en dus ook minder vervangingsdruk binnen de veestapel. Boeren houden in dit systeem de ruimte om goed te ondernemen, maar wel op een manier die de gezondheid van hun dieren en de kwaliteit van hun bodem centraal stelt. Zo wordt duidelijk gemaakt dat toekomstbestendige landbouw niet alleen een kwestie is van emissies en productie, maar ook van dierenwelzijn en respect voor de natuurlijke grenzen van het dier.

Door binnen dit systeem een koppeling te leggen tussen melkproductie per koe en de GVE-waardering, blijft ook de nutriëntenuitstoot per dier (zoals fosfaat en stikstof) proportioneel begrensd. Een koe met een hogere melkproductie heeft immers een hogere voeropname en dus een hogere mest- en fosfaatexcretie. De normering van 1 GVE is vastgesteld op een melkproductie van 9.100 kilogram per koe per jaar, de gemiddelde melkgift in 2020²³. Daarmee is de norm 5% verruimd ten opzichte van het huidige fosfaatrechtenstelsel, zodat deze beter aansluit bij de actuele productievorm in de melkveehouderij. De groei van de GVE-waardering per kilogram melk is vervolgens gekoppeld aan de lineaire groei die ook in het huidige fosfaatrechtenstelsel wordt gehanteerd. Daarnaast is ervoor

²³ ZuivelNL, *Zuivel in Cijfers 2024*, 2025.

gekozen deze koppeling door te trekken tot een hogere normering van 15.100 kilogram melk per koe per jaar. Dit sluit beter aan bij de huidige praktijk en voorkomt tegelijkertijd dat er een prikkel ontstaat tot verdere intensivering.

De koppeling aan de melkproductie is een bekende systematiek in de Meststoffenwet, de excretieforfaits voor melk- en kalfkoeien zijn namelijk ook aan melkproductieclassen gerelateerd. Dat geldt dus ook voor de fosfaatexcretieforfaits voor melk- en kalfkoeien die bepalend zijn voor het aantal fosfaatrechten die een melkveehouder nodig heeft voor de mestproductie (fosfaat) van zijn melkvee.

Met de invoering van een grasland- en rustgewassennorm gekoppeld aan GVE ontstaat naast het fosfaatrechtenstelsel een nieuw sturingsmechanisme. Dat fosfaatrechtenstelsel is in beginsel van tijdelijke aard. Waar het fosfaatrechtenstelsel de productie indirect begrenst via de hoeveelheid fosfaat die bepalend is voor het aantal benodigde fosfaatrechten, brengt de graslandnorm de milieudruk rechtstreeks in balans met de beschikbare oppervlakte grond. Dit maakt de graslandnorm op termijn een robuust alternatief voor het fosfaatrechtenstelsel waardoor denkbaar is dat dit stelsel op basis van toekomstige evaluaties vervangen zou kunnen worden.

4.8 Verantwoorde mestafzet

Mest is geen afvalproduct maar een zeer waardevolle grondstof die onmisbaar is voor onze voedselproductie. Mest brengt organische stof, voedingsstoffen en bodemleven terug in de grond. Dat is nodig om vruchtbare en gezonde landbouwbodems te behouden. Deze waarde komt alleen tot zijn recht als mest op een verantwoorde manier wordt gebruikt. Een overschot aan mest die op onverantwoorde wijze wordt afgezet of aangewend leidt tot vervuiling van ons water, schade aan natuurgebieden en bovendien tot verlies van draagvlak voor de sector. Daarom is het cruciaal dat de hoeveelheid mest die op een bedrijf vrijkomt, in balans is met de hoeveelheid grond die beschikbaar is voor een duurzame benutting. Zo maken we van mestafzet een goed georganiseerde schakel in een gesloten kringloop waar boeren, natuur en samenleving allemaal beter van worden.

Met grondgebondenheid werken we toe naar gesloten kringlopen op bedrijven, transport van mest door het hele land draagt niet bij aan gesloten kringlopen op het bedrijf. Initiatiefnemers zien dat het vanwege de grote druk op de mestmarkt onwenselijk en onhaalbaar is om van vandaag op morgen te besluiten dat mest enkel nog op het eigen bedrijf kan worden afgezet. Met dit wetsvoorstel bouwen we een tussenstap in: regionale mestafzet. Nederland wordt ingedeeld in drie regio's. Dierlijke mest (zowel van de melkveehouderij als van andere sectoren) mag enkel nog in de eigen regio of binnen een straal van 100 km (hemelsbreed) vanaf de bedrijfslocatie, dus ook een andere mestregio in, worden afgezet. Er gelden voortaan drie mestregio's:

1. Regio Noord (Groningen, Fryslân en Drenthe)
2. Regio Midden (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland, met uitzondering van de gemeente Goeree-Overflakkee²⁴)
3. Regio Zuid (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland en de gemeente Goeree-Overflakkee).

²⁴ Goeree Overflakkee valt onder regio Zuid omdat er op dit eiland sprake is van veel akkerbouw die afhankelijk is van de mestproductie in Noord-Brabant/Limburg.

Het doel van deze lijn in het wetsvoorstel is tweeledig. Met het wetsvoorstel wordt allereerst beoogd het aantal mesttransporten te verminderen.²⁵ Hiermee wordt beoogd mest te produceren en af te zetten binnen de draagkracht van de eigen grond en de eigen regio. Zo houden we voedingsstoffen in het gebied, beperken we milieuschade, en maken we de landbouw minder afhankelijk van dure en logistiek ingewikkelde afzetketens. Dit voorkomt dat er structureel overschotten ontstaan die via lange afstanden moeten worden afgevoerd. Tegelijkertijd blijft de samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers (voer-mestcontract) behouden. Ten tweede maken deze mestregio's de veehouder minder afhankelijk van mestverwerking en mestafzet buiten het eigen bedrijf. Door criteria te stellen aan de afstand van binnenlandse mestafzet (afstandslimiet en drie mestregio's) wil het wetsvoorstel stimuleren dat de mestmarkt transparanter wordt voor boeren en mest over minder lange afstanden hoeft te worden vervoerd. Zo ontstaat er een veel kleinere rol voor mestintermediairen.

Inzake de afstandslimiet wordt er beoogd een evaluatie uit te voeren in 2030 om te herzien wat noodzakelijk is voor verantwoorde mestafzet, daarbij is de doelstelling voor lange termijn om te komen tot kringlooplandbouw. In deze periodieke evaluatie van de meststoffenwet is het in 2030 belangrijk dat er aandacht wordt besteed aan de werking van de 100 kilometer en de regiogrens. Mede afgezet tegen de ontwikkelingen van Renure.

4.8.1 Uitzonderingen op de afstandslimiet en vervoersregio

In de consultatie is gebleken dat de afstandslimiet en vervoersregio voor een aantal sectoren te beperkend wordt gezien. Initiatiefnemers erkennen de grootte van de beperking, zeker ook voor sectoren of mestafzet die volgens de initiatiefnemers juist als wenselijk wordt gezien zoals de biologische sector, het verwerken van meststoffen tot bijv. RENURE, of export van mest. Er is daarom gekozen een aantal uitzonderingen op te nemen die hieronder nader worden toegelicht.

Initiatiefnemers achten het wenselijk dat de biologische sector mest verder kan transporteren dan 100 km vanaf de bedrijfslocatie waar deze meststoffen zijn geproduceerd of de vervoersregio, omdat deze mest binnen een volledig gesloten en gecontroleerde kringloop wordt toegepast. Biologische mest is een waardevolle grondstof die wordt gebruikt op landbouwgrond voor biologische landbouw, conform de Verordening (EU) 2018/848²⁶. In de biologische landbouw bestaat bovendien geen mestoverschot: veehouders en akkerbouwers werken al intensief samen om mest lokaal en verantwoord te gebruiken. Een afstandsbepijking zou deze samenwerking onnodig verstoren, leiden tot mesttekorten in sommige regio's en de verdere groei van de biologische sector belemmeren.

Ook voor mest die naar een erkende verwerkingsinstallatie gaat wordt een uitzondering ingesteld, omdat deze transporten niet leiden tot directe mestafzet, maar tot verwerking en verduurzaming van meststromen. Bij mestverwerking wordt onbewerkte mest omgezet in hoogwaardige, emissiearme mestproducten die kunstmest kunnen vervangen en zo bijdragen aan klimaat- en waterkwaliteitsdoelen. Een strikte afstandsbepijking

²⁵ In 2023 waren er circa 1 miljoen mesttransporten op basis van RVO in 2025: Overzicht vervoer mesttransporten Q1 t/m Q4 2024.

²⁶ Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PbEU 2018, L 150)).

perking zou de aanvoer naar verwerkers blokkeren, bestaande installaties onderbenut maken en juist meer regionale uitrijding stimuleren – het tegenovergestelde van wat het wetsvoorstel beoogt. Daarom is een verwerkingsontheffing met ketenborging, contractverplichting en emissierapportage gerechtvaardigd en noodzakelijk voor een effectieve circulaire mestketen. Hiermee stimuleren de initiatiefnemers ook de verdere ontwikkeling van Renure. Dat is hard nodig om op termijn te komen tot een mestevenwicht in Nederland²⁷.

Volgens de Meststoffenwet valt export ook onder de definitie van mestverwerking. Door «mestverwerking» op te nemen als uitgezonderd is daarmee ook genoeg ruimte voor de export van mest. Daarmee geldt nadrukkelijk dat de vervoersbeperking geen exportverbod inhoudt. Export van dierlijke mest blijft derhalve mogelijk, ook wanneer de afnemer zich op een afstand van meer dan 100 kilometer of buiten de vervoersregio van het Nederlandse bedrijf bevindt.

Ook komt er een uitzondering voor mest die wordt die wordt vervoerd naar een producent van champignonsubstraat, omdat deze mest niet dient als dierlijke meststof maar als grondstof in een industriële verwerkingsketen. Paarden- en ponymest en kippenmest worden gebruikt om compost te maken die als substraat dient voor de teelt van champignons, en zijn daarmee onmisbaar voor de sector. Deze meststromen worden volledig verwerkt in een gecontroleerd proces, waardoor er geen risico is op mestoverschotten of emissies naar het milieu. Een afstandsbeperking zou de aanvoer van geschikte mest beperken of zelfs onmogelijk maken, de productie van champignonsubstraat bemoeilijken en daarmee de gehele Nederlandse champignonsector benadelen. Om deze reden is vervoer van dierlijke meststoffen voor dit doel uitgezonderd.

4.8.2. Impactrapportage afstandslimiet en vervoersregio's

Een analyse van Schuttelaar & Partners²⁸ laat zien dat bij invoering van de voorgestelde regionale indeling (Noord, Midden en Zuid) de mestmarkt in Nederland in 2034 grotendeels in evenwicht is. In het basisscenario, waarin rekening is gehouden met de huidige productiecapaciteit van RENURE en met het feit dat de in Nederland geproduceerde pluimveemest grotendeels wordt verwerkt en geëxporteerd, is er in geen van de drie regio's sprake van een structureel tekort aan mest. Integendeel: zelfs in deze situatie laten alle regio's nog een duidelijk mestoverschot zien. Landelijk resteert een overschot van circa 34 miljoen kilo stikstof (N), waarvan +4 miljoen kg N in Regio Noord, +16 miljoen kg N in Regio Midden en +14 miljoen kg N in Regio Zuid.

Deze resultaten bevestigen dat de introductie van de drie mestregio's de mestafzet binnen Nederland structureel kan balanceren, zonder dat er tekorten ontstaan in de regionale kringlopen. Alleen in scenario's waarin tussen de 80 en 100 procent van de theoretische RENURE-capaciteit wordt toegepast verschuift het beeld naar een lichte mestkrapte.

²⁷ Schuttelaar & Partners, *Regionale mestbalans in Nederland 2034: analyse van mestproductie, plaatsingsruimte en toepassing van RENURE*, 2025.

²⁸ Schuttelaar & Partners, *Regionale mestbalans in Nederland 2034: analyse van mestproductie, plaatsingsruimte en toepassing van RENURE*, 2025.

5. Europese aspecten

5.1 Verhouding tot Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water

Zoals in hoofdstuk 2 uiteen is gezet, is in het (addendum op het) 7^e actieprogramma nitraat, dat moet worden opgesteld op grond van de uit artikel 5 van de Nitraatrichtlijn, al aangekondigd dat de melkveehouderij binnen tien jaar grondgebonden moet worden. Deze termijn van tien jaar loopt af in 2032. Tot op heden is er geen uitvoering gegeven aan dit gedeelte van het 7^e actieprogramma. Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de ontwikkeling van een grondgebonden melkveehouderij. De maatregelen in een actieprogramma, waaronder ook het zorgen voor een grondgebonden melkveehouderij, dragen bij aan de vermindering of het voorkomen van waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, het doel van Nitraatrichtlijn. Door de melkveehouderij grondgebonden te maken, wordt gezorgd dat de productie van mest op deze bedrijven meer in balans komt met de plaatsingsruimte voor deze mest op het bedrijf of in de regio en door daaraan voorts de eis te stellen dat er een vastgesteld areaal gras of andere rustgewassen voorhanden moet zijn, komt dit de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit ten goede nu deze gewassen minder uitspoelingsgevoelig zijn. Dit wetsvoorstel komt dan ook ten goede aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en draagt daarmee ook bij aan het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn water. Door de mogelijkheid ook samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met andere bedrijven, wordt bovendien het doelmatig en regionaal gebruik van dierlijke mest gestimuleerd. Dit moet de mestmarkt verlichten en leidt tot optimale benutting van mest als waardevolle grondstof.

5.2 Regulering van eigendom

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermt het recht op eigendom. Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie biedt een vergelijkbare bescherming. Artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Daarop mag door de Staat uitsluitend inbreuk worden gemaakt in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Ook dient er sprake te zijn van een *fair balance* tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat of de ondernemer die wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht.

Inmenging in het eigendomsrecht kan plaatsvinden door onteigening, onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld en door regulering. Bij ontneming van eigendom geldt als uitgangspunt dat de volledige schade moet worden vergoed. Wanneer eigendom wordt gereguleerd geldt dat uitgangspunt niet. Alleen in de gevallen waarin de regulering disproportioneel is of resulteert in een individuele en buitensporige last, kan dat anders zijn.

5.2.1 Inmenging in het eigendomsrecht

Er worden als gevolg van dit wetsvoorstel geen bedrijfsmiddelen, zoals gronden, opstallen, melkvee en machines ontnomen. Er is dan ook geen sprake van onteigening. Dit wetsvoorstel beperkt een melkveehouder in het genot van het eigendom van zijn bedrijf, doordat aan het houden van melkvee de voorwaarde wordt verbonden dat daar een bepaald areaal aan grasland of overige rustgewassen (grasland- en rustgewassennorm) of landbouwgrond (GVE-norm) voor beschikbaar moet zijn. Aan deze norm

kan de landbouwer voldoen door landbouwgrond te verwerven, door een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan of door minder melkvee te houden. Het aantal stuks melkvee dat kan worden gehouden op een bedrijf wordt dus begrensd door het aantal beschikbare hectaren. Wanneer het in de huidige omgeving van zijn bedrijf niet mogelijk is om aan deze norm te (gaan) voldoen, kan een melkveehouder uitzien naar de mogelijkheid op een andere locatie zijn bedrijf voort te zetten, al erkennen de initiatiefnemers dat dat geen gemakkelijke oplossing is. In de maatschappelijke landbouwgebieden zal een strengere GVE-norm gaan gelden, waardoor een melkveehouder in een dergelijk gebied minder vee mag houden.

Om na te gaan of een maatregel voldoet aan de voorwaarden die artikel 1 eerste protocol bij het EVRM stelt aan de regulering van eigendom, moet worden gezien of de inmenging rechtmatig is; de nationale rechtsgrondslag dient voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar te zijn en de inmenging mag niet in strijd zijn met de beginselen van de rechtstaat. Ook moet de inmenging plaatsvinden in het algemeen belang en evenredig zijn.

