

Betreft: Zienswijze op het wetsvoorstel Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet

Geachte heren Holman en Grinwis,

Namens Natuur & Milieu en Natuurmonumenten maken wij graag gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het wetsvoorstel *Grondgebondenheid en Verantwoorde Mestafzet*.

Wij onderschrijven het belang van de initiatiefwet en zien in het voorstel belangrijke positieve stappen richting een duurzamer landbouwsysteem. Een grondgebonden landbouw - in evenwicht met bodem, water, klimaat en natuur – levert een belangrijke bijdrage aan schoon water, gezonde bodems en natuurherstel. Daarnaast geeft het boeren duidelijkheid over wat waar kan en kan er daarmee gewerkt worden aan een duurzaam verdienmodel.

Er is breed draagvlak in de Tweede Kamer voor een grondgebonden landbouw en het toont lef dat er nu Tweede Kamerleden zijn opgestaan om echt stappen te nemen om dit in te voeren. Inhoudelijk steunen wij de noodzaak voor de invoering van een grondgebonden landbouw volledig. Maar tegelijkertijd constateren we enkele aandachtspunten en onduidelijkheden, met name rondom de mestafzet en de uitwerking van maatschappelijke landbouwgronden. In deze zienswijze lichten wij onze positieve punten, aandachtspunten en verduidelijkingsvragen toe en doen we enkele suggesties ter verbetering.

Wij willen graag benadrukken dat spoedige politieke keuzes omtrent de onvermijdelijke invoering van grondgebondenheid vereist zijn. Om in 2032 (of in 2034) een volledig grondgebonden landbouw te hebben is tijd nodig zodat overheden, (agrarisch) ondernemers en gebiedspartijen zich kunnen voorbereiden. Elk jaar uitstel vergroot de onzekerheid bij ondernemers en maakt het complexer om tijdig de (wettelijke) doelstellingen te behalen.

Tot slot, het invoeren van een grondgebonden landbouw biedt een enorme kans voor ons landelijk gebied. De maatschappelijke landbouwgebieden maken ons landschap en natuur aantrekkelijker en gezonder. Dit vergroot de menselijke gezondheid, laat milieu- en natuurschade afnemen en vergroot de recreatieve potentie van deze gebieden. Kortom, ons land wordt er mooier en gezonder van.

Positieve punten

Wij waarderen de volgende onderdelen van het wetsvoorstel:

- **Heldere probleemanalyse en visie**

Het huidige landbouwsysteem en de bijbehorende uitdagingen zijn goed beschreven. Wij delen de visie om deze problemen aan te pakken door de melkveehouderij meer grondgebonden te maken.

- **Systeemverandering richting grondgebondenheid**

Dit wetsvoorstel zet een eerste, noodzakelijke stap richting een grondgebonden melkveehouderij. Daarmee kunnen structurele problemen rondom stikstofemissies, waterkwaliteit, mestafzet en klimaat worden aangepakt.

- **Onderscheid tussen AHS en maatschappelijke landbouwgronden**

Het expliciet maken van het onderscheid tussen agrarische hoofdstructuur (AHS) en maatschappelijke landbouwgronden en het wettelijk borgen hiervan, biedt duidelijkheid voor boeren, natuurbeheerders, omwonenden, bedrijven en milieuorganisaties. Dit maakt langetermijnplanning en weloverwogen keuzes voor alle betrokkenen mogelijk.

- **Specifieke normering voor maatschappelijke landbouwgronden**

Het feit dat voor maatschappelijke landbouwgronden aparte normen worden gesteld en dat de Memorie van Toelichting mogelijke financieringsbronnen voor het beheer benoemt, vinden wij positief.

- **Koppeling van normen aan productie per melkkoe**

Het koppelen van de grondgebondenheidsnorm aan de productie per melkkoe helpt verdere intensivering en schaalvergroting tegen te gaan. Dit draagt bij aan een betere balans tussen economie, dierenwelzijn en milieu.

Aandachtspunten

Wij signaleren echter ook een aantal aandachtspunten:

1. **Aanwijzing en verdeling maatschappelijke landbouwgebieden**

Op dit moment is onduidelijk wanneer en in welke omvang maatschappelijke gronden worden aangewezen. In de Memorie van Toelichting (p. 21) wordt een globale verdeling genoemd van **één derde ML-gebieden en twee derde Agrarische Hoofdstructuur**, maar deze verdeling is niet in de wettekst zelf opgenomen.

