Eerste Kamer der Staten-Generaal **I**

Vergaderjaar 2026-2027

30 252 Toekomstvisie agrarische sector

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

L[1] **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2026

Eindelijk geven we boer, natuur én bouw weer ruimte. Via natuurherstel krijgen we Nederland weer stap voor stap in beweging. Die richting heeft het kabinet op 26 juni gekozen. In de brief *Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en verdere uitwerking zoneringsaanpak,* die ik u vandaag stuur, leggen we die richting vast. In deze brief zet ik uiteen hoe het kabinet boeren ondersteunt in het behalen van de vastgestelde richting en emissiedoelen. Hiermee kom ik mijn toezegging na om uiterlijk eind van het jaar een overzicht te sturen van specifieke regelingen voor elk onderdeel van het trappetje van Remkes.

Het kabinet werkt in een samenhangende aanpak aan natuurherstel en vergunningverlening, maar zeker ook ondersteuning voor agrarisch ondernemers. Uitgangspunt daarbij is dat we agrarische ondernemers geen bedrijfs- of verdienmodel gaan voorschrijven, maar ondersteunen bij het ontwikkelperspectief dat de ondernemer kiest voor het bedrijf. Niet elke richting is passend voor elke ondernemer of elk bedrijf. Het ontwikkelperspectief zal bestaan uit (een combinatie van) innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen of stoppen. Het kabinet staat naast de boeren om hen te helpen de eigen richting te bepalen. We zorgen ervoor dat er voldoende capaciteit beschikbaar blijft om ondernemers van advies te voorzien en bieden voldoende mogelijkheden voor (financiële) ondersteuning. Het kabinet heeft daarbij ook oog voor mogelijke negatieve gevolgen voor de agrarische sector en de werkgelegenheid en zal er alles aan doen om deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Voor het vormgeven van het ondersteuningspakket werken we samen met de provincies die eveneens een belangrijke ondersteuningsrol vervullen richting agrarische ondernemers.

Voor elke ontwikkelrichting is ondersteuning beschikbaar of in voorbereiding, waaronder € 1,7 miljard voor stal- en managementmaatregelen, waarvan € 164 miljoen vanaf 2027 tot en met 2030 om managementmaatregelen in de melkveehouderij te belonen en € 60 miljoen voor advies, praktijknetwerken en demobedrijven. Ook de keten moet meebetalen, zodat boeren beloond worden voor de waarde die zij toevoegen.

Deze brief is niet het eindpunt. De komende periode werkt het kabinet de ondersteuning verder uit. Het kabinet blijft hierover in gesprek met agrarische organisaties, medeoverheden, banken en ketenpartijen, zodat de regelingen en andere faciliterende instrumenten zo goed mogelijk aansluiten bij de praktijk op het erf.

[1] De letter L heeft alleen betrekking op 30 252.

Het kabinet heeft Wageningen Social & Economic Research (WSER) gevraagd om, aanvullend op de eerdere reflecties van het Planbureau van de Leefomgeving (PBL)[1] en de Landsadvocaat[2], de sociaaleconomische gevolgen van het maatregelenpakket stikstof, landbouw en natuur in kaart te brengen. Het rapport *Reflectie maatregelpakket stikstof* voeg ik als bijlage bij deze brief.

In deze brief geef ik een toelichting op de volgende punten:
1. Ondersteunend pakket voor boeren
2. Kabinetsreactie op de reflectie van WSER

1. Ondersteunend pakket voor boeren

De WSER-reflectie maakt duidelijk dat een ruim ondersteuningspakket nodig is. Het kabinet biedt financiële ondersteuning voor boeren tot 2035. Daarnaast zijn ook andere dingen belangrijk, zoals inzicht in de emissies op bedrijfsniveau, snellere erkenning van emissiereducerende maatregelen, een bijdrage van de keten en ruimte voor doelsturing. Graag neem ik uw Kamer mee in de ondersteunende instrumenten die al beschikbaar zijn voor boeren die nu al aan de slag willen, wat er nog in ontwikkeling is en op welke manieren het kabinet het verdienvermogen van boeren van de toekomst versterkt.

a) Financiële ondersteuning

Overzicht huidig beschikbare ondersteuning
Voor alle ontwikkelperspectieven – innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen – zijn regelingen beschikbaar, zowel generiek als gericht op specifieke doelgroepen. Het kabinet zal deze verder versterken, uitbouwen en waar nodig nieuwe instrumenten ontwikkelen. Het kabinet betrekt ook de mogelijkheden die het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid gaat bieden. In tabel 1 is een overzicht gegeven van deze instrumenten. Agrarisch ondernemers kunnen de beschikbare instrumenten raadplegen op www.groeiennaarmorgen.nl