Aan de voorwaarde van legaliteit wordt voldaan doordat de graslandnorm wordt opgenomen in de Meststoffenwet. Voor de GVE-norm die zal gaan gelden in door provincies aan te wijzen maatschappelijk landbouwgebieden wordt de rechtsgrondslag opgenomen in de Omgevingswet. Deze bepalingen zijn voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar. De gerechtvaardigdheid van eventuele andere beperkingen van het eigendomsrecht van landbouwers die provincies kunnen stellen in maatschappelijke landbouwgebieden moet als provincies daartoe besluiten op dat moment door provincies worden onderbouwd.

De legitimiteit van de inmenging in het eigendomsrecht brengt mee dat deze inmenging alleen mag plaatsvinden wanneer dit een algemeen belang en derhalve een legitiem doel dient. Het onderhavige wetsvoorstel dient het algemeen belang dat is gelegen in de bescherming van het milieu en meer in het bijzonder de bescherming van de waterkwaliteit zoals uiteengezet in hoofdstuk 8. Ook beoogt het voorstel bij te dragen aan het bereiken van meer evenwicht op de mestmarkt door optimale benutting van dierlijke mest en het meer in balans brengen van de mestproductie met de beschikbare plaatsingsruimte. Ook op die wijze draagt het wetsvoorstel bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit.

Om na te gaan of de regulering van het eigendomsrecht evenredig is moet worden gekeken of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, een *fair balance*, tussen het algemeen belang en de belangen van het individu die worden geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. Bij deze beoordeling is onder meer de voorzienbaarheid een belangrijk punt. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Bij beantwoording van de vraag of een maatregel voorzienbaar was, moeten alle ter zake relevante uitingen van de overheid in de beoordeling worden betrokken, maar kan ook acht worden geslagen op feiten en omstandigheden die anderszins voor eenieder kenbaar waren. In het algemeen geldt daarbij dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering.

Zoals in de inleiding en in hoofdstuk 2 is geschetst wordt in het kader van het mestbeleid al geruime tijd gesproken over een grondgebonden melkveehouderij. In het 7^e actieprogramma nitraatrichtlijn en het addendum daarop is het uitgangspunt geformuleerd dat de melkveehou-

derij en rundveehouderij (zoog- en weidekoeien) in tien jaar tijd, dus in 2032, grondgebonden zouden moeten worden. Een graslandnorm als uitwerking van grondgebondenheid, en onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel, was dan ook voorzienbaar voor melkveebedrijven. In het kader van het beoogde maar uiteindelijk niet tot stand gekomen Landbouwakkoord is over een dergelijke maatregel ook langdurig gesproken (2022/2023). Ook zorgen verschillende gerechtelijke uitspraken over stikstof en de bekendheid van (Europese) natuur- en waterbeschermingsdoelen ervoor dat het in bepaalde gebieden voorzienbaar is dat daar, naast een algemene norm voor grondgebondenheid, aanvullende maatregelen worden getroffen. Met de aanwijzing van maatschappelijke landbouwgebieden kunnen deze maatregelen worden vormgegeven op een wijze die past bij het specifieke gebied. Gelet op de hiervoor geschetste omstandigheden is het voor landbouwbedrijven en melkveebedrijven in het bijzonder voorzienbaar, dat hun eigendom gereguleerd zou kunnen worden op de wijze die dit wetsvoorstel beoogt.

Ook draagt het feit dat de norm voor een minimaal aantal hectaren grasland of overige rustgewassen stapsgewijs wordt ingevoerd bij aan de voorzienbaarheid. Hiermee wordt duidelijk aan welke norm de melkveehouder per 2034 moet voldoen en wordt gelegenheid geboden naar deze norm toe te groeien voor zover melkveehouders daaraan nog niet voldoen. In hoofdstuk 7, de bedrijfseffecten, is nader onderbouwd dat de impact op de bedrijfsvoering niet zo groot is dat het daarmee disproportioneel zou worden. Ook voor de strengere norm die zal gaan gelden in maatschappelijke landbouwgebieden is een ruime overgangstermijn voorzien, zodat landbouwers over voldoende tijd beschikken om op die norm te anticiperen en keuzes te maken over de toekomst van hun bedrijf.

In de gebieden die worden aangewezen als maatschappelijke landbouwgebieden gelden aanvullende beperkingen die een rendabele bedrijfsvoering in bepaalde gevallen onmogelijk maakt terwijl het wel wenselijk is dat er ook in die gebieden landbouwers actief blijven. Om landbouwers daarvoor in die gebieden te compenseren worden gericht betalingen ingezet binnen de nu al geldende steunkaders. De hoogte van de financiële bijdrage die landbouwers in deze gebieden kunnen ontvangen zal afhankelijk zijn van de aard en omvang van de specifieke beperkingen die bij Omgevingsverordening worden bepaald door de provincies. De oorsprong van deze financiële vergoeding die gegeven wordt, is niet gelegen in de inperking van de eigendomsrechten van de melkveehouder, maar in het verrichten van landbouw in gebieden waarin dat niet op een rendabele manier kan en in het verrichten van landbouw op een wijze die in overeenstemming is met de kenmerken van het gebied («maatschappelijke diensten»), en kent dus een andere basis dan wanneer compensatie zou zijn gestoeld op de inmenging in het eigendomsrecht.

De beperking van de afstand waarover dierlijke mest mag worden vervoerd, is als zodanig geen inmenging in het eigendomsrecht, maar ook als dat anders zou zijn voldoet dit onderdeel aan de vereisten die gelden voor de regulering van eigendom. Met het opnemen van deze norm in de Meststoffenwet wordt voldaan aan het beginsel van legaliteit, er wordt een algemeen belang gediend doordat het een bijdrage levert aan grondgebondenheid door verantwoorde mestafzet binnen een vastgestelde afstand vanaf het bedrijf waar de dierlijke mest is geproduceerd en er is sprake van een fair balance doordat de norm voldoende ruimte laat voor genot van het eigendom.

5.2.2 Individuele knelgevallen

Zoals hierboven uiteengezet is de inmenging in het eigendom die met dit wetsvoorstel wordt voorzien gerechtvaardigd. Desalniettemin kan niet worden uitgesloten dat een specifieke landbouwer door deze regeling wordt geconfronteerd met een individuele en disproportionele last door de hiervoor omschreven inmenging van het eigendom. In die gevallen moet er voor de betreffende landbouwer individueel maatwerk mogelijk zijn.

Indien de norm uit artikel 21 Meststoffenwet die bepaalt dat de melkveehouder over een minimumaantal hectaren grasland of overige rustgrassen moet beschikken per GVE leidt tot een individuele disproportionele last, kan van de algemene bevoegdheid van artikel 38 van de Meststoffenwet gebruik worden gemaakt om ontheffing te verlenen van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde (graslandnormontheffing). Op basis van dat artikel kan dus maatwerk worden geboden indien artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM dit vereist. Voor de aanwijzing van maatschappelijke landbouwgebieden en de in die gebieden geldende regels, geldt dat dit gebeurt bij Omgevingsverordening; afdeling 15.1 van de Omgevingswet bevat een regeling die in dergelijke gevallen kan voorzien in nadeelcompensatie.

5.3 Staatssteun en technische voorschriften

Uit artikel 3, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) volgt dat één van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie het tot stand brengen van een interne markt, gericht op een duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu is. De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen (artikel 26, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).

5.3.1 Staatssteun

In de op grond van artikel 2.31b aan te wijzen maatschappelijke landbouwgebieden gelden bepaalde restricties om ervoor te zorgen dat de landbouw in dit gebied minder belastend is voor het milieu en de natuur. Het wetsvoorstel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat landbouwers in de maatschappelijke landbouwgebieden een financiële bijdrage per hectare kunnen krijgen vanwege het feit dat in deze landbouwgebieden minder intensief en dus rendabel landbouw mogelijk is dan landbouwgebieden van de AHS en de landbouwers in deze gebieden een maatschappelijke dienst in de vorm van natuurbeheer in deze gebieden leveren. De vergoeding kan variëren afhankelijk van hetgeen nodig is in het specifieke maatschappelijk landbouwgebied en welke activiteiten de landbouwer daar verricht. Bij het verlenen van steun aan individuele bedrijven moet worden bezien op welke wijze dit zou kunnen passen binnen de geldende EU-kaders wat betreft staatssteun of diensten van algemeen economisch belang (daeb). De staatssteunkaders die hier mogelijk van belang zijn, zijn de Strategisch

Planverordening (SP-verordening)²⁹, in het bijzonder de artikelen 71 en 72 dat een kader biedt voor steun in specifieke gebieden waar beperkingen gelden. Voorts zouden vergoedingen op basis van de Landbouwwijstelsverordening³⁰ een mogelijkheid zijn. Afdeling 2 van deze verordening biedt mogelijkheden bedragen toe te kennen voor natuurbeschermingsmaatregelen en de mogelijkheid voor het aangaan van agromilieuklimaatverbintenissen. Voor veel van deze steunbepalingen geldt de voorwaarde dat het moet gaan om bovenwettelijke maatregelen, waardoor er aandacht moet zijn voor de verhouding tot de regels zoals deze uiteindelijk in een omgevingsverordening worden opgenomen. Ook kan worden gezien of het bedrijven van landbouw dan wel het verrichten van bepaalde activiteiten in maatschappelijke landbouwgebieden kan worden aangewezen als diensten van algemeen economisch belang (daeb) ter compensatie waarvan steun kan worden gegeven.

Bij het vormgeven van de regeling ter vergoeding van activiteiten van landbouwer in maatschappelijke landbouwgebieden die met inachtneming van de geldende EU-kaders zal worden opgesteld, zal nader op de EU- en staatssteunaspecten daarvan worden ingegaan, nu deze afhankelijk zijn van de verdere uitwerking.

5.3.2 Notificatie technische voorschriften

Dit wetsvoorstel bevat bepalingen die – al dan niet indirect – sturen op de omvang van de melkveestapel. Deze bepalingen zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241). Het wetsvoorstel wordt dan ook in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

6. Flankerend beleid

6.1 Renure

Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel *Grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet* is RENURE (*REcovered Nitrogen from manURE*), stikstofhoudende meststof die uit dierlijke mest wordt gewonnen en qua werking vergelijkbaar is met kunstmest. In september 2025 stemde het Nitraatcomité in met toepassing van RENURE³¹; formele goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad volgt nog. Nederland bereidt zich intussen voor op invoering, waarbij het Ministerie van LNV samenwerkt met de sector. RENURE mag, onder voorwaarden, boven op de huidige gebruiksnorm van 170 kg N/ha uit dierlijke mest worden toegepast, tot maximaal 80 kg extra stikstof per hectare. Verwacht wordt

²⁹ Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013.

³⁰ Verordening (EU) 2022/2472 van de Commissie van 14 december 2022 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

³¹ Kamerstukken II 2025/26, 22 112, nr. 4176, Resultaat stemming Nitraatcomité over RENURE-voorstel, 19 september 2025.

dat eisen gelden voor hygiënisatie en stikstofconcentratie, en dat productie via omgekeerde osmose of strippen-scrubben de standaard wordt.

Onderzoek van Wageningen UR laat zien dat RENURE dezelfde stikstofbenutting biedt als kunstmest, met minder nitraatuitspoeling en lagere ammoniakemissies (10–15 kg/ha reductie). Daarmee kan het bijdragen aan stikstofdoelen en aan vermindering van kunstmestgebruik³². De invoering van RENURE kan de druk op de mestmarkt verlichten doordat stikstofoverschotten regionaal beter kunnen worden benut en minder mest hoeft te worden afgevoerd. Toch blijft de productiecapaciteit beperkt en zijn investeringen in installaties kostbaar, waardoor groot-schalige toepassing tijd zal vergen. Voor veehouders biedt RENURE meer flexibiliteit en kringloopmogelijkheden, maar het vormt geen volledige oplossing voor het grote tekort aan afzetmogelijkheden voor mest.

6.2 Extensiveringsmaatregelen

In Nederland is de afgelopen jaren een duidelijke tendens zichtbaar richting extensivering van de veehouderij. Deze ontwikkeling voltrekt zich langs twee hoofdlijnen: via vermindering van productierechten en via stimulering van natuurinclusieve en ecologisch verantwoorde bedrijfsvoering.

Enerzijds vindt extensivering plaats door gerichte reductie van de veestapel. Dit gebeurt door middel van twee regelingen die inzetten op vrijwillige beëindiging of beperking van productiecapaciteit³³. De Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (LBV en LBV-Plus) bieden veehouders de mogelijkheid om hun bedrijf vrijwillig te beëindigen tegen een financiële vergoeding. Deze regelingen zijn gericht op een structurele stikstofreductie, met name in overbelaste gebieden nabij Natura 2000-gebieden. Daarnaast draagt het afnemen van fosfaatrechten³⁴ bij aan een blijvende beperking van de melkveestapel. Door bij overdracht 30% van de rechten af te romen, wordt verdere intensivering structureel tegengegaan.

Anderzijds wordt extensivering bevorderd door subsidies en stimuleringsregelingen die natuurinclusieve landbouwpraktijken ondersteunen. Deze maatregelen leiden tot een minder intensieve bedrijfsvoering en versterken de ecologische kwaliteit van het agrarisch gebied. De extensiveringsregeling stimuleert melkveehouders in overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden om samen te werken aan een minder intensieve bedrijfsvoering, onder meer door het verminderen van de stikstofdierexcretie per hectare en het beperken van kunstmestgebruik.

De GLB-Eco-regeling³⁵ biedt financiële prikkels voor vrijwillige eco-activiteiten, zoals het aanleggen van kruidenrijke graslanden, bufferstroken en groenbedekking. De Subsidie Behoud Grasland³⁶ ondersteunt bedrijven die door de afbouw van derogatie minder mest mogen uitrijden, zodat bestaand grasland behouden blijft ook zonder

³² Effect van gebruik mineralenconcentraat op nitraatuitspoeling: verkennend onderzoek in het kader van de Pilot Mineralenconcentraten, Wageningen UR, 2014.

³³ Kamerstukken II 2025/26, 28 973, nr. 282, Stand van zaken Subsidieregeling extensivering melkveehouderij en vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties, 19 september 2025.

³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 33 037, nr. 559, Kamerbrief over aanpak mestmarkt, 13 september 2024.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 28 625, nr. 373, Gecombineerde opgave 2025, eco-regeling en GLB-tarieven, 26 februari 2025.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 33 037, nr. 490, Reactie op verzoek commissie over de nader uitgewerkte subsidieregeling «Subsidie behoud grasland», 24 februari 2023.

derogatie. Tot slot stimuleert het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) collectieve vormen van agrarisch natuurbeheer, zoals kruidenrijke graslanden, natuurvriendelijke oevers en houtwallenbeheer, waarmee zowel biodiversiteit als landschappelijke kwaliteit worden versterkt.

Het wetsvoorstel sluit nauw aan bij deze tendens en het doorzetten van dit beleid is dan ook zeer wenselijk. Het wetsvoorstel legt een structuur en kader voor extensivering en biedt tegelijkertijd continuïteit met bestaande regelingen. Sommige regelingen, zoals het ANLb en de Eco-regeling, kunnen deels worden overgenomen of geherstructureerd, terwijl andere, zoals de blijvend graslandregeling en uitkoopregelingen, kunnen worden ingezet om specifieke knelgevallen op te vangen, met name in melkveebedrijven in de ML-gebieden. Het wetsvoorstel versterkt zo de effecten van bestaande maatregelen en biedt een geïntegreerd kader voor toekomstige extensivering. Het valt buiten de scope van dit initiatiefwetsvoorstel om de gehele financiering voor agrariërs opnieuw vorm te geven. Het is voor initiatiefnemers wenselijk dat onderstaande regelingen in lijn worden gebracht met het wetsvoorstel en ofwel worden samengevoegd ofwel separaat moeten blijven bestaan.

