

**[Kamerstuknummer] 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

1.	Inleiding	3
2.	Algemene achtergrond	4
2.1	Context & historie	5
3.	Visie	7
3.1	Zes dilemma's	8
3.1.1	Wat wordt de bijdrage van de Nederlandse landbouw aan de wereldvoedselvoorziening? ...	8
3.1.2	Dierhouderij in Nederland, wat is haar functie?	8
3.1.3	Wat is de morele positie van dieren in onze voedselvoorziening?	9
3.1.4	Hoeveel van de toekomstige klimaat- en natuurdoelen willen we in Nederland halen?	10
3.1.5	Landbouw en natuur, scheiden of verweven?	11
3.1.6	Hoe te sturen op consumentengedrag?	12
3.2	Randvoorwaarde: Economisch rendabele landbouw	12
3.3	Landbouw in balans	12
3.3.1	Economisch	12
3.3.2	Maatschappelijk	13
3.3.3	Ecologisch	13
3.4	Uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel	13
4.	Inhoud wetsvoorstel	13
4.1	Inleiding	14
4.2	Grondgebondenheid als basis en noodzaak	15
4.3	Gebiedsdifferentiatie als basis	17
4.4	Agrarische Hoofdstructuur	18
4.5	Maatschappelijke Landbouw	20
4.5.1	Model ML-gebieden	21

4.6 Melkproductie per koe	22
4.7 Verantwoorde mestafzet.....	22
4.7.1 Intensieve sectoren	23
5. Europese aspecten	23
5.1 Verhouding tot Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water.....	23
5.2 Regulering van eigendom	24
5.2.1 Inmenging in het eigendomsrecht	24
5.2.2 Individuele knelgevallen	26
5.3 Staatssteun en technische voorschriften.....	27
5.3.1 Staatssteun.....	27
5.3.2 Notificatie technische voorschriften	27
6. Flankerend beleid	27
6.1 Renure	27
7. Bedrijfseffecten	28
8. Milieueffecten	28
8.1 Inleiding	28
8.2 Waterkwaliteit.....	29
8.3 Biodiversiteit.....	29
8.4 Klimaat.....	29
8.5 Stikstof	29
9. Financiële gevolgen	31
10. Uitvoering en handhaving.....	32
11. Consultatie.....	32
12. Overgang en inwerkingtreding.....	32
13. Artikelsgewijze toelichting	33

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt de grondgebondenheid van de landbouw wettelijk te verankeren als sturend principe in het mest- en landbouwbeleid. Door een onderscheid te maken tussen een Agrarische Hoofdstructuur (1), met een focus op voedselproductie, en Maatschappelijke Landbouwgebieden (2), waar meer ruimte is voor natuur en recreatie, wordt beoogd een toekomstbestendige veehouderij veilig te stellen. 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 tevens 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 landbouw centraal: een fundamentele keuze voor de toekomst van de Nederlandse veehouderij. 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, 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. 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 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. Hiermee wordt dit wetsvoorstel gezien als een eerste stap 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 met de Europese Commissie om binnen afzienbare tijd te zorgen voor een grondgebonden melkveehouderij.

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), consultatie (10), uitvoering en handhaving (11), overgang en inwerkingtreding (12) en een artikelsgewijze toelichting (13).

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 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 vermindering van de hoge 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, het NPLG, het concept-Landbouwakkoord, etc. 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 middelloosvoorschriften 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 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. 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, 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 kabinet moest ingrijpen 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.

Vanaf 1 januari 2018 is het ‘Stelsel van fosfaatrechten’ 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 afoming. Er is ook nog een mogelijkheid ingebouwd van een generieke afoming.