Tabel 1. Overzicht van het instrumentarium per ontwikkelrichting*

Ontwikkelrichtingen	Bestaande regeling / binnenkort open	Nog verder te ontwikkelen
Blijven		
Innoveren	• **Experimenteerlocaties (50 mln.)** • Milieu-investeringsaftrek (MIA)/Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) • Energie-investeringsaftrek (EIA) • Borgstellingskrediet voor de landbouw en visserij (BLV) • Kennisvouchers • Europees Innovatie Partnerschap (EIP) • Hoogwaardige mestverwerking (HMV) en Renure • Subsidie Duurzame Energie (SDE++)	• **Ondersteuning onderzoek en ontwikkeling stalinnovatie (100 mln.)** • **Ondersteuning investeringen stalmaatregelen (1,1 mld.)** (w.o. onderzoek naar FIL dier & klimaat) • **Ondersteuning managementmaatregelen (500 mln. w.o. 164 mln. voor Subsidieregeling managementmaatregelen veehouderij (Smv)** • **Convenant toekomst-bestendige gewas-bescherming (250 mln.)****
Extensiveren	• Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem) • **Agrarisch Natuurbeheer**	• **Extensivering zones w.o. regeling Extensieve landbouw in zones (ELZ) (aanzienlijk deel van 9 mld.**

[2] Bijlage bij Kamerstuk 36 800-XIV-93

	(ANB) (1,2 mld. + 165 mln struc.)*** • Eco-regeling • Kennisvouchers • Nationale grondbank	**voor gebiedsgerichte aanpak)** • **Extensivering kwetsbare watergebieden (1 mld.)** • **Grondbeleid en -instrumenten (onderdeel van 9 mld. voor gebiedsgerichte aanpak):** gerichte grondaankoop, pachtuitgifte van overheidsgrond, vrijwillige kavelruil, wettelijke herverkaveling, gronddrukanalyses • **Extensivering als flankerend beleid voor grondgebondenheid (107,5 mln.)**
Omschakelen******	• **Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) (43 mln.)** • Actieplan Groei biologische consumptie en productie • Eco-regeling • Kennisvouchers • Regeling Generatieve Landbouw (ReGeNL)	• **Versnelling actieplan groei biologische productie en consumptie (43 mln.)**
Verplaatsen	• Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp)	• **Verplaatsing vanuit de zones (onderdeel van 9 mld. voor gebiedsgerichte aanpak)** • **Verplaatsing als flankerend beleid voor grondgebondenheid (107,5 mln.)**
Beëindigen	• Maatregel gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties (MGB) • Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr)	• **Aanvullend budget voor vrijwillige beëindiging (2,75 mld.)**

**Instrumenten die (aanvullende) financiering ontvangen vanuit het Stikstoffonds zijn dikgedrukt. De bedragen die zijn aangegeven betreffen een indicatieve verdeling van de middelen uit het Stikstoffonds.*

*** De toekenning en verdeling van deze bijdrage over de doelen zal afhankelijk zijn van de uitkomst van het convenantproces.*

****Het bedrag van 165 mln. euro is aanvullend op de bestaande budgetreeks voor ANB, het totale budget voor ANB groeit hiermee naar 485 mln. euro per jaar.*

*****Het kabinet onderzoekt of in de nieuwe GLB-periode (2028-2034) meer middelen beschikbaar gesteld kunnen worden voor omschakeling.*

Graag licht ik enkele instrumenten uit dit overzicht toe. Ik start met regelingen voor kennis en begeleiding en ga daarna in op de omvangrijke regelingen en instrumenten voor management- en stalmaatregelen, fiscale instrumenten, mestverwerking en regelingen rondom kwetsbare natuur.

Kennis en begeleiding

Voor boeren starten keuzes voor de toekomst van het bedrijf vaak met het opdoen van kennis, advies en inzicht. Daarom helpt het kabinet met de volgende middelen.