Financieel overzicht van reeds bestaande regelingen (2025):

Regeling	Doel / maatregel	Subsidie	Totaalbudget
Extensiveringsregeling	Vermindering stikstofdierexcretie, samenwerking	€ 1.680 – € 2.430/ha per jaar	€ 160 miljoen
GLB – Eco-regeling	Eco-activiteiten, natuurbescherming	€ 60 – € 200/ha	€ 152 miljoen
Behoud Grasland	Grasland behouden, extensief beheer	€ 50/10 kg N afname (€ 250/ha bij 50 kg N)	€ 160 miljoen
ANLb	Natuur- en landschapsbeheer	Afhankelijk van beheerpakket, per hectare enkele honderden tot duizenden euro's	€ 230 miljoen
LBV / LBV-Plus	Beëindigen veehouderijlocaties	Afhankelijk van s en bedrijfsgrootte	Lbv € 1.102.000.000 Lbv-plus € 1.820.000.000.
Affromen fosfaatrechten	Verminderen intensiteit via afroaming	Niet direct per ha, maar vermindering dierenrechten	n.v.t.

6.3 Grondbeleid

Voor de transitie van landelijk gebied is effectief grondbeleid noodzakelijk. Grond vormt immers de fysieke randvoorwaarde voor kringlooplandbouw en bepaalt in hoge mate of boeren de maatschappelijke doelen op het gebied van waterkwaliteit, biodiversiteit en klimaat kunnen realiseren. Zonder voldoende beschikbare, betaalbare en toegankelijke landbouwgrond dreigt grondgebondenheid een theoretisch kader te blijven in plaats van een uitvoerbaar beleidsinstrument.

De huidige druk op landbouwgrond is groot door concurrerende claims van woningbouw, energieopwekking en natuurontwikkeling. Dit vraagt om stevig flankerend beleid dat de ruimtelijke ordening van het landelijk gebied integraal aanpakt. Een robuuste ruimtelijke visie dient landbouw structureel te verankeren in het ruimtelijk domein, met voldoende ruimte

voor productie, grondruil en uitbreiding binnen ecologische grenzen. Daarbij is een actieve rol van de overheid nodig om de balans tussen publieke doelen en agrarisch gebruik te bewaken.

Goed grondbeleid moet inzetten op drie pijlers. Ten eerste is grondbeschikbaarheid essentieel. Boeren moeten toegang behouden tot vruchtbare landbouwgrond, onder meer via actief grondbeheer, herverkaveling en stimulering van langjarige pachtvormen die investeringen in bodemkwaliteit lonen. Ten tweede vraagt gronddynamiek om instrumenten die grondspeculatie tegengaan en hergebruik van agrarische grond bevorderen, bijvoorbeeld door een publiek grondfonds of voorkeursrechten voor agrarisch gebruik in zones met landbouwfunctie. Ten derde is ruimtelijke consistentie nodig: de toedeling van functies in het landelijk gebied moet voorspelbaar en samenhangend zijn, zodat boeren kunnen anticiperen op beleid en investeringsbeslissingen.

Een stevig flankerend grondbeleid ondersteunt niet alleen de uitvoering van grondgebondenheid, maar voorkomt ook negatieve bijeffecten zoals verdringing van jonge boeren of intensivering in gebieden met beperkte ruimte. Het draagt bij aan een evenwichtige spreiding van agrarische activiteiten, behoud van grasland waar dit ecologisch en landschappelijk gewenst is, en versterkt regionale samenwerkingen tussen melkveehouderij en akkerbouw. Zo ontstaat een samenhangend systeem waarin grondgebondenheid niet enkel een norm is, maar een praktisch en sociaal gedragen fundament voor een toekomstbestendige landbouw.

7. Bedrijfseffecten

Om de bedrijfseffecten van grondgebondenheid in kaart te brengen zijn drie onderzoeken gebruikt: 1) een QuickScan van de WUR naar de verschillende bedrijfseconomische gevolgen van een graslandnorm van 0,35, 2) een studie van de WUR naar macro-economische effecten voor de zuivelketen en tot slot 3) een analyse door de VLB-kantoren Aaff, Countus en FLynth om inzicht te geven in specifieke gevolgen van dit wetsvoorstel voor melkveebedrijven.

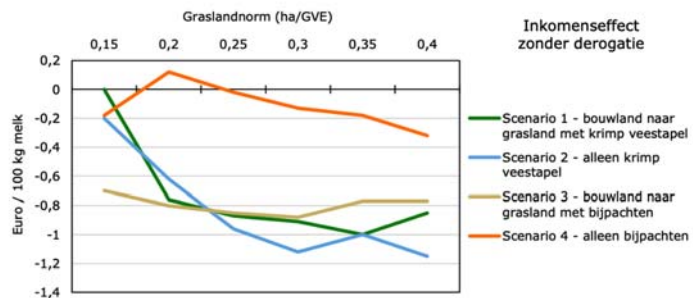
Daarnaast zijn initiatiefnemers in contact geweest met RVO om voorliggend wetsvoorstel te toetsen op uitvoerbaarheid. Zij hebben een eerste analyse gemaakt (zie hiervoor hoofdstuk 11). RVO geeft aan graag vanaf een vroeg stadium betrokken te zijn bij de uitvoering. Initiatiefnemers hechten grote waarde aan de betrokkenheid van RVO, ook om de regeldruk voor bedrijven (administratieve lasten en nalevingskosten) goed in beeld te brengen en te minimaliseren.

7.1 De financiële gevolgen voor melkveebedrijven (QuickScan WUR)³⁷

De Wageningen University & Research (WUR) onderzocht in dit rapport de mogelijke effecten van een graslandnorm voor melkveebedrijven. De WUR bekeek met eenvoudige berekeningen wat de bedrijfseconomische gevolgen zouden zijn als melkveehouders aan zo'n norm moeten voldoen. Ze vergeleken verschillende scenario's (zoals krimp van de veestapel, bijpachten van grond of omzetten van bouwland naar grasland) en onderzochten dit zowel met als zonder derogatie. Dit rapport van de WUR is opgesteld voorafgaand aan de totstandkoming van voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Zo is in dit rapport geen rekening gehouden met de rustgewassen die ook meetellen als onderdeel van de graslandnorm en de samenwerkingsmogelijkheden die dit biedt tot 50 kilometer.

³⁷ Oltmer, K. & C. Daatselaar, Verkenning varianten van een graslandnorm, Wageningen Social & Economic Research, 2025 (<https://edepot.wur.nl/684935>).

Bij een graslandnorm van 0,35 hectare per grootvee-eenheid (GVE) en zonder derogatie moet naar schatting ongeveer een derde van de melkveebedrijven maatregelen nemen om aan de norm te voldoen. Omdat de gebruiksnorm voor mest dan lager ligt en mestafzet duurder is, verschuiven de economische prikkels. In deze situatie is het inkomensverlies gemiddeld € 1–1,2 per 100 kg melk, wat neerkomt op circa € 10.000–12.000 per jaar voor een gemiddeld bedrijf met 100 melkkoeien. De veestapel verkleinen en grond bijpachten leiden beide tot inkomensdaling, maar de verschillen tussen deze opties zijn kleiner dan bij derogatie. Door de hogere kosten voor mestafzet en pacht wordt krimp van de veestapel relatief aantrekkelijker.



Figuur 4.2 Inkomenseffect op bedrijven die maatregelen moeten nemen door een graslandnorm in euro per 100 kg melk bij oplopende graslandnorm (ha/GVE), situatie zonder derogatie

De figuur laat zien wat het inkomenseffect is van verschillende maatregelen die melkveebedrijven kunnen nemen om te voldoen aan een graslandnorm, in dit geval zonder derogatie. Bij een oplopende norm neemt het inkomensverlies over het algemeen toe.

Bij een graslandnorm van 0,35 ha/GVE bedraagt het inkomensverlies gemiddeld tussen € 0,8 en € 1,0 per 100 kg melk, afhankelijk van het gekozen scenario. Het verlies is het grootst bij krimp van de veestapel (scenario 2, blauwe lijn) en het kleinst bij alleen bijpachten van grasland (scenario 4, oranje lijn).

Het bijpachten van grasland blijkt dus economisch het meest gunstig, terwijl krimp van de veestapel de zwaarste inkomenseffecten heeft. Dit bevestigt dat bedrijven met beperkte grond sneller inkomensverlies ervaren bij strengere normen, vooral wanneer uitbreiden van grond moeilijk of duur is.

7.2. Economische effecten van de graslandnorm voor de zuivelketen

Volgens onderzoek van de WUR (bijlage 2) zal de invoering van een graslandnorm naar verwachting beperkte macro-economische effecten voor de zuivelketen³⁸. Daarentegen kan het voor een klein percentage van de individuele bedrijven op bedrijfsniveau impact hebben.

Uit analyse over de Nederlandse zuivelketen blijkt dat een norm van 0,35–0,4 hectare grasland per GVE, die geleidelijk wordt ingevoerd, nauwelijks effect heeft op de totale melkaanvoer of de concurrentiekracht van de sector. De melkproductie volgt vooral de bestaande trends van fosfaatrechten, uitkoopregelingen en een geleidelijk dalende veestapel. Voor de meeste melkveehouders blijft de productie en inkomenspositie

³⁸ WUR, Effecten van een graslandnorm op de Nederlandse zuivelketen, 2025.

stabiel, omdat gemiddeld al circa 0,38 hectare grasland per GVE wordt gehaald.

Slechts een kleine groep bedrijven (ongeveer 1%) zal aanpassingen moeten doorvoeren om aan de norm te voldoen. Voor deze bedrijven kan het inkomen tijdelijk met 10–30% dalen, vooral door de omzetting van bouwland naar grasland. Daarom wordt binnen dit wetsvoorstel voorzien in overgangsmaatregelen om deze bedrijven te helpen de omschakeling gefaseerd te realiseren. Ook biedt het wetsvoorstel extra ruimte aan melkveehouders door rustgewassen mee te tellen in de graslandnorm.

De normen opgenomen in dit wetsvoorstel bieden een toetsbaar kader voor melkveehouders. De berekening of aan de norm wordt voldaan, geschiedt op basis van gegevens die melkveehouders reeds verplicht zijn te verstrekken in het kader van bestaande wetgeving. Hiermee wordt administratieve lastenverzwaring voorkomen.

7.3 Bedrijfseconomische effecten van dit wetsvoorstel doorgerekend door accountants

De Vereniging van Accountants- en Belastingadvieskantoren (VLB) – bestaande uit Aaff, Countus en Flynth – heeft een doorrekening (zie bijlage 3) uitgevoerd van de effecten van het wetsvoorstel voor melkveebedrijven. Uit deze analyse blijkt dat het overgrote deel van de melkveebedrijven bij invoering van de eerste graslandnorm in 2028 (0,20 hectare per GVE) zonder noemenswaardige aanpassing aan de norm zal kunnen voldoen: 96 procent van de bedrijven voldoet reeds aan de startnorm. Naarmate de norm in de periode tot 2034 oploopt naar 0,35 hectare grasland per GVE, neemt dit aandeel af volgens VLB. VLB heeft in deze doorrekening geen rekening gehouden met de mogelijkheid om rustgewassen mee te tellen in de graslandnorm. Initiatiefnemers gaan er vanwege deze maatregel vanuit dat het aantal bedrijven waarvoor het moeilijk zal worden om aan deze norm te voldoen beperkt zal zijn.

De verschillen tussen bedrijven hangen sterk samen met de omvang, intensiteit en het melkproductieniveau per koe. Kleinere bedrijven (tot 100 melkkoeien) kunnen in de meeste gevallen met beperkte verschuivingen in het bouwplan voldoen aan de norm. Grotere bedrijven (boven 150 melkkoeien) kennen doorgaans een hogere melkproductie per hectare en een kleiner aandeel grasland, waardoor zij eerder knel komen te zitten. Binnen deze groep voldoet tot driekwart van de bedrijven niet aan de eindnorm zonder aanvullende maatregelen.

De VLB heeft tevens berekend wat de maximale melkproductie per hectare kan zijn bij de verschillende melkproductieniveaus per koe. Hieruit blijkt dat het sterke economische prikkel om koeien verder «op te voeren» verdwijnt: bij hogere melkproductie per koe telt die koe zwaarder mee in het aantal grootvee-eenheden (GVE). Wel blijft er een licht positief effect op het bedrijfsrendement bij een gematigde stijging van de melkproductie, maar de prikkel tot intensivering wordt substantieel kleiner. Dit ondersteunt de doelstelling van het wetsvoorstel om te sturen op evenwicht tussen dier, grond en mestplaatsingsruimte.

Voor bedrijven in de Agrarische Hoofdstructuur (AHS) – waar de grasland- en rustgewassennorm geldt – is de conclusie dat de meeste bedrijven aan de norm kunnen voldoen, mits zij hun teeltplan enigszins aanpassen en kritisch kijken naar de omvang van hun jongveebezetting. Voor de groep bedrijven die zeer intensief produceert en weinig grond heeft, zal een herstructurering of samenwerking met akkerbouwers noodzakelijk zijn.

De melkprijs laat op dit moment een dalende trend zien, terwijl de mestafzetkosten naar verwachting komend jaar fors stijgen. Initiatiefnemers verwachten dat de mestafzetproblematiek in 2026 en 2027 verder zal toenemen, mede door de afbouw van de derogatie. Deze twee veranderingen in prijs kunnen nog grote gevolgen hebben op de doorrekening zoals die nu gemaakt zijn. Daarbij willen initiatiefnemers benoemen dat dit wetsvoorstel de mestproductie en -afzetmogelijkheden weer in balans brengt. Hierdoor zullen de mestafzetkosten op langere termijn dalen en daarmee een gunstig effect hebben op het bedrijfsresultaat van de melkveehouder.

Initiatiefnemers achten samenwerking tussen akkerbouwers en melkveehouders van groot belang. VLB heeft deze samenwerkingsvorm in haar berekeningen niet meegenomen, omdat er op dit moment nadelige fiscale effecten en juridische risico's kleven aan het registreren van grond via een grondgebruiksverklaring. VLB stelt dat deze oplossing grote juridische risico's met zich meebrengt en grote gevolgen heeft voor onder andere de pachtwet, de Landbouvvrijstelling en de Bedrijfsopvolgingsregeling. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met deze samenwerkingsopties en dienen fiscale en juridische hobbels wat de initiatiefnemers betreft uit de weg worden geruimd.

De twee onderzochte bedrijven in Natura 2000-overgangszones laten zien dat grondbeschikbaarheid een doorslaggevende factor is. Het bedrijf dat extra grond kon verkrijgen, kon de melkproductie grotendeels behouden. Het bedrijf dat geen grond kon aankopen, moest het aantal melkkoeien reduceren. Dit onderstreept het belang van beschikbaarheid van grond voor een gezond verdienmodel in alle melkveeregio's. Zoals ook de VLB benadrukt, is grond de sleutel tot het realiseren van een toekomstbestendige melkveehouderij. Daarom is in hoofdstuk 6 over flankerend beleid een aparte paragraaf opgenomen over grondbeleid, waarin wordt beschreven hoe de overheid moet zorgen voor voldoende grondtoegang voor grondgebonden bedrijven.

Tot slot geldt dat in de Maatschappelijke Landbouw (ML)-gebieden de extensiveringsvergoeding en de borging daarvan van groot belang zijn. Deze borging is in de wettekst expliciet vastgelegd: zodra een gebied als ML wordt aangewezen, is de overheid verplicht de bijbehorende vergoeding te regelen. Daarmee wordt een stabiele basis gelegd voor een economisch haalbare extensieve melkveehouderij.

8. Milieueffecten

8.1 Inleiding

Nederland is op grond van Europees recht gehouden aan bindende verplichtingen inzake de bescherming van waterkwaliteit, bodem en natuur. Het betreft onder meer de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG), die lidstaten verplicht maatregelen te nemen ter voorkoming en vermindering van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, de Kaderrichtlijn Water (Richtlijn 2000/60/EG), die op grond van artikel 4 lid 1 verplicht tot het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van alle waterlichamen en de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) en Vogelrichtlijn (Richtlijn 2009/147/EG), die gezamenlijk de Natura 2000-verplichtingen vormen.