In 2018 presenteerde minister Carola Schouten haar visie “Waardevol en Verbonden”, waarin kringlooplandbouw en een sterkere band tussen vee en grond centraal stonden. Twee jaar later schetste ze in de Kamerbrief “Contouren toekomstig mestbeleid” (2020) 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 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,

¹ Kamerbrief over het Zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn

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 de Commissie 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 Klimaatakkoord (2019) en de afspraken rond Natura 2000 steeds nadrukkelijker de landbouw betrokken bij de nationale klimaat- en natuurdoelen. Ook 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. 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 maatschappij heeft behoefte aan een 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'. 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 gelegitimeerde 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 als uitgangspunt 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 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. Dit wetsvoorstel beoogt deze functies te erkennen en te behouden. Daarbij moet de nadruk liggen op vakmanschap van de boer, een gebiedsgerichte aanpak en toekomstbestendigheid. 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.

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 zuiveland onderscheiden van andere productielanden en daarmee haar marktpositie versterken.²

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. Het wetsvoorstel verankert dit in het principe van ruimtelijke differentiatie. 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.

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. 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 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.

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

² Concept Landbouwakkoord

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 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, maar wel zonder dat de gezondheid van hun dieren of de bodemgezondheid 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.

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.³

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.⁴ 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 onder leiding van prof. dr. Martha Bakker (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.

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 Martha Bakker

⁴ Idem.

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.

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 Randvoorwaarde: Economisch rendabele landbouw

Naast de 6 dilemma's hanteert dit wetsvoorstel een andere belangrijke randvoorwaarde: economisch rendabele landbouw. Boeren zijn ondernemers en voedsel produceren moet economisch rendabel blijven. Het is terecht dat boeren zich afvragen hoe zij op de langere termijn ook een fatsoenlijk inkomen kunnen genereren.

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.

3.3 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.

3.3.1 Economisch

Boeren zijn in staat om structureel en langjarig een fatsoenlijke boterham te verdienen en kunnen rekenen op meer financiële duidelijkheid. 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.

3.3.2 Maatschappelijk

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.

3.3.3 Ecologisch

Boeren hebben hun bedrijven en management zodanig ingericht, dat de milieu-impact tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht. De overvloedige externe input van krachtvoer en kunstmest is teruggeschroefd 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.

3.4 Uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel

Al bovenstaande overwegende komen 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

In de Agrarische Hoofdstructuur ligt de nadruk op voedselproductie en voedselzekerheid. In de Maatschappelijke Landbouwgebieden worden boeren betaald worden voor de prestaties die zij leveren. Grondgebondenheid in de Maatschappelijke Landbouwgebieden en de graslandnorm 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.

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 moeten 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.

Een krimp van de melkveestapel lijkt onafwendbaar. Het afnemen van fosfaatrechten en het tot uitvoering brengen van de uitkoopregeling leidt in 2030 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. 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 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 2025.⁵

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 juist 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 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 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

⁵ <https://edepot.wur.nl/683369>, Wageningen UR, “Raming van luchtemissies uit de landbouw in 2030 en 2035, met doorkijk naar 2040”, dec 2024

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.⁶ 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.⁷

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. Toplandbouw produceert betaalbaar en goed voedsel en ontwikkelt en exporteert kennis en kunde. De Maatschappelijke Landbouw zorgt voor een aantrekkelijk en gezond platteland, en zorgt ervoor dat Nederland weer van het slot af kan 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.

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

⁶ Kleijn et al., 2009, Martha Bakker

⁷ Salles et al., 2017, Martha Bakker

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.
- Door nu grondgebondenheid wettelijk vast te leggen, krijgen boeren de tijd om hier hun bedrijfsvoering op aan te passen. Zo zorgen we voor een ingroeipad tot de afgesproken datum met Europa: 2032. 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.

In dit wetsvoorstel verankeren we grondgebondenheid langs drie onderdelen:

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 vang- en rustgewassen⁸. Dit nemen we op in art. 21 Meststoffenwet.

Lijn 2: In gebieden met Maatschappelijke Landbouw geldt een GVE-norm van uiteindelijk 1,5 GVE/ha in 2034. Er zijn verschillende manieren waarop een agrarisch ondernemer daar naartoe kan werken, waarbij hij/zij financieel wordt betaald á €1000 - €2500/ha/jaar. Het is aan de provincies om de gebieden voor Maatschappelijke Landbouw vast te stellen, in overleg met het Rijk. Dit nemen we op in art. 2.31B Omgevingswet.