Kennisverspreiding wordt nu al ondersteund via Sociaaleconomische begeleiding (SEB) of de GLB-kennisvouchers (SABE). Tot 2035 is aanvullend circa € 60 miljoen beschikbaar voor kennisverspreiding met adviesvouchers voor bedrijfsplannen, praktijknetwerken en

demonstratiebedrijven. Zo faciliteert het kabinet de mogelijkheid om kennis binnen te halen, te verzamelen, en uit te wisselen. Dit is ook belangrijk om van theorie naar praktijk te gaan.

Boeren kunnen persoonlijke begeleiding en advies krijgen via de zaakbegeleiders van LVVN of begeleiders die beschikbaar zijn via de regeling Sociaal Economische Begeleiding (SEB). Bij de begeleiders komen alle mogelijkheden en opties van zowel het Rijk als de provincies bij elkaar. Dat maakt dat zij boeren op maat kunnen helpen bij de ontwikkelingen van het bedrijf.

Direct aan de slag met managementmaatregelen
Managementmaatregelen kunnen vaak snel worden ingezet omdat ze beperkte investeringen vragen en ze kunnen op korte termijn al zorgen voor emissiereductie. De afgelopen jaren is veel inzet gepleegd om veehouders in staat te stellen om stal- en managementmaatregelen toe te passen op hun bedrijf. Binnen het programma integraal aanpakken en in de netwerken van praktijkbedrijven zijn maatregelen onderzocht die veehouders kunnen nemen om emissies te reduceren en is de ontwikkeling van brongerichte maatregelen gestimuleerd met drie openstellingen van de innovatiemodule van de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) met een toegewezen budget van € 60,8 miljoen en drie openstellingen van de investeringsmodule van de Sbv met een toegewezen budget van € 21,7 miljoen.
Een goed voorbeeld van een snel toe te passen managementmaatregel is de verlaging van het ruweiwitgehalte in melkveerantsoenen. Onderzoek naar een verlaging van het ruweiwitgehalte naar 155 gram per kilogram in melkveerantsoenen laat zien dat de ammoniakemissie substantieel kan worden verminderd met behoud van productie, diergezondheid en dierenwelzijn. Dit maakt het een kansrijke maatregel die melkveehouders kunnen inzetten voor het behalen van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor ammoniak.
Onderzoek van Dairy Campus heeft laten zien dat onder gecontroleerde omstandigheden een verlaging van het ruweiwitgehalte van 154 naar 143 gram per kilogram geen nadelige effecten had op melkproductie, vruchtbaarheid of diergezondheid. De resultaten benadrukken daarmee het belang van het verder stimuleren van een lager ruweiwitgehalte in melkveerantsoenen, maar vragen ook om nadere uitwerking van de wijze waarop deze maatregel effectief, uitvoerbaar en controleerbaar kan worden geborgd. Dit werk ik momenteel uit.

Om melkveehouders te belonen voor het nemen van specifieke maatregelen wordt gewerkt aan de Stimuleringsregeling managementmaatregelen veehouderij (SMV). Voor melkveehouders wordt de SMV uiterlijk per 1 juli 2027 gepubliceerd en we streven ernaar de regeling daarna ook open te stellen voor andere sectoren. De SMV draagt bij aan een significante emissiereductie van ammoniak in de veehouderij door melkveehouders te ondersteunen in de toepassing van bewezen effectieve en praktijkrijpe managementmaatregelen, zoals het verhogen van het aantal uren weidegang en het verlagen van het ruweiwitgehalte in het melkveerantsoen. Melkveehouders kunnen met deze maatregelen direct aan de slag en zijn niet afhankelijk van vergunningverlening. In de stimuleringsregeling gaan we melkveehouders, passend bij het ingroeipad van de bedrijfsspecifieke emissienormen, positief belonen voor het bereiken van een streefwaarde.

Investeren in stallen
De bedrijfsspecifieke emissienormen vragen inzet en mogelijk investeringen van ondernemers in verduurzaming en vernieuwing van stallen. Zonder de juiste ondersteuning van overheid en markt zijn deze investeringen bedrijfseconomisch niet haalbaar. Dat laat ook de reflectie van de WSER zien. Daarom is er € 1,2 miljard gereserveerd om tot 2035 te ondersteunen bij het nemen van stalmaatregelen en voor:

1) onderzoek en ontwikkeling van stalmaatregelen, versnelling van het innovatieproces en het continu meten van stalemissies op bedrijfsniveau (€ 100 miljoen tot 2035);
2) investeringen in integraal duurzame stallen (€ 1,1 miljard tot 2035).