Grondgebondenheid draagt bij aan een betere koolstofvastlegging in de bodem, een betere biodiversiteit, meer weidegang (wat zorgt voor een

beter dierenwelzijn) en behoud van het Nederlands landschap.³⁹ De voorgestelde verankering van grondgebondenheid in de Meststoffenwet is derhalve niet slechts een beleidskeuze, maar een juridische noodzaak om te voldoen aan bestaande Europese verplichtingen. Met dit wetsvoorstel wordt ook uitvoering gegeven aan de in het 7^e Actieprogramma van de Nitraatrichtlijn opgenomen maatregel om te komen tot een grondgebonden melkveehouderij in 2032. Deze maatregel beoogt kringlooplandbouw te versterken en emissies te reduceren. Daarmee hebben we in 2032 al een vorm van grondgebondenheid. Deze wordt steeds verder aangescherpt tot 2034.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de ML-gebieden, waarmee een structurele aanpak wordt geboden voor extensivering en duurzaam beheer. ML-gebieden sluiten in belangrijke mate aan bij kwetsbare zones, zoals gebieden rondom Natura 2000, veenweidegebieden en beekdalen, waar meerdere milieu- en natuurdoelen samenkomen. Volgens recente analyses van het PBL ligt er in Nederland circa 200.000 hectare landbouwgrond binnen 1 kilometer van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, 90.000 hectare in veenweidegebieden met klimaatopgaven⁴⁰, en 80.000 grondwaterbeschermingsgebieden⁴¹. Met de inrichting van ML-gebieden ontstaat een structuur waarin gebiedsgericht maatwerk en extensivering beter kunnen worden geborgd. Deze inrichting noemt het PBL voorwaardelijk om de combinatie aan water-, natuur- en klimaatdoelen te halen.

8.2 Waterkwaliteit

De invoering van een graslandnorm in de AHS en een GVE-norm in ML-gebieden heeft een aantoonbaar positief effect op de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Nederland⁴².

Grasland functioneert als een natuurlijke filter die uitspoeling van nutriënten en bodemdeeltjes voorkomt⁴³. Door het hoge aandeel blijvend grasland blijft de bodem bedekt, waardoor regenwater beter infiltreert en meststoffen minder snel afstromen naar sloten en beken. Op zandgronden ligt de nitraatuitspoeling bij blijvend grasland lager dan bij vergelijkbare bouwlandpercelen⁴⁴. Deze reductie wordt toegeschreven aan het gesloten wortelstelsel en de permanente vegetatie, die stikstof en fosfaat efficiënt opnemen en vasthouden. Een scenarioanalyse van het Louis Bolk Instituut laat zien dat zonder instelling van de graslandnorm er 45.000 hectare grasland zal worden omgezet, waardoor de gemiddelde nitraatuitspoeling in Nederland met ten minste 3,9% zou toenemen⁴⁵. Het behoud van blijvend grasland via een normering heeft daarmee een meetbare en stabiele invloed op de nutriënt uitspoeling naar het watersysteem.

De cumulatieve werking van blijvend grasland en rustgewassen leidt zodoende tot een lagere belasting van het grond- en oppervlaktewater

³⁹ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/social-economic-research/show-ser/minder-koeien-of-meer-grond-de-mogelijke-effecten-van-een-graslandnorm.htm>; Van den Hout et al. 2023.

⁴⁰ PBL Ex Ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied 2024

⁴¹ Natuur & Milieu Bestrijdingsmiddelen in Nederlandse natuur en water 2024

⁴² Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosystemendiensten, 2025.

⁴³ PBL, Balans van de leefomgeving, 2023.

⁴⁴ Fraters, D., van Leeuwen, T., Boumans, L. & Reijs, J. (2015). Use of long-term monitoring data to derive a relationship between nitrogen surplus and nitrate leaching for grassland and arable land on well-drained sandy soils in the Netherlands. *Acta Agriculturae Scandinavica Section B: Soil and Plant Science*, 65(suppl. 2), 144–154.

⁴⁵ Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosystemendiensten, 2025.

met stikstof en fosfaat en tot een stabielere waterkwaliteit, in lijn met de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water⁴⁶. De lagere veebezetting in ML-gebieden (maximaal 1,5 GVE/ha) vermindert de mestproductie per hectare en verlaagt daardoor de druk op de mestaanwending. Dit resulteert in minder uitspoeling van stikstof en fosfaat en een lagere concentratie van nutriënten in het afstromende water. Minder intensieve begrazing zorgt ook voor een betere bodemstructuur, waardoor afspoeling wordt beperkt⁴⁷.

Daarnaast leidt de GVE-norm tot gebiedsgerichte extensivering, die aansluit bij de bevindingen van de WUR, dat in de «Scenariostudie NPLG» laat zien dat een gebiedsgericht scenario met een lagere veebezetting aanzienlijk effectiever is voor het behalen van emissie- en waterkwaliteitsdoelen dan een generieke aanpak⁴⁸. In dat scenario is ook een groter aandeel onbemeste arealen (150.000 hectare) verondersteld. Hoewel dergelijke arealen niet rechtstreeks door dit wetsvoorstel worden geborgd, benadrukt dit dat aanvullende gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk kunnen zijn om de beoogde milieudoelen volledig te realiseren.

8.3 Biodiversiteit

Onderzoek van Wageningen UR⁴⁹ toont aan dat bij een veedichtheid van 0,35 ha/GVE een duurzame balans ontstaat tussen grasproductie en begrazing. Dit voorkomt overbegrazing, geeft het grasland voldoende regeneratietijd en helpt bodemstructuur en biodiversiteit in stand te houden. In het kader van agrarisch natuurbeheer, zoals weidevogelbeheer, vormt 0,35 ha/GVE een praktische norm. Deze norm biedt voldoende openheid en beperkte verstoring van het grasland, essentieel voor broedende weidevogels zoals de grutto of kievit, en is dan ook frequent opgenomen in beheersovereenkomsten en subsidieregelingen.

Daarnaast levert grasland zelf een wezenlijke bijdrage aan de ecologische kwaliteit van het landbouwsysteem. Zowel bovengrondse als ondergrondse biodiversiteit stijgt bij een hoger aandeel blijvend grasland. Uit onderzoek van het Louis Bolk Instituut blijkt dat blijvend grasland de hoogste score behaalt op bodemkwaliteit ten opzichte van akkerland en gescheurd grasland.⁵⁰ Dit is het gevolg van een verhoogde toevoer van organische stof, een stabiel wortelstelsel en een lagere afbraaksnelheid van organisch materiaal vergeleken met akkerland. Op deze wijze draagt het behoud van grasland direct bij aan een gezondere bodem, een rijker bodemleven en een grotere veerkracht van het ecosysteem.

Binnen ML-gebieden wordt de biodiversiteit op grootschalige wijze ondersteund. Allereerst worden in ML-gebieden via beheer- en stimuleringspakketten agrarische praktijken bevorderd die gericht zijn op biodiversiteitsverbetering. In deze gebieden, waar onder andere extensieve veehouderij, biologische landbouw, natuur-inclusieve landbouw en agrarisch natuurbeheer plaatsvinden, leveren al deze vormen een bijdrage aan herstel van biodiversiteit. Een concreet beheerpakket is de stimulering

⁴⁶ Schipper, P., Van Loon, A., Rozemeijer, J., Groenendijk, P. & Lukács, S., *Effectiviteit nutriëntenmaatregelen om uit- en afspoeling vanuit landbouwgronden te verminderen* (Deltafact, Kennisimpuls Waterkwaliteit – uitgegeven door STOWA), 2022.

⁴⁷ Curran Cournane, F., *Impacts of livestock grazing on soil physical quality and phosphorus and suspended sediment losses in surface runoff*, Lincoln University, 2010.

⁴⁸ WUR, *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied*, 2023

⁴⁹ *Verkenning varianten van een graslandnorm*, Wageningen UR, 2025.

⁵⁰ Louis Bolk Instituut, *Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosystemdiensten*, 2025.

van extensief kruidenrijk grasland, wat direct bijdraagt aan biodiversiteit. Onderzoek door het Louis Bolk Instituut toont aan dat, ten opzichte van blijvend grasland en productief kruidenrijk grasland, extensief kruidenrijk grasland de meeste plantensoorten en de meeste unieke soorten kent⁵¹. Bijkomend is de diversiteit van bodemleven, insecten en vogels het grootst in extensief kruidenrijk grasland.

Daarnaast wordt in ML-gebieden doormiddel van GVE-normering geëxtensiveerd. Dit leidt tot minder verstoring van bodem en vegetatie, meer herstelmogelijkheden voor ecosystemen en versterking van biodiversiteit. Dit sluit aan bij bevindingen van het PBL, waarin wordt onderschreven dat extensivering en minder intensief landgebruik gezamenlijk met flankerend beleid noodzakelijk is om natuur- en biodiversiteitsdoelen te kunnen realiseren⁵². In het geschetste natuur inclusieve scenario wordt geconcludeerd dat 650.000 hectare landbouwgrond moet worden geëxtensiveerd om de biodiversiteits- en natuurdoelen te realiseren. Dit onderzoek benadrukt dat structurele borging van extensivering, zoals beschreven in dit wetsvoorstel, voorwaardelijk is voor het behalen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Ten slotte is er binnen ML-gebieden, door de gebiedsgerichte aanpak van extensiveringspraktijken en agrarisch natuurbeheer, sprake van een positieve impact op ecologisch herstel. Dit wordt ondersteund door bevindingen dat in gebieden met een hoger oppervlakte-aandeel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) een aantoonbaar positief effect zichtbaar is op de populatietrends van doelsoorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn⁵³.

8.4 Klimaat

Het voorliggende wetsvoorstel levert een structurele bijdrage aan de vermindering van broeikasgasemissies en aan de versterking van koolstofvastlegging in landbouwbodems. Door de invoering van een graslandnorm, een grondgebonden veehouderijsysteem en nauwere samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers ontstaat een landbouwstructuur die beter in balans is met haar natuurlijke omgeving en minder afhankelijk van externe inputs.

De voorgestelde norm van minimaal 0,35 GVE per hectare stimuleert het behoud en de uitbreiding van blijvend grasland. Grasland heeft in Nederland een belangrijke functie als koolstofsink: in 2023 werd naar schatting 191.000 ton CO₂ vastgelegd in graslandbodems, ongeveer 24% van de totale bodemvastlegging van 811.000 ton CO₂⁵⁴.

Meer blijvend grasland draagt bij aan klimaatmitigatie, doordat:

- grasland zelden wordt geploegd, waardoor minder bodemkoolstof vrijkomt;
- het wortelstelsel continu organische stof toevoegt aan de bodem;
- de bodemstructuur, waterberging en weerstand tegen erosie verbeteren.

⁵¹ Louis Bolk Instituut, Kruidenrijk grasland – betekenis voor productie, bodem en biodiversiteit, 2024.

⁵² PBL Landbouw en natuurverkenning, 2025.

⁵³ Visser, T. & Kleyheeg, E., 2025. Ecologische evaluatie Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Wageningen, Wageningen Environmental Research, rapport 3156.

⁵⁴ CBS, StatLine - Aanbod van ecosysteemdiensten; fysiek en monetair, regio, 2025.

De vastlegging varieert per bodemtype, grondwaterstand en beheer, maar kan onder gunstige omstandigheden oplopen tot circa 6,6 ton CO₂ per hectare per jaar⁵⁵. In zowel Nederland als andere Europese lidstaten neemt het koolstofgehalte in graslandbodems nog jaarlijks licht toe^{56 57}. Een groter areaal blijvend grasland versterkt deze trend en leidt tot een duurzame toename van de koolstofopslag.

De verwachte krimp van circa 14% van de veestapel resulteert in een directe vermindering van methaan (CH₄)-emissies uit pensfermentatie en mestopslag, de grootste bron van de klimaatimpact binnen de melkveehouderij. Een kleinere veestapel betekent tevens minder mestproductie, waardoor ook de emissie van lachgas (N₂O) uit mest en bodems afneemt. Lachgas is een krachtig broeikasgas met een opwarmingspotentieel 273 keer groter dan CO₂ op een tijdschaal van honderd jaar⁵⁸. Minder organische stof en mest per hectare leidt tot een evenwichtiger bodemproces en daardoor gemiddeld lagere emissies van zowel CH₄ als N₂O.

Daarnaast vermindert de verschuiving van intensieve voedergrassen naar grasland het gebruik van kunstmest en fossiele energie bij teelt, oogst en transport. De totale emissiereductie omvat daarmee zowel directe emissies op bedrijfsniveau als indirecte emissies uit de aanvoerketen.

Het wetsvoorstel stimuleert structurele samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers. Binnen dit systeem worden rustgewassen en eiwitgewassen – zoals veldbonen, lupine of luzerne – opgenomen in het bouwplan van akkerbouwers. Deze gewassen verbeteren de bodemkwaliteit en leveren lokaal geproduceerd voer dat geschikt is voor melkvee.

Zo ontstaat een regionale kringloop van voer en mest: akkerbouwers ontvangen organische mest ter versterking van hun bodemvruchtbaarheid, terwijl melkveehouders lokaal geteeld eiwitrijk voer gebruiken. Dit heeft een gunstig klimaateffect doordat:

- import van krachtvoer (bijv. soja uit Zuid-Amerika) afneemt, waardoor emissies uit transport en ontbossingsgevoelige teeltketens dalen;
- gebruik van industrieel geproduceerd krachtvoer en bijbehorende verwerkings- en transportemissies vermindert;
- lokale teelt van eiwitgewassen de keten verkort en de afhankelijkheid van fossiele energie in de voersector verlaagt;
- rustgewassen bijdragen aan hogere bodemvruchtbaarheid en extra koolstofopslag in de bodem.

De combinatie van grondgebondenheid, graslanduitbreiding en regionale samenwerking resulteert zo in een gesloten, klimaatvriendelijker landbouwsysteem dat minder kwetsbaar is voor mondiale prijschommelingen en klimaatrisico's.

Het wetsvoorstel draagt aantoonbaar bij aan een structurele vermindering van de klimaatimpact van de melkveehouderij door:

⁵⁵ Louis Bolk Instituut, Effecten van een oplopende graslandnorm op de levering van ecosystemendiensten 2025.

⁵⁶ Arets, E.J.M.M., S.A. van Baren, C.M.J. Hendriks, H. Kramer, J.P. Lesschen & M.J. Schelhaas (2023). Greenhouse gas reporting of the LULUCF sector in the Netherlands. Methodological background, update 2023. Wageningen. WOt-technical report 238.

⁵⁷ Vleeshouwers, L. M., & Verhagen, A. (2002). Carbon emission and sequestration by agricultural land use: a model study for Europe. *Global change biology*, 8(6), 519–530.