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 Meststoffenwet.

De graslandnorm en de GVE-norm zijn vergelijkbaar: 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 graslandnorm geeft aan hoeveel hectare grasland een bedrijf minimaal moet hebben per GVE. Bijvoorbeeld: 0,35 ha grasland per GVE betekent dat een bedrijf met 100 melkkoeien (ca. 100 GVE) minstens 35 hectare grasland moet hebben. Grasland wordt hierbij breed gedefinieerd: blijvend grasland, tijdelijk grasland en vang- of rustgewassen. Deze definitie geeft melkveehouders meerdere mogelijkheden om aan de graslandnorm te voldoen en hiermee wordt nadrukkelijk de

⁸ Dit betreft de lijst in bijlage 1 van de uitvoeringsregeling GLB 2023, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047444/2025-01-01>

samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers gestimuleerd. Een GVE-norm formuleert het vanuit de andere kant: hoeveel GVE maximaal mag worden gehouden per ha.

In de AHS-gebieden, waar voedselproductie en landbouw voorop staan, is er bewust gekozen voor een graslandnorm, want er wordt gestuurd op een bepaald aantal ha grasland. Dit 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 hoeveel grond die er is om vee op te houden, zonder dat dit ten koste gaat van een leefbaar platteland, schoon water, biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap.

4.3 Gebiedsdifferentiatie als basis

Voordat we ingaan op de drie hoofdsporen van dit wetsvoorstel, is het belangrijk om eerst toe te lichten waarom ruimtelijke differentiatie in Nederland als basis dient voor de initiatiefnemers. Eén landelijke GVE/ha norm 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. Ook voor mestoverschot is er technisch een oplossing: verwerking en export. 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 voor het stikstofprobleem, maar hierdoor kan de waterkwaliteit juist verslechteren. Zo ontstaat er beleid dat ondermijnend werkt.
 4. Aantasting van landschapswaarden: technische maatregelen zoals mestvergifters, moderne megastallen en zonnevelden lossen niet alles op. Ze kunnen landschappelijke schoonheid, cultuurhistorie en biodiversiteit zelfs verder onder druk zetten.
 5. 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.
- 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 krimpen.⁹ 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.
- 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 als kerninstrument voor een toekomstbestendige landbouw. 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.

4.4 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 voldoende 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 concurreren.

Sinds 1 januari 2018 is er het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee. Doel van dit stelsel is om de mestproductie te begrenzen door te zorgen dat de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond komt en blijft. Het invoeren van het stelsel bleek nodig om de mestproductie te begrenzen, nadat een paar jaar daarvoor het melkquotum was afgeschaft. Landbouwbedrijven die bedrijfsmatig melkvee houden hebben sinds 2018 fosfaatrechten nodig. Boeren mogen per

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

kalenderjaar met hun melkvee niet meer mest produceren dan het aantal fosfaatrechten dat ze hebben.

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 gebruiksvorschriften over de aanwending van mest door te voeren. Er is een koerswijziging in het mestbeleid nodig om de gewenste (grond)waterkwaliteit te behalen.

Een graslandnorm 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 dat meetelt voor de norm is al het grasland (tijdelijk, langjarig, blijvend) dat ligt binnen 25 km van de productielocatie van het bedrijf op grond waarover het melkveebedrijf beschikkingsmacht en het feitelijke gebruik heeft (eigen grond, huur, pacht). De norm van 0,35 ha/GVE in de AHS geeft ook mogelijkheden voor mestafzet voor de boer. In de Europese Nitraatrichtlijn staat voorgeschreven dat boeren maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar mogen gebruiken. Een gemiddelde melkveehouder komt op 280 kilogram stikstof 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. Dit kan worden opgelost door bijvoorbeeld samen te werken met akkerbouwers in de regio binnen een straal van 25 km. Anders moet het worden afgezet binnen 100 km of binnen de vervoersregio. Daar wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.8.