Daarnaast is niet helder welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor de aanwijzing en verdeling van deze gronden: ligt dit bij het Rijk, de provincies of gebeurt dit in gezamenlijk overleg met andere stakeholders?

Wij adviseren daarom om in de wet een **heldere definitie** op te nemen van wat een ML-gebied is en welke gronden hieronder moeten vallen, inclusief een duidelijke verdelingssystematiek en verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast is het van belang dat er een duidelijk en uniform kader en een stappenplan komt van hoe de verantwoordelijke bestuurslaag komt tot aanwijzing van maatschappelijke landbouwgebieden. Deze uniforme wijze voorkomt onduidelijkheid of een ongelijk speelveld tussen gebieden. Uiteindelijk moet ook gespecificeerd worden welke bijdrage ML-gebieden gaan leveren aan de landelijke

opgaven zodat na de eerste concept-aanwijzing een optelsom gemaakt kan worden of het gestreefde doelbereik wordt behaald.

2. Integrale instructieregels voor maatschappelijke landbouwgebieden

Het is essentieel dat integrale instructieregels worden opgenomen die voorkomen dat landbouwpraktijken leiden tot verdroging, eutrofiëring of vergiftiging van nabijgelegen natuurgebieden, zoals ook is beschreven op pagina 22 van de Memorie van Toelichting voor de akkerbouw. Dit principe dient eveneens te gelden voor de melkveehouderij.

Integraal is volgens ons, naast een norm voor grondgebondenheid, het opnemen van:

- Een maximale stikstofgebruiksnorm;
- Een verbod op chemisch-synthetische bestrijdingsmiddelen;
- Een maximaal waterpeil onder maaiveld in veenweidegebieden;
- Permanent onttrekkingsverbod voor beken en sloten en voor grondwater;

Met deze laatste twee punten moet worden gewaarborgd dat melkveebedrijven en andere landbouwbedrijven geen negatieve effecten veroorzaken op de waterhuishouding van nabijgelegen natuurgebieden.

Door deze eisen expliciet vast te leggen in de instructieregels voor ML-gebieden wordt voorkomen dat melkveehouderijen verdwijnen en worden vervangen door intensieve teelten. Dit zou immers kunnen leiden tot nieuwe problemen rond waterkwaliteit, verdroging en biodiversiteitsverlies, waardoor de staat van de natuur in Natura 2000-gebieden verder onder druk komt te staan.

3. Versnelde verplichting grondgebondenheidsnorm in ML gebieden

De verplichting van maximaal 1,5 GVE/ha in Maatschappelijke Landbouwgebieden treedt pas in werking per 1 januari 2034 (artikel 2.31b). Tot die tijd is de afbouw en/of een aanvullende verplichting facultatief en kunnen melkveehouders ervoor kiezen de AHS-norm te volgen.

Wij achten dit onwenselijk. Wij stellen voor om in de wettekst (zoals in artikel 21) een geborgd afbouwpad voor de ML-gebiedsnorm op te nemen, startend met 2,6 GVE/ha, waaraan 82% van de melkveehouderijen al voldoet. Een afbouwpad, in combinatie met stimulerende maatregelen, stelt melkveehouders in staat zich optimaal voor te bereiden op deze transitie. Een afrekenbaar afbouwpad draagt daarnaast bij aan de benodigde juridische borging die de wettelijke opgaven ten aanzien van natuur, water en klimaat van ons vragen.

Een dergelijk geborgd afbouwpad biedt:

- **Meer zekerheid** over de benodigde transitie in deze gebieden;
- **Een snellere systeemverandering** richting duurzame landbouw;
- **Versnelde stikstofreductie** op locaties waar dit het meest urgent is.