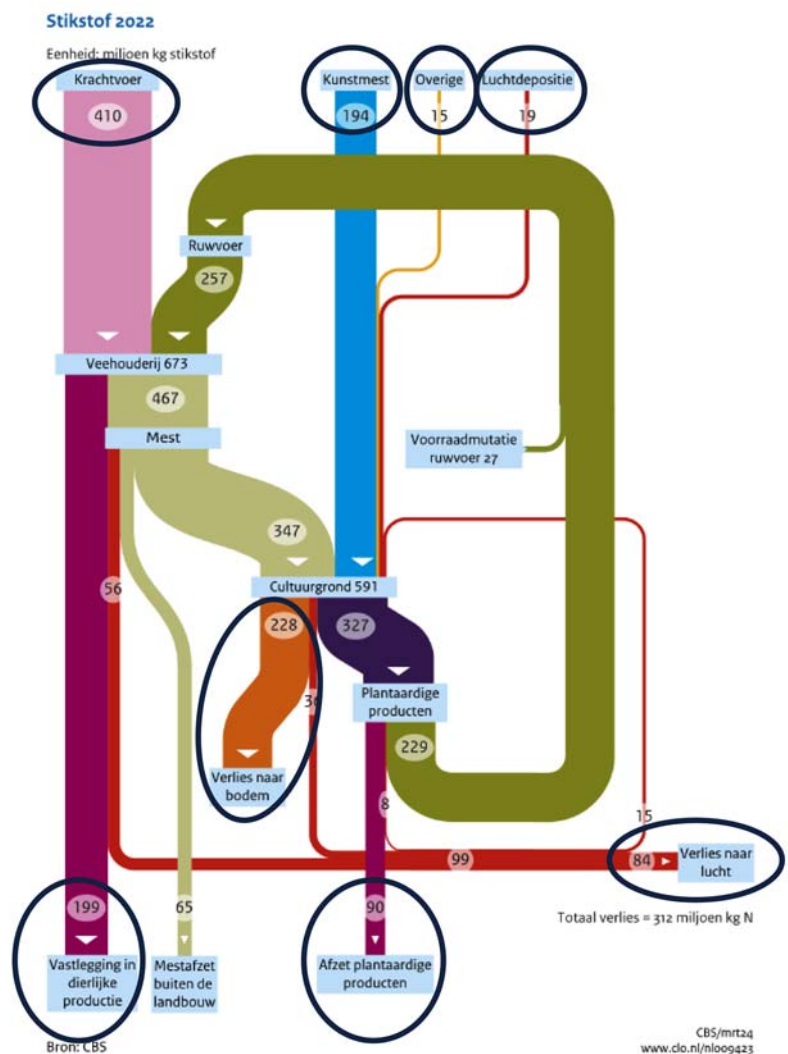
⁵⁸ Van Dijk, W., de Boer, J.A., Schils, R.L.M., de Haan, M.H.A., Mostert, P., Oenema, J., & Verloop, J. (2022). Rekenregels van de KringloopWijzer 2022. Wageningen Research, Rapport WPR-1206.

- reductie van methaan- en lachgasemissies via een kleinere en efficiëntere veestapel;
- versterking van koolstofvastlegging door uitbreiding van blijvend grasland;
- vermindering van CO₂-emissies door lokale teelt van eiwitgewassen en minder import van krachtvoer;
- kortere, regionale kringlopen van voer en mest.

De samenhang tussen graslandnorm, veestapelomvang en samenwerking met akkerbouwers vormt daarmee een krachtig en geïntegreerd instrument voor klimaatmitigatie in de landbouw en ondersteunt de realisatie van de Nederlandse klimaatdoelen.

8.5 Stikstof

Het CBS publiceert jaarlijks de nationale stikstofkringloop. Hieronder is die van 2022 bijgevoegd.



Samengevat laat dit zien dat er aan de voorkant totaal 638 miljoen kilo stikstof in gaat. De optelsom van 410 miljoen kilo krachtvoer, 194 miljoen kilo kunstmest, 15 miljoen kilo overige aanvoerbronnen en 19 miljoen kilo in de vorm van luchtdepositie. De input van 410 miljoen kg krachtvoer

gaat voor bijna 40% (163 miljoen kilo) naar de rundveehouderij, iets meer dan 36% (148 miljoen kg) naar de varkenshouderij, 22% (90 miljoen kg) naar de pluimveehouderij en de resterende 2% (8 miljoen kg) gaat naar de overige sectoren.

Daarvan produceerde de landbouw in 2022 199 miljoen kilo stikstof in de vorm van dierlijke producten en 90 miljoen kilo stikstof in de vorm van plantaardige producten. Het verschil gaat voor een groot deel verloren in de bodem (228 miljoen kilo stikstof) en naar de lucht (84 miljoen kilo stikstof).

Het zijn die verliezen die het stikstofprobleem en het mestoverschot in Nederland in de kern veroorzaken.

De oplossing begint dus bij het begin: wat er niet aan externe input in gaat in de vorm van krachtvoer en kunstmest, komt er ook niet uit als stikstofverliezen. Anders gezegd: we moeten toe naar een ander landbouwsysteem met minder krachtvoer en kunstmest. Zonder die omslag los je het stikstofprobleem in Nederland niet op. Daarbij benoemt de NVWA dat vanuit het perspectief van toezicht een systeem met minder mest ook kan bijdragen aan een structurele verhoging van de mogelijkheden om en bereidheid van melkveehouders om de mestregelgeving na te leven.

Daarbij heeft een grondgebonden bedrijf vele voordelen voor minder mest en minder stikstof:

- Een grondgebonden bedrijf gebruikt minder krachtvoer. Het kan verhoudingsgewijs veel (ruw)voer zelf produceren, waardoor er minder externe input in de vorm van krachtvoer nodig is.
- Een grondgebonden bedrijf heeft minder ammoniakemissie. Het kan weidegang toepassen, wat zorgt voor minder ammoniakemissie omdat faeces en urine gescheiden op het land terecht komen. In urine zit ureum, in faeces het enzym urease. Als die twee bij elkaar komen ontstaat binnen enkele seconden ammoniak (NH_3)
- Een grondgebonden bedrijf gebruikt minder kunstmest. Bij gebruik van vlinderbloemigen (klavers vooral, die luchtstikstof binden) is er minder kunstmeststikstof nodig. Het leidt tot een efficiëntere benutting van eigen mineralen (lees mest).
- Een grondgebonden bedrijf heeft minder mestafvoer. Een grondgebonden bedrijf kan verhoudingsgewijs veel mest kwijt op het eigen bedrijf, waardoor er geen lange mesttransporten nodig zijn waarbij mestfraude continue op de loer ligt. Er zijn nu jaarlijks ongeveer een miljoen mesttransporten en die lopen nog verder op. Mesttransport en -verwerking kost jaarlijks miljarden euro's: een onnodige grote kostenpost.

Het is dus duidelijk dat een grondgebonden melkveehouderij zorgt voor een betere stikstofkringloop en een substantiële bijdrage levert aan emissiereductie.

CPB en PBL hebben berekend dat, mede door het invoeren van een maximale veebezetting per hectare grasland, een grote stap wordt gezet richting het behalen van de stikstofdoelen⁵⁹. Dit ondersteunt de conclusie dat een combinatie van een graslandnorm, emissiereductie/normering en aanvullende ondersteunende instrumenten een effectief resultaat oplevert voor het realiseren van de landelijke stikstofdoelstellingen. Zowel in de CPB- en PBL-doorrekening van het ChristenUnie-maatregelenpakket als in het wetsvoorstel Grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet ligt de nadruk op het versterken van de koppeling tussen veehouderij en beschikbare landbouwgrond. In beide voorstellen wordt een maximale

⁵⁹ <https://www.cpb.nl/publicatie/keuzes-kaart-2027-2030> (H9, CU).

veebezetting per hectare grasland voor de melkveehouderij ingevoerd, waardoor bedrijven meer grond nodig hebben voor hun veestapel. Deze maatregel leidt indirect tot een krimp van de veestapel en stimuleert direct een meer grondgebonden en natuurinclusieve bedrijfsvoering die tot natuurherstel leidt.

De in dit wetsvoorstel verankerde grondgebondenheid draagt direct bij aan het behalen van de stikstofdoelen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Uit de Landbouw- en Natuurverkenning 2050 van het Planbureau voor de Leefomgeving⁶⁰ blijkt dat deze doelen alleen haalbaar zijn als in de overgangsgebieden rondom natuur verdergaande extensivering plaatsvindt. Ook in het zogenoemde intensief-technologische scenario is een aanzienlijk areaal (zeer) extensieve landbouw noodzakelijk om de natuurdoelen binnen bereik te brengen. Het wetsvoorstel grondgebondenheid operationaliseert deze vereiste extensivering door de melkveehouderij structureel te koppelen aan voldoende grond en de mestproductie in evenwicht te brengen met de milieugebruiksruimte. Daarmee wordt de stikstofdruk op kwetsbare natuur verminderd en ontstaat een landbouwsysteem dat ecologisch houdbaar is en in balans functioneert met zijn omgeving. De maatschappelijke landbouwgebieden zoals in dit wetsvoorstel voorzien, vervullen in dat verband een functie vergelijkbaar met de overgangszones in de PBL-verkenning: zij vormen de noodzakelijke schakel tussen landbouw en natuur om de instandhoudingsdoelen van de VHR daadwerkelijk te realiseren.

9. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft aanzienlijke financiële consequenties voor de Rijksoverheid. Een belangrijk onderdeel van het voorstel is de invoering van een stelsel van Maatschappelijke landbouwgebieden (MLG's), waarin agrariërs een beloning ontvangen voor publieke diensten die bijdragen aan natuur, landschap, bodemkwaliteit, waterbeheer en klimaat. Deze vergoeding vormt een structurele verplichting van het Rijk, in zekere zin vergelijkbaar met het huidige agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), maar met een bredere maatschappelijke doelstelling en een grotere geografische reikwijdte.

9.1 Kosten

Het wetsvoorstel bepaalt dat agrariërs die boeren in MLG jaarlijks een vergoeding zullen ontvangen. Deze zal naar verwachting variëren van € 1.000 tot € 2.500 per hectare per jaar, afhankelijk van de maatschappelijke prestaties en gebiedskenmerken.

Op dit moment is er 112.000 hectare ANLb grond. De verwachting van dit wetsvoorstel is dat er in 2034 circa 500.000 hectare maatschappelijke landbouw aangewezen zal zijn. Uitgaande van een gemiddelde vergoeding van € 1.750 per hectare, komt de geraamde structurele jaarlijkse uitgave uit op ongeveer € 875 miljoen per jaar vanaf 2034. Deze middelen worden ingezet voor langdurige vergoedingen van overheid aan agrariërs in Maatschappelijke Landbouw en vormen daarmee een meerjarige, structurele verplichting op de rijksbegroting. Het is tot 2034 afhankelijk van de keuze van boeren voor een graslandnorm of maatschappelijke landbouw hoeveel financiering er werkelijk nodig is.

⁶⁰ Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Landbouw- en Natuurverkenning 2050: Op zoek naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur*, Den Haag: PBL, 2025 (PBL-publicatienummer 5076-3)

Een mogelijkheid is dat voor het verlenen van de vergoedingen gekeken wordt naar de systematiek bij het ANLb, waarbij gelden via erkende collectieven worden uitgekeerd aan deelnemende boeren.

De invoering van het nieuwe stelsel vergt een omvangrijke opstartfase, waaronder de ontwikkeling van uitvoeringskaders, registratiesystemen, monitoring, informatievoorziening en contractbeheer. Hiervoor wordt gerekend op incidentele kosten in de orde van € 200 tot € 300 miljoen over de eerste drie jaar na inwerkingtreding.

Deze incidentele kosten hebben betrekking op:

- de inrichting van het digitale registratiesysteem voor grond- en prestatiegegevens (RVO);
- de voorbereiding en goedkeuring van collectieven;
- communicatie en scholing;
- opbouw van monitoring- en evaluatiecapaciteit;
- tijdelijke versterking van uitvoeringsorganisaties.

Een overzicht van de te verwachten kosten:

Component	Type	Raming (mln €)	Frequentie	Toelichting
Maatschappelijke hectarevergoeding (500.000 ha x € 1.750)	Structureel op termijn	875	Jaarlijks	Betaald via provincies aan collectieven
Uitvoering en toezicht	Structureel	25–45	Jaarlijks	RVO en monitoring
Opstartkosten stelsel	Incidenteel	200–300	Eenmalig (3 jaar)	Systeeminrichting en opbouw
Totaal jaarlijks structureel	–	ca. € 900 miljoen	–	Structurele verplichting Rijk
Totaal incidenteel (eerste 3 jaar)	–	€ 200–300 miljoen	–	Eenmalige invoeringskosten

9.2 Dekking

De structurele uitgaven kunnen (deels) worden gedekt door herallocatie van bestaande budgetten die momenteel worden ingezet voor agrarisch natuur- en milieubeleid en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Mogelijke dekkingsbronnen zijn onder meer:

- circa € 500 miljoen uit bestaande ANb-gelden;
- circa € 200 miljoen uit de huidige ANLb-middelen;
- circa € 197 miljoen uit de eco-regeling;
- circa € 790 miljoen uit het GLB-budget, waarvan momenteel circa € 211 miljoen onder pijler 2 valt;
- de 2,6 miljard euro aan niet-geoordeelde middelen die op dit moment nog op de rijksbegroting staan.

Het is aan het kabinet om, bij de begrotingsvoorbereiding na aanvaarding van dit wetsvoorstel, de definitieve dekking te bepalen en de genoemde middelen daartoe te herstructureren. Daarbij wijzen initiatiefnemers ook op de mogelijkheid om in Europa aanspraak te maken op de subsidies voor «Areas with natural constraints» (de «bergboerenregeling») voor bijv. veenweidegebieden en droge zandgronden en op de mogelijkheid

om onder omstandigheden bedrijven te compenseren voor het verrichten van daeb's.

9.3 Uitvoering en toezicht

Het wetsvoorstel legt vast dat het Rijk verantwoordelijk is voor deze vergoedingen en de structurele financiering daarvan. Daarmee wordt een nieuw, stabiel instrument gecreëerd om boeren te belonen voor hun maatschappelijke bijdrage aan natuur, landschap en klimaat.

Denkbaar is dat de financiële middelen door het Rijk aan de provincies beschikbaar worden gesteld, die deze onder voorwaarden kunnen doorzetten aan de erkende collectieven en waarbij de Rijksoverheid eindverantwoordelijk blijft voor de rechtmatige besteding en de controle, conform de systematiek die ook voor het huidige agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) geldt.

De uitvoeringskosten worden geraamd op ongeveer 3 tot 5 procent van het jaarlijkse budget (circa € 25–45 miljoen per jaar). Deze middelen dekken de taken van provincies, collectieven, RVO en NVWA, waaronder toezicht, controle, contractbeheer, communicatie en evaluatie. Door voort te borduren op en te leren van de bestaande ANLb-infrastructuur kunnen de uitbreidings- en uitvoeringskosten beperkt worden.

9.4 Financiële risico's en beheersing

De belangrijkste financiële risico's liggen bij:

- de snelheid van gebiedsaanwijzing en contractering;
- fluctuaties in deelname (onder- of overinschrijving);
- afstemming met Europese regelgeving en GLB-kaders.

Deze risico's zijn beheersbaar binnen de reguliere begrotingscyclus, mits de jaarlijkse budgettaire ruimte tijdig wordt gecommitteerd en contracten juridisch goed zijn geborgd.

9.5 Grondslag voor betaling van maatschappelijke diensten door boeren

De aanwijzing van Maatschappelijke Landbouwgebieden (ML-gebieden) op grond van artikel 2.31b van de Omgevingswet beoogt een landbouw die minder belastend is voor milieu en natuur en meer maatschappelijke waarde creëert. In deze gebieden gelden beperkingen ten aanzien van de landbouwintensiteit en dus mogelijkheden voor een rendabele landbouw, met als doel bij te dragen aan opgaven op het gebied van biodiversiteit, waterkwaliteit, klimaat en landschap. Omdat deze beperkingen invloed kunnen hebben op de economische positie van boeren, is het van belang dat zij een passende financiële compensatie ontvangen voor de maatschappelijke diensten die zij leveren.

De grondslag voor deze betalingen zal kunnen worden gevonden binnen de kaders van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de Europese staatssteun- en daeb-kaders. Mogelijke juridische grondslagen zijn:

- subsidies vanwege natuurlijke beperkingen (artikel 71 van de Strategische Planverordening (EU) 2021/2115);
- subsidies in verband met wettelijke beperkingen (artikel 72 van de SP-verordening);
- differentiatie van de basisinkomenssteun (artikel 22 van de SP-verordening);
- subsidies voor functieverandering van grond, op basis van een rijksregeling of via een specifieke uitkering (SPUK) van de provincie;
- of compensatie voor het verrichten van een daeb.

Bij de vormgeving van een regeling voor ML-gebieden is het essentieel dat de hoogte van de vergoedingen zorgvuldig wordt onderbouwd en in verhouding staat tot de werkelijk gederfde inkomsten en inspanningen die van boeren worden gevraagd. De financiële dekking moet transparant zijn, zodat duidelijk is in hoeverre beschikbare GLB-middelen en nationale cofinanciering kunnen worden ingezet zonder andere beleidsdoelen te verdringen. Een gedegen kosten-batenanalyse is noodzakelijk om de effectiviteit van de regeling en de doelmatigheid van publieke middelen te kunnen beoordelen.