De waarde van 0,35 ha/GVE grasland in de AHS is om meerdere redenen gekozen, onder andere omdat het praktisch haalbaar is voor veel boeren. 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 lagere norm is te restrictief voor boeren en zorgt voor minder rendabele boerenbedrijven, terwijl een hogere norm het risico op overbegrazing, bodemschade en milieuverontreiniging vergroot. Daarbij toont onderzoek van Wageningen UR¹⁰ 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

¹⁰ [Verkenning varianten van een graslandnorm](#), Wageningen UR, 2025

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 vaak vastgelegd in beheersovereenkomsten en subsidies.

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 moet zijn. 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 graslandnorm 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 rustgewassen¹¹, waardoor samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers wordt gestimuleerd en kringlopen regionaal worden gesloten.

4.5 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 verdienmodel. 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.

¹¹ Dit betreft de lijst in bijlage 1 van de uitvoeringsregeling GLB 2023, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047444/2025-01-01>

Maatschappelijke Landbouwgebieden zijn gebieden waar verweving van functies, zoals landbouw, natuur, recreatie en waterbeheer, 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 willen we boeren betalen voor hun rol als landschapsbeheerder. Er wordt in dit wetsvoorstel uitgegaan van grofweg 1/3 areaal (500.000 ha aan melkveehouderij) aan ML-gebieden versus 2/3 areaal (1 mln ha aan melkveehouderij) in de AHS. 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.

Er wordt beoogd, door een norm van 1,5 GVE/ha in te stellen voor melkvee, om 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.

Bij een norm van 1,5 GVE/ha komen boeren ook in aanmerking voor EU-subsidies voor Kruidenrijk Grasland en/of Plasdras voor weidevogels, en voor aanvullende pakketten voor de lineaire elementen.¹² De GVE normen in het ANLb volgen uit een EU-verordening.¹³

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. Na ingang van het wetsvoorstel hebben provincies een jaar de tijd om helder te hebben wat er onder Maatschappelijke Landbouwgebieden valt en welke onder de Agrarische Hoofdstructuur.

4.5.1 Model ML-gebieden

Boeren in de Maatschappelijke Landbouwgebieden hebben een aantal opties:

1. Boeren hanteren de norm van 1,5 GVE/ha en krijgen, elk jaar dat er wordt voldaan aan deze norm, een betaling van €1000-€2500 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 herkomst van de betalingen wordt toegelicht in hoofdstuk 9.
2. Boeren hanteren de graslandnorm 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.

¹² Martha Bakker

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2290&from=EN>

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.

Ook akkerbouwers kunnen op termijn de mogelijkheid worden geboden om mee te doen met de Maatschappelijke Landbouw. Alhoewel er op akkerbouwbedrijven nauwelijks ammoniak wordt uitgestoten of mest wordt geproduceerd, speelt ook hier de milieuproblematiek. Met name de lage waterkwaliteit is een uitdaging voor akkerbouwers. Daarnaast is de biodiversiteit op veel akkers te laag. Binnen de Maatschappelijke Landbouwgebieden dienen kruidenrijke akkers een aanzienlijk onderdeel van het rotatieplan te vormen, wat verder ruimhartig geflankeerd wordt door overige bouwland-beheerpakketten. Intensievere teelten kunnen bijvoorbeeld langs de richtlijnen van biologische landbouw plaatsvinden, en mogen niet tot verdroging of eutrofiering van nabijgelegen natuurgebieden leiden.

4.6 Melkproductie per koe

Dit wetsvoorstel houdt rekening met 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. 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.

Door deze koppeling wordt de prikkel dus verschoven. Niet langer “meer liters per koe” als 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.

4.7 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. Maar deze waarde komt alleen tot zijn recht als mest op een verantwoorde manier wordt gebruikt. Een overschot aan mest 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.