We stellen voor het volgende geborgd afbouwpad op te nemen voor de Maatschappelijke Landbouwgebieden (ML-gebieden), toewerkend naar 1,5 GVE/ha in 2034:

- **2028–2029:** Maximaal 2,4 GVE/ha
- **2030–2031:** Maximaal 2,1 GVE/ha
- **2032–2033:** Maximaal 1,8 GVE/ha
- **Vanaf 1 januari 2034:** Maximaal 1,5 GVE/ha

Toelichting:

- Het startpunt ligt bij **2,6 GVE/ha**, waaraan **82% van de melkveehouderijen** reeds voldoet. Dit is 0,4 GVE boven het huidige gemiddelde van 2,2 GVE/ha.
- Door stapsgewijs te verlagen, ontstaat **voorbereidingstijd** voor ondernemers en wordt tegelijk de **noodzakelijke stikstofreductie** versneld, wat noodzakelijk is vanwege de slechte toestand in de N2000 gebieden.
- Het sluit aan bij de reeds geldende verplichting per **2032**, maar met een duidelijk wettelijk geborgd pad.

4. Scheiding van functies in de Agrarische Hoofdstructuur

Het huidige voorstel voor de Agrarische Hoofdstructuur kiest voor een strikte scheiding van functies. In een klein en veelzijdig land als Nederland is het echter de vraag of deze benadering wenselijk en uitvoerbaar is. Verbindingen tussen natuurgebieden en agrarische landschappen zijn essentieel, mede omdat water vanuit landbouwgebieden onvermijdelijk doorstroomt naar natuurgebieden. Hoewel in de memorie van toelichting wordt gesteld dat natuur en water randvoorwaarden vormen, komt dit niet duidelijk terug in de wettekst. Hierdoor bestaat het risico dat deze voorwaarden in de praktijk en in het publieke debat over de “Agrarische Hoofdstructuur” onvoldoende gewicht krijgen.

Om dit te voorkomen adviseren wij om in de Agrarische Hoofdstructuur een bindende doelstelling op te nemen voor minimaal **10% groenblauwe dooradering¹ per 1 januari 2034**, met een gefaseerde invoering:

- 2028-2029: 5%

1

Groenblauwe dooradering verwijst naar het integreren van natuurlijke groene en blauwe elementen in het landschap, zoals bomen, heggen en beken. Het doel is om een duurzaam en samenhangend netwerk van landschapselementen te creëren dat bijdraagt aan biodiversiteit, landschappelijke kwaliteit en klimaatadaptatie. [svbd-handreiking-definitie-landschapselementen.pdf](#)

- 2030-2031: 7%
- 2032-2033: 9%
- 2034: 10%

De realisatie kan worden gefinancierd via bestaande instrumenten voor **Agrarisch Natuurbeheer** en **klimaatmiddelen** (bijvoorbeeld voor koolstofvastlegging).

5. **Vergoedingen voor lichte ANLb pakketten voor heel NL**

Het is van belang dat de vergoedingen voor Agrarisch Natuurbeheer geconcentreerd ingezet worden voor de ML-gebieden met de grootste opgaven. Maar daarnaast adviseren wij om de financiering van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), zoals beschreven op pagina 32 van de Memorie van Toelichting, voor de lichtere pakketten beperkt open te stellen voor **overige landbouwgebieden in Nederland**. Hierdoor kunnen ook boeren binnen de Agrarische Hoofdstructuur (AHS) in beperkte vorm maatregelen nemen als dit daar van belang is voor bijvoorbeeld leefgebieden.

Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld weidevogelbeheer niet langer beperkt wordt tot specifieke gebieden, maar beschikbaar is voor landbouwers in aaneengesloten gebieden die aangemerkt zijn als leefgebieden. De **zwaardere pakketten** kunnen daarentegen gericht blijven op de Maatschappelijke Landbouwgebieden (ML-gebieden).

Daarnaast achten wij het van belang dat de **hectarevergoeding** (basispremie) in het GLB stapsgewijs wordt afgebouwd naar een systeem van **doelgerichte betalingen** op basis van **bewezen effectieve ecologische diensten** van een ondernemer. Hiermee kan ook een deel van de ML gebieden worden gefinancierd.

Om zeker te zijn van een goede invoering en aanwijzing van ML gebieden moet er goed doorgerekend worden wat de ecologische en economische impact is van deze stelselwijziging en waar nodig flankerend beleid nodig is, indien GLB en ANLb niet voldoende zijn om de transitie voor ondernemers realistisch gezien mogelijk te maken.

6. **Versneld invoeren van de 0,35 GVE/ha norm**

Wij begrijpen dat voor de Agrarische Hoofdstructuur is gekozen voor een graslandnorm van 0,35 ha grasland per GVE, met een ingroeimodel via een afbouwpad. Ook voor de AHS is een geborgd ingroeimodel voor het maximaal

aantal ha grasland per GVE van belang voor juridische geborgde emissiereductie die stand houdt bij de rechter.