Daarnaast verdient het aanbeveling om voort te bouwen op bestaande stelsels en structuren, zoals het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en de eco-regeling. Deze regelingen zijn ingebed in een collectieve, gebiedsgerichte aanpak die zich in de praktijk heeft bewezen. Door aan te sluiten bij deze bestaande instrumenten kan de uitvoering worden vereenvoudigd, het vertrouwen bij boeren worden versterkt en verdringing tussen regelingen worden voorkomen.

10. Uitvoering en handhaving

10.1 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Voor uitvoering van het wetsvoorstel ligt ook een belangrijke taak bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Initiatiefnemers hebben de RVO daarom gevraagd een uitvoeringstoets (zie bijlage 4) te doen op dit wetsvoorstel. Daaruit komt naar voren dat de RVO positief staat tegenover het doel van het initiatiefwetsvoorstel *Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet* om landbouw en natuur beter in balans te brengen. Zij waardeert dat in dit vroege stadium aandacht wordt besteed aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In haar advies benadrukt de RVO het belang van samenhang met bestaande wetgeving, zoals de Meststoffenwet en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, om regeldruk te beperken en een integrale aanpak te waarborgen.

De RVO ziet kansen om de overgang naar meer grondgebonden en extensieve landbouw effectief te ondersteunen, mits definities en sturingsvormen (doel- versus middelsturing) helder worden uitgewerkt. Initiatiefnemers hebben daarom in paragraaf 4.4.2 over doelsturing in de Agrarische Hoofdstructuur en paragraaf 4.5.1 over doelsturing in de Maatschappelijke Landbouw extra aandacht besteed aan de rol van doelsturing en de verhouding met dit wetsvoorstel. Ook adviseert de RVO om duidelijke kaders te geven aan provincies, samenwerking tussen uitvoeringsinstanties (RVO, NVWA, IPO) goed te organiseren en subsidie-instrumenten tijdig af te stemmen met Europese regelgeving. Over het geheel genomen acht de RVO het voorstel kansrijk, mits de praktische uitvoering verder wordt geconcretiseerd en goed wordt ingebed in het bestaande beleid.

10.2 NVWA

Initiatiefnemers hebben de NVWA gevraagd dit wetsvoorstel te toetsen op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (de HUF-toets; zie bijlage 5). De NVWA concludeert in haar HUF-toets dat het initiatiefwetsvoorstel *Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet* op hoofdlijnen bijdraagt aan structurele naleving van mestregelgeving. Ook vraagt de NVWA om verdere uitwerking van het voorstel om goed te kunnen beoordelen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Daarom hebben initiatiefnemers op advies van de NVWA het wetsvoorstel verder geconcretiseerd – onder meer ten aanzien van definities, regionale indelingen, toezichtverantwoordelijkheden en

samenwerkingsovereenkomsten. Op een aantal punten betreft het echter verantwoordelijkheden die buiten de reikwijdte van initiatiefnemers liggen. Daarom zijn delegatiegrondslagen opgenomen om zaken zoals de samenwerkingsovereenkomst nader uit te werken. Ook wijst de NVWA op mogelijke extra toezichtskosten en de noodzaak van afstemming met RVO over gegevensuitwisseling en controles. Initiatiefnemers pleiten ervoor de NVWA in een vroeg stadium te betrekken bij de verdere uitwerking van lagere regelgeving om de uitvoerbaarheid en naleefbaarheid van de wet te waarborgen.

De NVWA vraagt ook naar het boetebedrag bij overtreding van de wet. In artikel I, onderdeel E, is bepaald dat bepaalde overtredingen bestuurlijk kunnen worden beboet. Het betreft hier een technische wijziging. De wijziging maakt het formeel mogelijk dat overtredingen van de in de wet opgenomen verplichtingen bestuurlijk kunnen worden beboet. Over de hoogte van de boetes, de gradaties en de eventuele maximumbedragen zal op een later moment worden beslist en vastgelegd in uitvoeringsregeling, zodat deze op praktische en uitvoerbare wijze kan worden ingericht. Het doel van deze bepaling is primair om de handhavingsmogelijkheid juridisch te borgen.

10.3 Provincies

Het besluit over welke gebieden onder de Maatschappelijke Landbouwgebieden vallen ligt bij de provincies. Er kan ook uitgeruild worden tussen provincies, als het voor de ene provincie gemakkelijker of aantrekkelijker blijkt om voor ML-gebieden te kiezen dan voor anderen.

Om provincies deze rol toe te bedelen, en om een ruimtelijke gedifferentieerde norm op te kunnen nemen, wordt ervoor gekozen de Maatschappelijke Landbouw te verankeren in de Omgevingswet. Met een delegatiegrondslag wordt in lagere regelgeving vastgesteld hoe dit bottom-up proces in provincies eruit komt te zien.

Initiatiefnemers hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO) gevraagd een uitvoeringstoets te doen op voorliggend wetsvoorstel. Dat is het IPO niet gelukt voor indienen van het wetsvoorstel, maar ze zijn daar wel toe bereid. Initiatiefnemers hebben bij totstandkoming van dit wetsvoorstel uitvoerig overleg gehad met individuele provincies, van zuid tot noord. Provincies geven aan dat zij behoefte hebben aan heldere kaders vanuit de Rijksoverheid voor het vaststellen van de ML-gebieden.

11. Consultatie

11.1 Internetconsultatie

De internetconsultatie van het initiatiefwetsvoorstel «Grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet» liep van 1 tot en met 29 september 2025 en heeft ontdebeld 140 reacties opgeleverd. De initiatiefnemers zijn dankbaar voor alle reacties en nuttige tips. De initiatiefnemers van de wet hebben zorgvuldig naar alle reacties gekeken, en mede op basis van deze internetconsultatie het initiatiefwetsvoorstel op een aantal punten aangepast.

De 140 reacties zijn ruwweg te verdelen in 29 reacties afkomstig van (belangen)organisaties. De rest is grotendeels afkomstig van individuele boeren, maar er zijn ook een aantal reacties van niet-boeren binngekomen. Belangrijk hier is dat de initiatiefnemers ook in het voortraject met tal van organisaties, overheden en individuele agrariërs hebben gesproken. En hebben gepoogd zoveel mogelijk van hun opmerkingen en zienswijzen mee te nemen in het uiteindelijke wetsvoorstel.

Eerst een woord vooraf. Het valt op dat organisaties (en ook individuen) vanuit hun eigen belang gereageerd hebben en hun eigen wensen naar voren brengen. Initiatiefnemers begrijpen dit en proberen tegelijkertijd met dit wetsvoorstel juist over de verschillende belangen heen een compromis te vinden. Zij maken fundamentele keuzes vanuit een visie. Waarna randvoorwaarden worden geschetst (ook wel kader of «vangrails» genoemd). Dit initiatiefwetsvoorstel biedt volop ruimte voor doelsturing, maar zonder kaders is dat een heilloze weg. Wetgeving is per definitie kaderstellend. In de vele vooroverleggen die de initiatiefnemers hebben gehad, werd dat ook steeds benadrukt. «Kom met heldere kaders, dan gaan wij gebiedsgericht via doelsturing ervoor zorgen dat agrariërs vanuit hun vakmanschap binnen die kaders verder kunnen ondernemen!»

De internetconsultatie heeft de nodige positieve reacties opgeleverd. Zo stelt *Bouwend Nederland*: «grondgebondenheid als noodzakelijke systeemverandering die perspectief biedt voor landbouw en ruimte creëert voor maatschappelijke ontwikkeling.» Het NAJK ziet dit initiatiefwetsvoorstel als «een eerste stap richting structuurbeleid», maar vraagt zich tegelijkertijd af in hoeverre het ervoor zorgt dat de sector echt in beweging komt. Natuurorganisaties zien het wetsvoorstel als belangrijke stap, maar benadrukken dat er meer nodig is om bijvoorbeeld de stikstofdoelen te halen. Initiatiefnemers benadrukken dat dit wetsvoorstel een structuurkeuze is voor de landbouw, met positieve effecten voor terugdringing van de stikstofuitstoot. Maar hiermee zal niet de gehele stikstofproblematiek opgelost worden, dat is ook nooit de suggestie of bedoeling geweest.

Onderstaand een overzicht van de reacties op de internetconsultatie en de reflectie van de initiatiefnemers daarop. Zij hebben gekeken naar zowel de reacties van (belangen)organisaties als de individuele reacties. Wat opviel is dat vrijwel alle opmerkingen uit de individuele inzendingen overeenkomen met de kritiekpunten zoals geuit door (belangen)organisaties. Wat verder opviel is dat een aantal melkveehouders de wet categorisch afwijst. Soms omdat ze het zien als nog een vorm van middelsturing. Soms omdat ze zich zorgen maken over de impact op hun bedrijfsvoering; dat betreft vooral melkveehouders uit Zuid-Nederland (Noord-Brabant en Limburg). Maar meermaals ook zonder al te inhoudelijke opgaaf van redenen. De initiatiefnemers kiezen voor een geclusterde weergave per thema van de reacties, omdat soms meerdere organisaties/individuele reageerders met dezelfde bezwaren/opmerkingen kwamen.

11.1.1 Grondgebonden melkveehouderij

Een aantal organisaties en individuele reageerders vraagt zich af of grondgebondenheid in dit wetsvoorstel enkel de melkveehouderij betreft. De initiatiefnemers zien dat de melkveehouderij een inherent grondgebonden sector is. Daarom is de melkveehouderij het startpunt van dit nieuwe structuurbeleid. Tegelijkertijd bieden ze hiermee ook een pad voor andere sectoren. Zo kan de tweedeling voor AHS en ML-gebieden ook op andere sectoren toegepast worden.

Uit de consultatie blijkt ook dat er onder een aantal boeren(organisaties) angst leeft voor krimp van de veestapel. De initiatiefnemers benadrukken dat deze wet niet leidt tot een extra krimp van de veestapel, maar slechts uitgaat van de voorspelde krimp door boeren die stoppen en het verlies van derogatie, zoals ook te lezen in paragraaf 4.1. Ze willen graag twee aspecten hiervan benadrukken. Ten eerste, de al voorspelde krimp van de veestapel wordt door de definitie van grondgebondenheid nu vastgelegd. Hiermee is de stikstofreductie die deze krimp oplevert geborgd. Reductie die anders wel plaatsvindt, maar waar geen rechten aan kunnen worden

ontleend. Ten tweede wordt er met dit wetsvoorstel sturing gegeven aan de autonome krimp. Zo kan een regio/gebied zodanig invulling geven aan structuurontwikkeling door bijvoorbeeld gebieden met veel nu nog kleinschalige melkveehouderij, gemengde bedrijfsvormen of biologische melkveebedrijven te laten vallen onder ML-gebieden. Dat zorgt voor een nieuw verdienmodel voor die bedrijven vanwege de vergoedingen in ML-gebieden. Zijnde de optelsom van ANLb-pakketten, ecoregeling en eventueel aanvullende pakketten van de provincie.

Grondgebondenheid van de melkveehouderij in de AHS wordt geborgd door de grasland- en rustgewassennorm. Daarover is nog wel wat discussie, zo blijkt uit de internetconsultatie. De initiatiefnemers hebben dit verder onderbouwd met onderzoeken van WUR en Louis Bolk in paragraaf 4.4. Zo ziet één organisatie liever één landelijke norm voor grondgebondenheid van 2 – 2,2 GVE/ha. De initiatiefnemers vinden dat te rigide; het doet geen recht aan de gebiedsverschillen. Maar ze vinden het wél belangrijk om het areaal grasland zoveel mogelijk in de benen te houden. Dat was geborgd door derogatie (80% grasland), dat wordt geborgd door de grasland- en rustgewassennorm. Dat zegt dus niets over (het behoud van) weidegang. Dat is iets dat via doelsturing in de gebieden geborgd zou moeten worden. Commentaar op de hoogte van de graslandnorm (te rigide) kwam met name uit Noord-Brabant en Limburg. Uit aanvullend onderzoek (te lezen in paragraaf 4.4) blijkt dat in een aantal gemeentes in deze provincies de graslandnorm in eerste instantie knellend kan zijn, maar dit goed te ondervangen is doordat enerzijds de norm ook ziet op rustgewassen en anderzijds door bouwland om te zetten in grasland.

Een aantal (boeren)organisaties heeft in de internetconsultatie vraagtekens geplaatst bij nut en noodzaak van de 25 kilometer afstandsgrens voor samenwerkingsovereenkomsten die meetellen voor de graslandnorm. De initiatiefnemers erkennen dat dit voor een te grote beperking zorgt. Zij kiezen er daarom voor de afstand te verruimen naar 50 km, daarmee blijven regionale kringlopen gewaarborgd. Binnen deze afstand is het nog logischerwijs mogelijk dat een boer de mest op de trekker naar het grasland brengt. Ook benadrukken ze dat samenwerkingsovereenkomsten buiten die 50 kilometer nog steeds mogelijk en zelfs wenselijk zijn. Alleen telt die grond niet mee bij vaststelling van de grasland- en rustgewassennorm. De initiatiefnemers hebben deze afstandsnorm n.a.v. de internetconsultatie gewijzigd en verder onderbouwd in paragraaf 4.4.1.

Rustgewassen tellen mee bij de bepaling van de graslandnorm; dit ondersteunt de samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwer. Bijvoorbeeld in een provincie als Flevoland waar veel akkerbouw plaatsvindt. In het wetsvoorstel dat voorlag ter consultatie werd verwezen naar de lijst in bijlage 1 van de uitvoeringsregeling GLB 2023. Diverse organisaties geven aan dat er betere alternatieven voor zijn. De initiatiefnemers zijn daarom met boeren in gesprek gegaan over welke lijst het beste gehanteerd kan worden. Hun keuze is daarvoor nader onderbouwd in paragraaf 4.4.1 van de MvT.

De beoogde tweedeling van Nederland in gebieden vallend onder de Agrarische Hoofdstructuur (AHS) of Maatschappelijke Landbouw (ML), zorgt verreweg voor de meeste reacties. Het is velen nog onduidelijk wat er nu precies wordt verstaan onder beide gebieden (definitie) en wie verantwoordelijk is voor aanwijzing van die gebieden. De initiatiefnemers erkennen dat dit wetsvoorstel geen ingekleurde landkaart van Nederland is waarmee elke boer duidelijkheid heeft. En begrijpen dat dit ook voor (tijdelijke) onzekerheid zorgt. Tegelijkertijd hechten ze zeer aan de

betrokkenheid van boeren in het verdere proces. En hebben er daarom voor gekozen om de aanwijzing van ML-gebieden nog meer bottom-up in te richten (via een delegatiegrondslag), waarbij de provincies een coördinerende rol hebben. Dit hebben ze verder onderbouwd en toegelicht in paragraaf 4.5. Tevens hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen om in die delen van de veenweides in Nederland die ML-gebied worden, de norm minder scherp te maken: niet 1,5 GVE per ha, maar 0,5 ha grasland- en rustgewassen per GVE.

Er door een aantal organisaties en individuele reageerders vragen gesteld over de eisen die worden gesteld aan met name de ML-gebieden. Zo zouden natuurorganisaties graag zien dat er naast de strikte GVE-norm ook eisen aan bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen of weidegang worden gesteld. De initiatiefnemers beogen met deze wet echter echt een kader te stellen en verder alle ruimte te geven aan doelsturing. Zo kunnen bijvoorbeeld weidegang en het aandeel blijvend grasland via doelsturing worden ingevuld. Het wetsvoorstel zet in op én grondgebondenheid, én doelsturing, én gebiedsgericht beleid. E.e.a. is terug te lezen de paragrafen 4.4.2 (doelsturing in AHS) en 4.5.2 (doelsturing in ML-gebieden).