Het doel van deze lijn in het wetsvoorstel is tweeledig. Met het wetsvoorstel wordt allereerst beoogd het aantal mesttransporten te verminderen door een afstandslimiet in te stellen die niet groter is dan 100 km vanaf het boerenerf, of binnen de regio.¹⁴ 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.

Inzake de afstandslimiet wordt er beoogd een evaluatie uit te voeren in 2030 om te herzien wat noodzakelijk is voor verantwoorde mestafzet. 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.

Om het doel te bewerkstelligen kan in eerste instantie mesttransport alleen plaatsvinden in de Regio Noord (Friesland, Groningen, Drenthe), Regio Midden (Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland (minus Goeree Overflakkee omdat daar sprake is van veel akkerbouw die afhankelijk is van de mestproductie in Brabant/Limburg) of Regio Zuid (Noord-Brabant, Limburg, Zeeland + Goeree Overflakkee). In 2030 volgt een evaluatie over de werking en effectiviteit van deze indeling, in lijn met de algemene periodieke evaluatie van de meststoffenwet. Mede afgezet tegen de ontwikkelingen van Renure.

Grondgebondenheid maakt de veehouder ten tweede 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.

4.7.1 Intensieve sectoren

De intensieve sectoren (varkenshouderij, pluimveehouderij en overig) zijn niet of nauwelijks grondgebonden en daar zal verantwoorde mestafzet op een andere manier geborgd moeten worden. Met als basis dat de geproduceerde mest grotendeels be- of verwerkt wordt. Daar waar het gaat om mesttransport valt het onder dezelfde voorwaarden als hierboven geschetst.

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

¹⁴ In 2023 waren er circa 1 miljoen mesttransporten [Overzicht vervoer mesttransporten Q1 t/m Q4 2024](#)

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 directe omgeving daarvan 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 (graslandnorm) 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. 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 melkveehouderij 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. 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.

Door de mogelijkheid overeenkomsten te sluiten en de termijn waarop de norm voor grondgebondenheid wordt ingevoerd, wordt de mate beperkt waarin een landbouwer wordt geraakt door de inmenging in het eigendom. De landbouwer heeft verschillende mogelijkheden om aan de norm te voldoen en daarnaast verkrijgt de landbouwer juist voor langere termijn zekerheid over de voorwaarden waaronder hij zijn bedrijf kan voortzetten. In de gebieden die worden aangewezen als maatschappelijke landbouwgebieden gelden aanvullende beperkingen, en om landbouwers in die gebieden te compenseren voor hun activiteiten worden gericht betalingen ingezet binnen de nu al geldende steunkaders. De hoogte van de financiële bijdrage die landbouwers in deze gebieden kunnen ontvangen is afhankelijk zijn van de aard en omvang van de specifieke beperkingen die bij Omgevingsverordening worden bepaald. Met deze financiële bijdragen, die gericht zijn op de maatschappelijke diensten die landbouwers in deze gebieden voor het algemeen belang dat gelegen is in natuur- en milieubescherming verrichten, wordt de mate waarin zij worden geraakt in het ongestoord genot van hun eigendom gecompenseerd.

De beperking van de afstand waarover dierlijke mest mag worden vervoerd wordt beperkt, 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 rustgewassen 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.

Daarnaast is het mogelijk op grond van artikel 4:126 van de Algemene Wet bestuursrecht een verzoek te doen voor nadeelcompensatie. Voor de gevallen waarin een landbouwer die door de inmenging in het eigendom geconfronteerd wordt met individuele en disproportionele last als gevolg van de graslandnorm zijn er dus twee aparte mogelijkheden.

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

Bij het vormgeven van de regeling ter vergoeding van activiteiten van landbouwer in maatschappelijke landbouwgebieden die met inachtneming van de geldende staatssteunkaders zal worden opgesteld, zal op de staatssteunaspecten daarvan worden ingegaan.