Wij zien echter twee knelpunten:

1. De overgangsperiode naar 0,35 ha grasland/GVE duurt te lang.
2. De normen voor 2028 en 2029 zijn te laag.

De eerste stap van 0,20 ha grasland/GVE (vergelijkbaar met 5 GVE/ha indien geen mest elders wordt afgezet) is onvoldoende ambitieus, aangezien de gemiddelde veebezetting in 2024 2,2 GVE²/ha bedroeg. De druk op de natuur blijft daarmee te groot.

Wij erkennen dat boeren voorbereidingstijd nodig hebben, maar dit kan vanaf het moment dat de wet wordt aangenomen. Daarom adviseren wij een versneld tijdpad:

- **2028–2029:** 0,25 ha grasland/GVE
- **2030–2031:** 0,30 ha grasland/GVE
- **2032 en verder:** 0,35 ha grasland/GVE

Onduidelijkheden in de Memorie van Toelichting

Wij verzoeken om verduidelijking van de volgende punten:

- **Reikwijdte van het wetsvoorstel**
Het wetsvoorstel lijkt primair gericht op de melkveehouderij, maar door de voermestcontracten wordt ook de akkerbouw deels betrokken. Duidelijker onderscheid tussen de sectoren zou verhelderend zijn. En voor de maatschappelijke landbouwgronden geldt dat door integrale instructieregels op te stellen ook de akkerbouw in die gebieden zich zal moeten aanpassen.
- **Beperkte focus op melkveehouderij**
Voor de varkens- en pluimveehouderij geldt enkel de maximale mesttransportradius, zonder verdere stappen richting grondgebondenheid. Gezien het grote aandeel van deze sectoren in krachtvoergebruik en mestproductie, vragen wij om een verkenning naar de invoering van voermestcontracten in deze sectoren vanaf 2030, eventueel met een aangepast tempo en in combinatie met gebruik van reststromen.

²[Veebezetting op melkveebedrijven - LMM](#)

- **Doel graslandderogatie**

Op p. 5 wordt genoemd dat dit wetsvoorstel kan bijdragen aan het verkrijgen van een nieuwe graslandderogatie. Wij begrijpen niet hoe dit zich verhoudt tot de doelen van vermindering van stikstofuitstoot en verbetering van waterkwaliteit. Dit lijkt tegenstrijdig en behoeft toelichting.

Samenvattend

Wij zien dit wetsvoorstel als een belangrijke eerste stap naar een grondgebonden landbouw en een duurzamer gebruik van onze landbouwgronden. Tegelijkertijd is op enkele punten meer duidelijkheid en aanscherping nodig om de beoogde systeemverandering tijdig en effectief te realiseren.

Wij roepen op om:

1. Heldere afspraken te maken over de aanwijzing en verdeling van maatschappelijke landbouwgronden;
2. De verplichte instructieregels voor ML gebieden integraal te maken om verdroging, eutrofiëring en gebruik van chemisch-synthetische middelen te voorkomen;
3. Een verplicht afbouwpad in te voeren vanaf 2028 naar 1,5 GVE/ha in 2034 voor de ML gebieden;
4. De invoering van de 0,35 ha grasland/GVE norm te versnellen door te starten met hogere normen vanaf 2028;
5. Een bindende doelstelling vast te stellen voor minimaal 10% groenblauwe dooradering in de AHS per 2034, met gefaseerde invoering;
6. ANLB vergoedingen aan te passen, door de zwaardere pakketten te focussen op ML gebieden, de lichtere pakketten open te stellen voor die landbouwgebieden die bijdragen aan de vergroting van een leefgebied en de GLB-hectarevergoedingen om te vormen naar een systeem van doelgerichte betalingen op basis van bewezen effectieve ecologische diensten van een ondernemer.
7. De reikwijdte van het wetsvoorstel te verbreden naar andere veehouderijsectoren;
8. De relatie met derogatie en milieudoelen te verduidelijken.

Wij hopen dat onze opmerkingen en aanbevelingen worden meegenomen in de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Graag lichten wij onze zienswijze nog verder toe,

Namens Natuur & Milieu en Natuurmonumenten