Er zijn de nodige op- en aanmerkingen binnengekomen m.b.t. de vergoeding van € 1.000–€ 2.500 per hectare in de ML-gebieden. Hoe langjarig is dat, hoe toereikend is het en hoe verhoudt zich dat tot bestaande regelingen als ANLb, GLB-basispremie en ecoregeling? Initiatiefnemers hebben daarom de agrarische accountantskantoren gevraagd een doorrekening te maken van bedrijfseconomische effecten, hierover is te lezen in hoofdstuk 7 en deze wordt als bijlage meegestuurd met het wetsvoorstel. Veel individuele boeren hebben ook hun zorgen geuit over het langjarige karakter van de vergoeding. De initiatiefnemers snappen dit, tegen de achtergrond van een meer algemeen groeiend wantrouwen jegens de overheid. Daarom is deze vergoeding expliciet opgenomen in de wet in de vorm van een apart wetsartikel. Dat is redelijk uniek en het op één na zwaarste middel na opname in de Grondwet.

De koppeling van het GVE-aantal aan melkproductie wordt als oneerlijk ervaren door sommige boeren(organisaties). Voor een aantal boeren is een hogere melkproductie noodzakelijk om het verdienmodel overeind te houden. De initiatiefnemers hebben er daarom voor gekozen de tabel iets te verruimen en het huidige gemiddelde aantal liters melk per koe meer in balans te brengen en dichterbij 1 GVE te rekenen. Een andere veel gestelde vraag is waarom een hogere melkproductie onwenselijk is. Dit is in de memorie van toelichting nog verder onderbouwd in paragraaf 4.6.

Een aantal reacties betrof het feit dat in het bestaande fosfaatstelsel de melkproductie al is gekoppeld aan de berekening van de fosfaatproductie. Daarmee zou deze tabel overbodig, of in elk geval dubbel op zijn. De initiatiefnemers erkennen dit, maar hebben vanwege de tijdelijke aard van het fosfaatrechtenstelsel er toch voor gekozen om de tabel ook in dit wetsvoorstel te handhaven. Ze hebben daarbij in de memorie van toelichting (paragraaf 4.6) opgenomen dat bij de beoogde evaluatie van (werking van) dit wetsvoorstel over vijf jaar ook zal moeten worden gekeken of het fosfaatrechtenstelsel nog wel nodig is. Feit is dat de fosfaatwetgeving voorschrijft hoeveel mest je mag produceren. De graslandnorm in het wetsvoorstel zegt iets over hoeveel grasland je moet hebben om koeien te mogen houden.

Er zijn zorgen geuit over de houdbaarheid van het huidige ANLb-stelsel en de uitvoering daarvan door de agrarische collectieven in Nederland. De initiatiefnemers benadrukken dat het ANLb-stelsel en de rol van de

collectieven juist de basis vormt van dit wetsvoorstel, waarop in de gebieden voortgeborduurd kan worden. Dus het stelsel en de structuur worden juist doorontwikkeld en belangrijker. Waarbij ze niet uitsluiten dat binnen de AHS ook ANLb-gebieden aangewezen kunnen worden.

11.1.2 Verantwoorde mestafzet

Deze regeling in wetsvoorstel leidt tot veel vragen, bedenkingen en soms ronduit afwijzende reacties. Dat heeft geleid tot een aantal aanpassingen in het initiatiefwetsvoorstel, in hoofdstuk 4.7 nader zijn toegelicht:

- Er komt een uitzondering voor de champignonsector, de biologische sector en mest die naar mestverwerker gaat. De wet gaat niet over mest die wordt geïmporteerd.
 - Wanneer mest wordt geëxporteerd, is het niet aan Nederland om hier eisen over te stellen.
 - De afstandsnorm wordt «hemelsbreed» bepaald en niet over de weg.
- De impact op de mestmarkt van deze maatregel is onderzocht door Schuttelaar & Partners en is als bijlage 6 meegestuurd met deze toelichting.

Ten tijde van de internetconsulatie besloot het EU Nitraatcomité tot toelating van RENURE als kunstmestvervanger. Dit is nog geen definitieve invoering maar wel een goede eerste stap. Een aantal organisaties vroeg om toelichting hoe de initiatiefnemers RENURE zien in het kader van mestafstand en -regio's. In paragraaf 6.1 in de MvT wordt dat nader uiteengezet. Ook is het scenario met en zonder Renure meegenomen in de impactrapportage van Schuttelaar & Partners die als bijlage wordt meegestuurd met dit wetsvoorstel.

Het initiatiefwetsvoorstel moet ervoor zorgen dat de mestmarkt transparanter wordt, mest over minder lange afstanden hoeft te worden vervoerd, waardoor er een veel kleinere rol voor mestintermediairs ontstaat. Eén organisatie vindt dat mestintermediairs daarmee ten onrechte voor een belangrijk deel buiten spel worden gezet. En dat juist zij hebben geïnvesteerd in mestopslagen verder weg dan dit wetsvoorstel mogelijk maakt. De initiatiefnemers benadrukken nogmaals dat het doel van de wet is toe te groeien naar meer regionale kringlopen. Dat is een fundamentele keuze met inderdaad gevolgen voor de huidige werkwijze van intermediairs. Hun rol wordt kleiner, ook al omdat er minder mest komt door een meer grondgebonden melkveehouderij, RENURE en een intensievere samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers.

11.1.3 Algemene opmerkingen

In het kader van lastenverlichting vragen een aantal partijen en individuen aan te geven welke regels verdwijnen met het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel voorziet in een graslandnorm, die in de plaats komt van de stelsels «Grondgebonden Groei Melkveehouderij» en «Verantwoorde Groei Melkveehouderij». De *Wet grondgebonden groei melkveehouderij* en de *Wet verantwoorde groei melkveehouderij*, komen met dit wetsvoorstel dan ook te vervallen. De voorgestelde bepalingen over de graslandnorm en de bepaling van het aantal grootvee-eenheden voor melkvee komen in de plaats van de huidige artikelen 21 en 21a van de Meststoffenwet.

Een aantal reacties betreft het gemis aan onderbouwing en het doorrekenen van de effecten van de kaders zoals we die schetsen m.b.t. grondgebondenheid. Ná de internetconsultaties zijn daarom de volgende stukken toegevoegd aan het wetsvoorstel:

- rapport van WUR «Analyse van impact graslandnormen op de zuivelketen»
- rapport van Louis Bolk Instituut «Graslandnorm van 0,35 ha/GVE lijkt noodzakelijk om areaal op peil te houden»
- de agrarische accountskantoren hebben de financiële onderbouwing en langjarige vergoedingen in de ML-gebieden doorgerekend.
- Schuttelaar & Partners heeft onderzoek gedaan naar de impact van de mestregio's en afstandslimieten

Een aantal organisaties is van mening dat het initiatiefwetsvoorstel latere instappers beloond en melkveehouders die al grondgebonden zijn benadeeld. De initiatiefnemers herkennen deze kritiek niet. Juist de melkveehouders die al grondgebonden stappen hebben gezet komen eerder in aanmerking voor vergoedingspakketten (in ML-gebieden) of voldoen al aan deze nieuwe regels (graslandnorm in AHS).

11.2 Juridische toets

Ter versterking van de juridische kwaliteit van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is het concept voorgelegd aan Prof. dr. Chris Backes (Universiteit Utrecht) op het gebied van omgevingsrecht. Het voorstel is getoetst aan de hand van het Beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarbij is onder meer gekeken naar de juridische systematiek, de verhouding tot hoger recht (met name het Unierecht en de staatssteunregels), de uitvoerbaarheid en de samenhang tussen beleidsdoelen en juridische instrumenten.

De opzet en doelstelling van het wetsvoorstel wordt onderschreven, maar initiatiefnemers zijn gewezen op enkele aandachtspunten die mede in deze memorie zijn verwerkt. Zo werd geadviseerd om de staatssteunproblematiek explicieter te duiden en de beoordeling daarvan te laten plaatsvinden in overleg met deskundigen. Dit advies is overgenomen en nader uitgewerkt in paragraaf 5.3.1, waar wordt toegelicht hoe de voorgestelde vergoedingen zich verhouden tot de Europese staatssteunkaders.

Daarnaast werd het belang van een zorgvuldige onderbouwing van de milieueffecten genoemd, met name ten aanzien van stikstof en klimaat. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 8.4 uitgebreid met een nadere toelichting op de klimaatimpact en de samenhang met de stikstofreductie. Ook is de onderbouwing van de verwachte effecten op waterkwaliteit en biodiversiteit in hoofdstuk 8 aangescherpt.

Tot slot is gewezen op het belang van een heldere juridische afbakening van de maatschappelijke landbouwgebieden en de verhouding tussen bestaande Europese en nationale vergoedingsregelingen. De tekst in paragraaf 4.5 is daarop aangescherpt, met een nadere toelichting over de juridische houdbaarheid van de regeling binnen het EU-recht en de voorkeur van initiatiefnemers voor één gebundeld vergoedingsinstrument. Daarbij willen initiatiefnemers wel benadrukken zij geen sluitend antwoord kunnen geven op hoe de vergoeding vorm krijgt. Het is voor de initiatiefnemers daarbij wenselijk dat alle regelingen goed tegen het licht worden gehouden bij de verdere uitwerking van deze regeling.

De initiatiefnemers zijn de juridische bijstand erkentelijk voor de grondige beoordeling. Deze opmerkingen hebben bijgedragen aan een versterking van de juridische consistentie en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, in lijn met de uitgangspunten van het beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State.

12. Overgang en inwerkingtreding

De inwerkingtreding van deze wet is voorzien bij koninklijk besluit. Deze keuze biedt de mogelijkheid de datum van inwerkingtreding af te stemmen op het moment waarop de noodzakelijke uitvoeringsregelgeving gereed is. Daarmee kan worden gewaarborgd dat de bepalingen van deze wet en de bijbehorende uitvoeringsregelingen gelijktijdig in werking treden.

Dit is met name van belang in verband met het vervallen van de artikelen 21 en 21a van de Meststoffenwet, waarvoor in de uitvoeringsregelgeving aanpassingen noodzakelijk zijn. Door de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te bepalen, kan ervoor worden gezorgd dat deze aanpassingen op hetzelfde moment van kracht worden als het initiatiefwetsvoorstel.

Om toe te werken naar een situatie waarin de melkveehouderij in de AHS economisch rendabel blijft én voldoet aan de ecologische randvoorwaarden geldt er een geleidelijke opbouw naar de grasland- en rustgewassennorm van 0,35 ha/GVE in 2034. Zo kan de sector structureel voldoen aan Europese regelgeving, zonder dat de voedselzekerheid of de vitaliteit van het platteland in gevaar komt. De norm wordt gefaseerd ingevoerd zodat het ondernemers tijd geeft voor aanpassingen in grondgebruik en bedrijfsstructuur. Dit voorkomt ongecontroleerde krimp en geeft ook minder kapitaalkrachtige bedrijven de kans om mee te bewegen.

- **2028:** 0,20 ha/GVE
- **2030:** 0,25 ha/GVE
- **2032:** 0,30 ha/GVE
- **2034:** 0,35 ha/GVE

Deze norm omvat ook vang- en rustgewassen, waardoor samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers wordt gestimuleerd en kringlopen regionaal worden gesloten. Dit wetsvoorstel beoogt die samenwerking daarmee te stimuleren.

De GVE/ha norm in de Maatschappelijke Landbouwgebieden wordt verplicht vanaf 2034. Vóór 2034 is deze norm facultatief.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A, D, F, G, H en I

Het wetsvoorstel voorziet in een graslandnorm die in de plaats komt van de stelsels voor grondgebonden groei melkveehouderij en verantwoorde groei melkveehouderij. De stelsels zoals die door de *Wet grondgebonden groei melkveehouderij* en de *Wet verantwoorde groei melkveehouderij* in de Meststoffenwet zijn opgenomen komen met dit wetsvoorstel te vervallen. De artikelen in 21 en 21a van de Meststoffenwet waarin die stelsels zijn opgenomen, komen via dit wetsvoorstel anders te luiden (zie artikel I, onderdeel C). Omdat het vervallen van die stelsels betekent dat de begrippen melkveefosfaatreferentie en melkveefosfaatoverschot niet langer in gebruik zijn, kunnen de betreffende begripsbepalingen komen te vervallen.

Om dezelfde reden kunnen ook de verwijzingen naar de artikelen 21 en 21a van de Meststoffenwet in de artikelen 23, derde lid, tweede zin, artikel 58a, de verwijzing naar artikel 58a in de artikelen 60 en 62 en delen van artikel 75b worden geschrapt.

Aan de definities van artikel 1, eerste lid, Meststoffenwet zijn twee nieuwe definities toegevoegd, die verwijzen naar Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 en de Nitraatrichtlijn, Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Op deze manier kan in artikel 21a eenvoudiger naar de deze GLB-verordening en de Nitraatrichtlijn worden verwezen.

Artikel 1, onderdeel B

Artikel 15a van het wetsvoorstel verbiedt dat dierlijke mest wordt vervoerd buiten een straal van 100 kilometer vanaf een bij RVO geregistreerde bedrijfslocatie waar de mest is geproduceerd. Deze bepaling begrenst het vervoer van mest, zodat dit binnen de omgeving blijft en maakt vervoer mogelijk buiten de straal van 50 kilometer, zoals die is verwoord in het nieuwe artikel 21 voor de hectaren die kunnen worden betrokken bij het voldoen aan de in dat artikel opgenomen graslandnorm. Dit is nodig omdat het niet altijd mogelijk zal zijn alle geproduceerde mest te gebruiken op de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en de grond waarvoor een overeenkomst als omschreven in artikel 21, tweede lid, is gesloten. Het verbod dierlijke mest te vervoeren buiten een straal van 100 kilometer van de productielocatie geldt voor alle dierlijke mest. Producten van dierlijke meststoffen, zoals RENURE, vallen niet onder deze beperking en dit geldt ook voor champost, nu dit een product is van paardenmest, ponymest, pluimveemest of een mengsel daarvan waarop champignons zijn geteeld.

Het tweede lid voorziet in een uitzondering voor het vervoer van dierlijke mest binnen één van de drie vervoersregio's, genoemd in het derde lid. De afbakening van deze vervoersregio's valt samen met de betreffende grenzen van provincies of in het geval van Goeree-Overflakkee met de betreffende gemeentegrenzen. Het eerste lid in combinatie met de uitzondering van het tweede lid heeft tot gevolg dat vervoer dat binnen de vervoersregio blijft toegestaan ook als het de straal van 100 kilometer overschrijdt. Andersom is vervoer buiten de vervoersregio toegestaan zolang het binnen de straal van 100 kilometer blijft.

In het vierde lid zijn enkele uitzonderingen opgenomen op het vervoersverbod van het eerste lid. Allereerst is vervoer van dierlijke mest die is geproduceerd met biologisch gehouden landbouwdieren uitgezonderd vanwege de specifieke kenmerken van de markt voor biologische mest, zodat het mogelijk blijft deze mest te vervoeren naar biologische akkerbouwbedrijven die buiten deze straal zijn gelegen. Om vergelijkbare redenen is voorts het vervoer van paarden- pony- en pluimveemest ten behoeve van ondernemers die champignonsubstraat bereiden uitgezonderd. Daarnaast geldt het verbod niet voor het vervoer van dierlijke mest naar een verwerkende onderneming. Op grond van artikel 1, eerste lid, onder ii, is dat een onderneming, niet zijnde een landbouwbedrijf, in het kader waarvan dierlijke meststoffen worden verwerkt en verwerking is op grond van artikel 1, eerste lid, onder dd, van de Meststoffenwet het behandelen van dierlijke meststoffen tot een eindproduct dat voldoet aan de bij regeling van onder Minister vast te stellen specificaties of het

exporteren van dierlijke meststoffen. Daarmee is dus ook de export van dierlijke meststoffen uitgezonderd van het vervoersverbod uit het eerste lid.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 21

Artikel 21 stelt het beschikken over een minimale oppervlakte grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras verplicht voor het houden van melkvee. De norm betreft 0,20 hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras in 2028 en de norm wordt elke twee jaar aangescherpt met 0,05 ha per grootvee-eenheid tot 0,35 hectare in 2034. Welke rustgewassen in aanmerking komen wordt opgenomen in een ministeriële regeling op grond van artikel 21a, vierde lid. Het aantal stuks melkvee wordt uitgedrukt in grootvee-eenheden en deze eenheden zijn afhankelijk van de jaarlijkse melkproductie zoals uitgewerkt in artikel 21a, eerste tot en met derde lid.