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 belangrijke factor in het wetsvoorstel ‘Grondgebondenheid en verantwoorde mestafzet’ is Renure. Dat staat voor REcovered Nitrogen from manURE. De Europese Commissie heeft op 19 april 2024 voorgesteld de Nitraatrichtlijn zodanig te veranderen dat het gebruik van Renure-producten boven de gebruiksnorm dierlijke mest ingezet mag worden. Bovenop de max 170 kg N/ha uit dierlijke mest, mogen veehouders 100 kg N uit bewerkte, dierlijke mest uitrijden. Maar wel binnen bepaalde grenzen en voorwaarden. Zo moet het uitrijden gebeuren

met specifieke emissievriendelijke technieken en mag zowel het aantal dieren, als de hoeveelheid geproduceerde dierlijke mest niet toenemen op provinciaal niveau. Tot op heden heeft het Nitraatcomité nog geen knoop doorgehakt met betrekking tot toelating van Renure in Europa. Zolang een nieuwe (grasland)derogatie uit beeld is, zou het de Nederlandse veehouderij helpen als Renure wordt ingevoerd. De eigen mineralen (eigen mest) kunnen dan beter worden benut, waardoor er minder kunstmest nodig is. En zoals geschetst is de externe input van kunstmest een belangrijke factor in het stikstofprobleem.

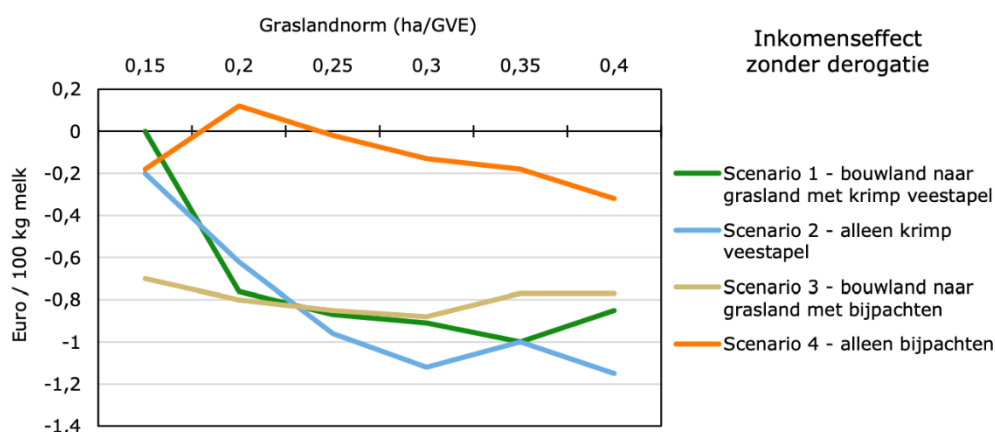
De algemene gedachte is dat Renure er wel gaat komen. Om te beginnen omdat het de Europese Commissie zelf is geweest die met het plan is gekomen. En bij de toelichting van de EU-landbouwvisie eind februari 2025 door landbouwcommissaris Christophe Hansen, noemde hij Renure als voorbeeld om minder afhankelijk te worden van kunstmest.

7. Bedrijfseffecten

PM. Regeldruk (=administratieve lasten en nalevingskosten) door RVO

PM. Bedrijfstoets door NAK

PM. Publicatie rapporten WUR inzake bedrijfseconomische effecten – deze is reeds uitgevraagd door minister Wiersma.



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

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 Habitatrictlijn

(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.¹⁵ 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.

8.2 Waterkwaliteit

Het wettelijk vastleggen van grondgebondenheid en het instellen van een graslandnorm draagt bij aan de naleving van bovengenoemde verplichtingen en biedt kansen voor verduurzaming.¹⁶ Een graslandnorm zorgt voor minder uitspoeling van nutriënten en verlaagt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dat zorgt voor een verbetering van de waterkwaliteit.

8.3 Biodiversiteit

Onderzoek van Wageningen UR¹⁷ toont aan dat de draagkracht van grasland in Nederland bij een veedichtheid van ongeveer 0,35 GVE per hectare 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 vaak vastgelegd in beheersovereenkomsten en subsidies.

8.4 Klimaat

Binnen een grondgebonden bedrijf is er ruimte voor meer weidegang, 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 er binnen enkele seconden ammoniak (NH₃). Belangrijk is ook dat emissies uitgedrukt per ha afnemen bij een lagere intensiteit, op lachgas na (aangezien die alleen vrijkomt bij de bemesting en niet bij de productie van mest).¹⁸

8.5 Stikstof

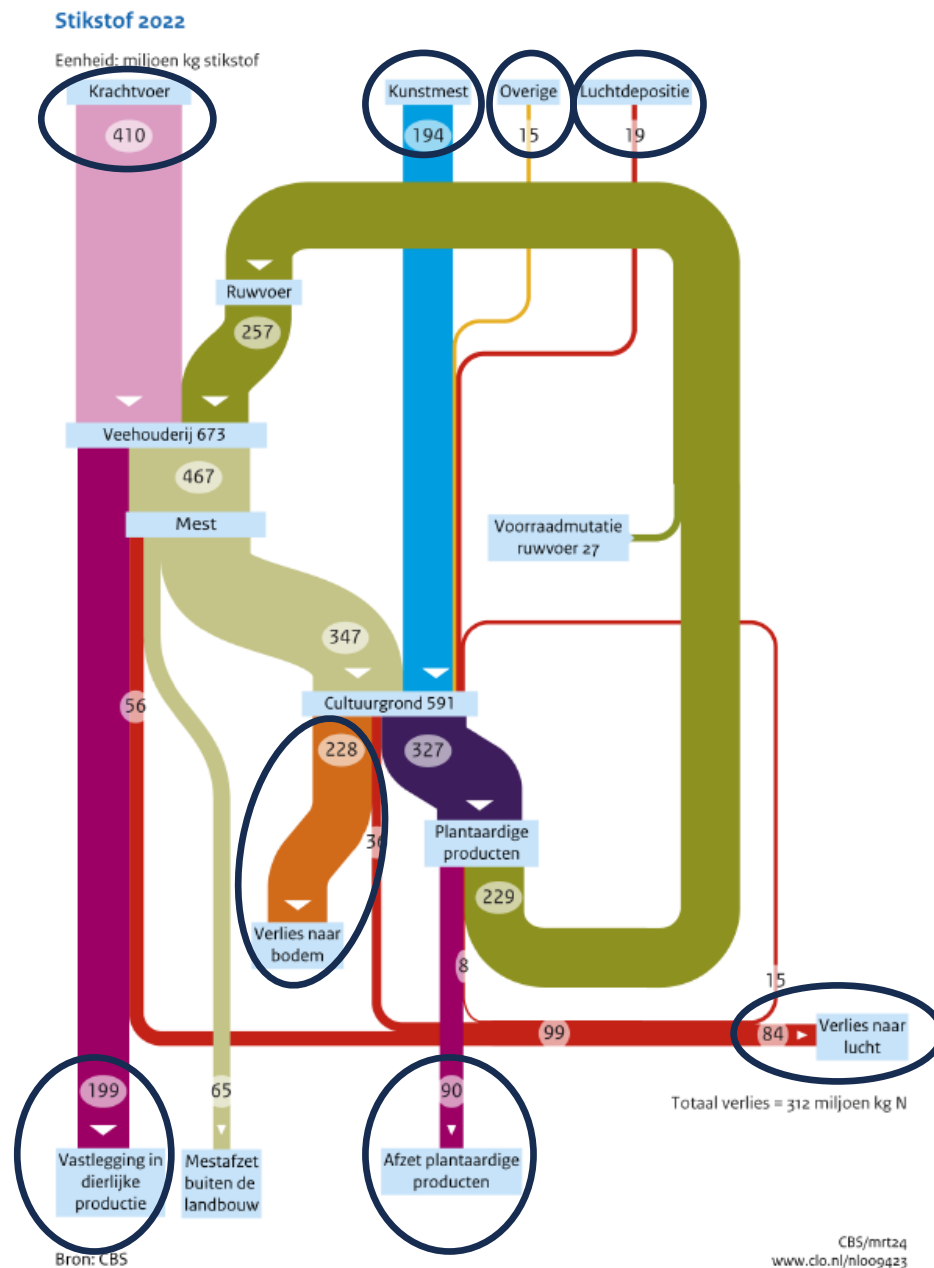
Het CBS publiceert jaarlijks de nationale stikstofkringloop. Hieronder is die van 2022 bijgevoegd.