Het aantal hectaren grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras betreft de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onder m, van de Meststoffenwet. Gelet op deze definitie moet het gaan om in Nederland gelegen oppervlakte landbouwgrond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is. Grond van het bedrijf die is gelegen binnen de straal van 50 km van de bedrijfslocatie waarop de meststoffen zijn geproduceerd, maar die niet in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is, kan dus voor de toepassing van de graslandnorm niet worden meegeteld als tot het bedrijf behorende landbouwgrond. Voorts kan de landbouwgrond waarover een samenwerkingsovereenkomst is gesloten die voldoet aan de voorwaarden die in nadere regels worden gesteld, ook worden betrokken bij het voldoen aan de norm uit het eerste lid. Ten derde geldt dat ook natuurterrein dat is beteeld met gras en dat voor natuurlijk beheer wordt beweid met melkvee van het bedrijf van de landbouwer, meetelt voor het aantal hectaren dat nodig is om te voldoen aan de graslandnorm. Al deze gronden moeten zijn gelegen binnen een straal van 50 kilometer van het bedrijfsadres zoals dat bekend is bij RVO.

De overeenkomsten die zijn bedoeld in voorgesteld artikel 21, tweede lid, onder b, van de Meststoffenwet worden gesloten tussen twee bedrijven als omschreven artikel 1, eerste lid, onder i, van de Meststoffenwet, waarvan tenminste één bedrijf melkvee houdt. De melkveehouder kan de hectaren grasland of bouwland met andere rustgewassen waarop de overeenkomst betrekking heeft laten meetellen om te voldoen aan de graslandnorm uit het eerste lid.

Bij de samenwerkingsovereenkomst met overgang van het recht tot mestaanwending verkrijgt de melkveehouder van een andere landbouwer het recht om op de percelen waarop de overeenkomst betrekking heeft mest aan te wenden, binnen de gebruiksnormen die gelden voor de melkveehouder. De melkveehouder is verplicht de mestaanwending op deze percelen te verantwoorden en daarvan opgave te doen. Het tweede type overeenkomst, de samenwerkingsovereenkomst met plicht tot levering en plicht tot afname van dierlijke mest, gaat uit van het aanwenden van mest door de ontvanger daarvan op percelen waarover de ontvanger zelf verantwoording aflegt en opgave doet. De eisen waaraan elk van de typen overeenkomsten dienen te voldoen worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (voorgesteld artikel 21, derde lid, Meststoffenwet). Te denken valt aan

gegevens over de bedrijven die de overeenkomst sluiten, de productielocatie, de percelen en hoeveelheid mest waarop de overeenkomst betrekking heeft en, de rustgewassen die op de percelen worden geteeld en hoeveel dierlijke mest binnen de gebruiksnormen maximaal nog op de percelen kan worden aangewend.

In de lagere regelgeving zullen ook regels worden opgenomen over het verstrekken van de samenwerkingsovereenkomsten aan RVO en op welke wijze dit moet gebeuren.

Artikel 21a

Voorgesteld artikel 21a, eerste tot en met derde lid, van de Meststoffenwet regelt de wijze waarop het aantal grootvee-eenheden wordt bepaald voor. Dit aantal is afhankelijk van de gemiddelde melkproductie op een bedrijf per koe per kalenderjaar. Deze wijze van bepalen van het aantal GVE's geldt alleen voor de toepassing van artikel 21 van de Meststoffenwet, en laat onverlet dat het aantal GVE op andere plaatsen in de regelgeving op andere wijze kan plaatsvinden. Voor de bepaling van de fosfaatexcretie en daarmee het aantal benodigde fosfaatrechten wordt eveneens gebruik gemaakt van de gemiddelde melkproductie in kg per koe per aangegeven kalenderjaar, waardoor de melkveehouder al beschikt over dat gegeven. Omdat de definitie van melkvee in de Meststoffenwet ook jongvee omvat (artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, onder 2° en 3°, Meststoffenwet) voorzien de leden twee en drie in GVE-getallen voor beide jongveecategorieën.

Met behulp van de gemiddelde melkproductie per koe per kalenderjaar, de tabel in artikel 21a en de GVE-getallen voor jongvee uit de leden twee en drie van voorgesteld artikel 21a kan dan vervolgens het aantal grootvee-eenheden (GVE) voor het bedrijf worden bepaald zodat het aantal hectaren grasland of bouwland met overige rustgewassen waarover een melkveehouder op grond van artikel 21, eerste lid, gemiddeld in een kalenderjaar moet beschikken, kan worden berekend.

Het vierde lid regelt dat bij ministeriële regeling rustgewassen worden aangewezen die kunnen worden meegewogen bij het voldoen aan de graslandnorm bedoeld in artikel 21 Meststoffenwet. Het moet daarbij allereerst gaan om gewassen die, vastgesteld ter uitvoering van Verordening (EU)2021/2115 of het geldende actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn aangewezen als rustgewas. De lijst met rustgewassen op grond van de GLB-verordening is opgenomen in Bijlage I van de Uitvoeringsregeling GLB 2023 en de actieprogramma-rustgewassen zijn opgenomen in de bijlage VIb van de Omgevingsregeling.

Daarnaast is vereist dat het moet gaan om rustgewassen die geschikt zijn als voer voor melkvee. Voor de toepassing van de graslandnorm komen dus niet alle rustgewassen van de GLB-lijst of de actieprogramma-lijst in aanmerking, maar alleen de rustgewassen van de betreffende lijsten die kunnen dienen als voer voor melkvee en voorts gunstig zijn voor milieu en bodemkwaliteit. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, zullen de voor de graslandnorm in aanmerking komende rustgewassen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Artikel I, onderdelen E en H en artikel III

Het nieuwe artikel 15a wordt toegevoegd aan de reeks artikelen, genoemd in artikel 51 van de Meststoffenwet, zodat overtreding van het vervoersverbod kan worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete; overtreding van artikel 21, eerste lid, Meststoffenwet is reeds in dit artikel opgenomen en dat blijft zo, opdat ook voor overtreding van het inhoudelijk nieuwe artikel 21 van de Meststoffenwet een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voorts worden de artikelen 15a en 21 toegevoegd aan

het tweede lid van artikel 62, zodat het mogelijk is bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogte van de bestuurlijke boetes die voor overtreding van de artikelen 15a en 21 van de Meststoffenwet ten hoogste kunnen worden opgelegd.

Om in lijn met de handhavingssystematiek ten aanzien van de Meststoffenwet in elk geval ook steeds strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken, wordt artikel 15a van de Meststoffenwet toegevoegd aan de artikelen waarvan overtreding in de Wet op de economische delicten strafbaar is gesteld. Milieudelicten zijn opgenomen in artikel 1a van de Wet op de economische delicten en artikel 15a wordt toegevoegd aan de artikelen van de Meststoffenwet in artikel 1a, onderdeel 3, van de Wet op de economische delicten, zodat overtreding van de voorschriften die daar zijn opgenomen een economisch delict vormen. Niet-naleving van de voorschriften die zijn opgenomen in dit artikelonderdeel is op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op de economische delicten aan te merken als een overtreding in plaats van een misdrijf die kan worden bestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Artikel II, onderdeel A

In artikel 2.25 is geregeld waarover het Rijk instructieregels kan geven aan onder andere provincies. Het betreft dan instructieregels over de inhoud en motivering van regels die de provincie moet stellen bij omgevingsverordening. Aan artikel 2.25, derde lid, van de Omgevingswet wordt een onderdeel toegevoegd om ervoor te zorgen dat het Rijk aan provincies ook instructieregels kan geven om bij omgevingsverordening regels te stellen over maatschappelijke landbouwgebieden. Verwezen wordt in het onderdeel naar de voorgestelde artikelen 2.31b en 4.19c van de Omgevingswet om aan te geven waarop de instructieregels van het Rijk over maatschappelijke landbouwgebieden betrekking op kunnen hebben.

Artikel II, onderdeel B

Uit artikel 2.31b van de Omgevingswet volgt dat het Rijk een instructieregel voor provincies in het Besluit kwaliteit leefomgeving dient op te nemen over maatschappelijke landbouwgebieden. Meer precies schrijft het artikel voor dat provincies een instructieregel krijgen voor het aanwijzen van en stellen van regels voor maatschappelijke landbouwgebieden. Deze instructieregels over maatschappelijke landbouwgebieden worden gegeven met het oog op de bescherming, het herstellen en de ontwikkeling van natuur en het beschermen van het milieu. De instructieregel moet provincies ook opdragen om voor aangewezen maatschappelijke landbouwgebieden in elk geval te regelen dat aan het houden van melkvee een zogenaamde GVE-norm verbonden wordt van maximaal 1,5 grootvee-eenheid per hectare vanaf het jaar 2034 (voorgesteld artikel 2.31b, tweede lid, Omgevingswet). Deze GVE-norm is een andersoortige norm dan de graslandnorm uit artikel 21 van de Meststoffenwet omdat het aantal GVE bij de GVE-norm niet is gerelateerd aan hectares gras- of rustgewassen maar aan hectares landbouwgrond. Waar het bij de graslandnorm gaat om voldoende hectares gras/rustgewassen in relatie tot het aantal GVE's met het oog op de waterkwaliteit, gaat het bij de GVE-norm om een maximaal aantal GVE's in relatie tot de landbouwgrond van een bedrijf die verschillende milieudoelen kan dienen en daarom geschikt is om te worden ingezet in maatschappelijke landbouwgebieden waar de milieuproblematiek niet steeds dezelfde is. Beide normen, de landelijke graslandnorm en de GVE-norm, gelden in een gebied voor maatschappelijke landbouw naast elkaar. Ten aanzien van de GVE-norm geldt niet de verplichting voor het aanhouden van een

bepaalde teelt om de hectaren te kunnen meetellen. Wel zal, wanneer wordt voldaan aan de GVE-norm, veelal ook aan de graslandnorm voldaan worden en is de GVE-norm in maatschappelijke landbouwgebieden de bepalende factor voor de hoeveelheid melkvee-eenheden die mag worden gehouden. Het aantal GVE wordt, evenals bij de graslandnorm, bepaald aan de hand van de gemiddelde jaarlijkse melkgift zoals uitgewerkt in de tabel van voorgesteld artikel 21a, eerste lid, van de Meststoffenwet.

Voor specifiek veenweidegebieden die worden aangewezen als maatschappelijk landbouwgebied geldt dat de 1,5 GVE/ha-norm daar minder voor de hand ligt. In plaats daarvan wordt voor dergelijke gebieden een hogere graslandnorm dan de graslandnorm van artikel 21 Meststoffenwet vereist als regel die daar in elk geval door provincies dient te worden gesteld vanaf 2034. Dit wordt geregeld in het derde lid van voorgesteld artikel 2.31b. Op deze manier blijft het mogelijk in veenweidegebieden waar voornamelijk gras wordt geteeld ten behoeve van het houden van melkvee en minder akkerbouw plaatsvindt het behoud van grasland te stimuleren. De graslandnorm dient daar dan tenminste 0,50 hectare grasland of bouwland met overige rustgewassen per GVE te bedragen en is dus, vanwege de bijzondere opgaven in het gebied die aanleiding zijn geweest tot het bij omgevingsverordening aanwijzen van dat gebied voor maatschappelijke landbouw, hoger dan de landelijk geldende graslandnorm.

Artikel II, onderdeel C

In artikel II, onderdeel C wordt de mogelijkheid opgenomen dat in de omgevingsverordening ten aanzien van maatschappelijke landbouwgebieden lagere stikstofgebruiksnormen kunnen worden gesteld wanneer dat voor het specifieke maatschappelijke landbouwgebied nodig wordt geacht in verband met het behalen van de doelen voor de omgevingskwaliteit. De mogelijkheid om bij omgevingsverordening af te wijken van de stikstofgebruiksnormen die zijn vastgesteld op grond van artikel 10 Meststoffenwet geldt alleen in gebieden die zijn aangewezen als maatschappelijk landbouwgebied. Ook is opgenomen dat het mogelijk is bij omgevingsverordening een hogere graslandnorm vast te stellen voor melkveehouders in maatschappelijke landbouwgebieden. Een hogere graslandnorm brengt mee dat een melkveehouder over een groter aantal hectaren grasland of bouwland met overige rustgewassen per GVE moet beschikken. Voor veenweidegebieden is in artikel 2.31b, derde lid van de Omgevingswet bepaald dat in die gebieden per 2034 in plaats van een GVE-norm een graslandnorm van ten minste 0,50 hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras per grootvee-eenheid moeten zal gelden. Tot 2034 is het op grond van artikel 4.19c, tweede lid mogelijk voor provincies om in alle maatschappelijke landbouwgebieden een hogere graslandnorm te stellen. Die mogelijkheid is er, vooruitlopend op de verplichting per 2034, ook voor veenweidegebieden die als maatschappelijke landbouwgebieden zijn aangewezen.

Artikel II, onderdeel D

Aan de definities die zijn opgenomen in de bijlage bij de Omgevingswet worden in verband met de bepalingen voor maatschappelijke landbouwgebieden in de Omgevingswet drie definities toegevoegd. Allereerst de definitie van de graslandnorm, die verwijst naar de norm voor het aanhouden van een minimaal aantal hectaren grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras per GVE, zoals bepaald in artikel 21 van de Meststoffenwet.

Daarnaast is de definitie van grootvee-eenheid toegevoegd, die verwijst naar het bepalen van het aantal grootvee-eenheden voor melkvee uit artikel 21a van de Meststoffenwet. Het bepalen van het aantal GVE melkvee voor de GVE-norm in maatschappelijke landbouwgebieden gebeurt dan op dezelfde wijze als voor de graslandnorm uit de Meststoffenwet. Ten slotte is een definitie opgenomen van veenweidegebied. Hierbij wordt verwezen naar de definitie van veengrond, zoals deze is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onderdeel n, van de Meststoffenwet. Voor veenweidegebieden komen alleen gebieden in aanmerking in de provincies Fryslân, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

Artikel IV

Artikel IV bepaalt dat een landbouwer een passende financiële bijdrage moet ontvangen voor activiteiten die hij verricht in gebieden die zijn aangewezen als maatschappelijke landbouwgebieden. In het tweede lid is als voorwaarde voor het ontvangen van deze vergoeding is voor houders van melkvee opgenomen dat zij niet meer dan 1,5 GVE, berekend volgens de systematiek van artikel 21a Meststoffenwet, per hectare landbouwgrond houden. In maatschappelijke landbouwgebieden (uitgezonderd als zodanig aangewezen veenweidegebieden) zal deze GVE-norm op grond van artikel II, onderdeel B, pas vanaf 2034 verplicht gelden (al kunnen provincies eerder voor een dergelijke norm kiezen). Vóór 2034 is echter voor het ontvangen van een vergoeding steeds vereist dat de melkveehouder niet meer dan 1,5 GVE melkvee/ha heeft, of de 1,5 GVE melkvee/ha als norm vooruitlopend op 2034 nu door provincies gesteld wordt of niet. Deze vergoedingsvoorwaarde geldt met andere woorden reeds vanaf inwerkingtreding van deze wet. Voor deze vergoeding moet binnen de geldende staatssteunkaders een regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden opgesteld. Op de staatssteunaspecten van die regeling wordt in de toelichting op die regeling ingegaan.

Artikel V

In artikel VI is een samenloopbepaling opgenomen met de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie. Deze samenloop betreft alleen de nummering van een onderdeel en heeft geen inhoudelijke gevolgen.

Artikel VI

Artikel VI bepaalt dat de inwerkingtreding van de wet plaatsvindt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Zie ook paragraaf 12 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel VII

Artikel VII stelt voor om onderhavig wetsvoorstel een citeertitel te geven, namelijk «Wet grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet».

Holman
Grinwis