¹⁵ <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

¹⁶ PBL, Balans van de leefomgeving 2023

¹⁷ [Verkenning varianten van een graslandnorm](#), Wageningen UR, 2025

¹⁸ WUR, <https://edepot.wur.nl/571512>



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 mest. Zonder die omslag los je het stikstofprobleem in Nederland niet op. En hier ligt de link met het streven naar een grondgebonden melkveehouderij. Dat heeft namelijk vele voordelen, want 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.
- ...Heeft minder ammoniakemissie. Het kan weidegang toepassen, wat zorgt voor minder ammoniakemissie omdat faeces en urine gescheiden op het land terechtkomen. In urine zit ureum, in faeces het enzym urease. Als die twee bij elkaar komen ontstaat binnen enkele seconden ammoniak (NH₃)
- ...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).
- ...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.

9. Financiële gevolgen

PM: Grondslag voor betaling van de maatschappelijke diensten die boeren gaan leveren. Voor de vergoeding voor maatschappelijke landbouwgebieden mogelijke grondslagen in GLB en staatssteunkaders:

- subsidies ivm natuurlijke beperkingen (71 SP-verordening (EU 2021/2115), a la Bergboerenregeling
- subsidie ivm wettelijke beperkingen (72 SP-verordening)
- differentiatie basisinkomenssteun (22 SP-verordening)
- subsidie voor functieverandering grond (obv regeling rijk of [via spuk van] provincie)

In de op grond van artikel 2.31b van de Omgevingswet 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. Initiatiefnemers willen dat op grond van de initiatiefwet een regeling wordt opgesteld op basis waarvan de boeren in de Maatschappelijke Landbouwgebieden een financiële bijdrage kunnen krijgen ter compensatie voor het feit dat in deze gebieden minder intensieve landbouw mogelijk is dan in de overige landbouwgebieden. Een regeling die voorziet in steun aan een bepaalde groep landbouwers dient een grondslag te hebben in de EU-staatssteunkaders of het GLB.

Op grond van artikel 22 van de Strategische Planverordening (SP-verordening) kunnen steunbedragen per hectare toegekend.

PM: Dekking voor voorstel aanvullen, komt uit o.a.:

Benodigde dekking: 1.500 (euro) x 500.000 hectare = 750 miljoen

Dekking komt o.a. uit:

- €500 miljoen voor Anb gelden
- €200 miljoen voor huidige Anlb gelden
- €197 miljoen vanuit de eco-regeling
- €790 miljoen vanuit het GLB, waarvan €211 miljoen op dit moment in pijler 2

PM. maximale verhoging van ANLB-subsidies. Aangevuld met de aanvraag door Nederland in Brussel om openstelling van ‘Areas with natural constraints’-subsidies (Bergboerenregeling) voor veenweidegebieden en droge zandgronden.

- o Voor de landelijke graslandnorm door de overgangperiode het uitgangspunt dat er geen verplichtingen tot nadeelcompensatie ontstaat, maar deze mogelijkheid moet voor knelgevallen wel openstaan

10. Uitvoering en handhaving

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 onder de norm te blijven dan voor de andere. 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.

Handhaving wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Initiatiefnemers beogen handhaving makkelijker te maken doordat aantal ingewikkelde wetgeving ook zal komen te vervallen.

PM. Uitvoeringstoets IPO vindt gelijktijdig plaats met internetconsultatie.

11. Consultatie

PM post

12. Overgang en inwerkingtreding

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 graslandnorm 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.

13. Artikelsgewijze toelichting

PM. Invulling volgt.