De komende maanden wordt de inzet van deze middelen uitgewerkt. Daarbij wordt gekeken naar een mix van subsidies en fiscale en financieringsinstrumenten. Financiële besluitvorming over de precieze invulling vindt plaats bij voorjaarsbesluitvorming 2027.
Daarna komen de regelingen zo snel en zoveel mogelijk in samenhang beschikbaar.

Fiscale ondersteuning

Het kabinet heeft fiscale regelingen beschikbaar voor ondernemers om te voldoen aan de opgaven. Ondernemers kunnen nu al gebruik maken van de Landbouwvrijstelling en de Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). In de Fiscale Verzamelwet 2028 wordt een maatregel uitgewerkt die het knelpunt bij gronduitwisseling tussen agrariërs en de toepassing van de BOR wegneemt. Het kabinet verwacht dat deze maatregel gronduitwisseling zal stimuleren. Het kabinet beziet ook hoe vergelijkbare knelpunten in de toepassing van de Landbouwvrijstelling kunnen worden opgelost. Voor bepaalde investeringen kan gebruik gemaakt worden van de Milieu-investeringsaftrek (MIA), Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) en Energie-investeringsaftrek (EIA).
Er komt ook een fiscale investeringsfaciliteit dier en klimaat, waarmee agrariërs tot 2035 worden ondersteund bij het doen van investeringen in dierenwelzijn en natuurherstel waaronder ook maatregelen ten behoeve van de stikstofopgave. De verdere vormgeving van deze investeringsfaciliteit wordt het komende half jaar uitgewerkt, waarbij in ieder geval zal worden gekeken naar de afbakening (geen openeinderegeling), uitvoerings- en staatssteunaspecten en mogelijke alternatieven. Ook gaat het kabinet kijken of regelingen zoals een Tante Agaathregeling, een vijfjaars middelingsregeling en een ophoging en verbreding van de Vamil kunnen bijdragen aan het kunnen voldoen aan de opgave. Over de inzet van fiscale maatregelen zal het kabinet een besluit nemen in het kader van de Voorjaarsnota 2027. Het kabinet stelt nu reeds € 5 miljoen in 2027 en daarna € 10 miljoen structureel beschikbaar.

Ondersteuning mestverwerking en Renure
In de Kamerbrief van 26 juni jl. heeft het kabinet de opschaling en stimulering van Renure aangekondigd, samen met de inzet op groen gas via mestvergisting. Dit draagt bij aan reductie van methaan- en ammoniakemissies en kan voorzien in een aanvullend verdienmodel voor ondernemers. In dat kader heb ik recent een conceptregeling[3] bij de Tweede Kamer voorgehangen om de subsidiemodule Hoogwaardige mestverwerking (HMV) met vijf jaar te verlengen. Dit maakt het mogelijk om van 1 januari 2027 tot 1 januari 2032 gefaseerd subsidie te verstrekken voor hoogwaardige mestverwerking. Het kabinet acht de opschaling van Renure wenselijk en zet ook in op de verruiming van de subsidiemodule naar kleinschalige en/of mobiele mestbewerkingsinstallaties voor Renure-meststoffen. Het doel is om deze subsidiemodule in het eerste kwartaal van 2027 openstellen.

Om collectieve mestvergistingsinitiatieven te ondersteunen, werk ik samen met het Nationaal Groenfonds een instrument uit. De inzet is om een deel van de aanloopkosten voor collectieve mono-mestvergistingsinitiatieven voor te financieren. Het gaat specifiek om de kosten die gemaakt worden in de risicovolle voorfase van een initiatief, bijvoorbeeld het zoeken naar een geschikte locatie, aansluiting op het gas- en elektriciteitsnet en vergunningsaanvragen. Dit zijn substantiële kostenposten die voor veel collectieven lastig te financieren zijn. Het kabinet wil het fonds in het eerste kwartaal van 2027 openstellen.

In totaal is er voor de stimulering van mestverwerking (waaronder Renure), het opstarten van mestvergistingsinitiatieven en emissiearme aanwendingstechnieken van meststoffen (tevens onderdeel van het stikstofpakket) tot en met 2030 circa € 160 miljoen beschikbaar.

Extra ondersteuning in de zones
Voor bedrijven in zoneringsgebieden rond Natura 2000-gebieden en kwetsbare watergebieden zullen in 2035 naast de generieke regels, ook nog aanvullende regels gelden. Deze staan beschreven in de Kamerbrief *Ontwerpprogramma Landbouw, Natuur en Stikstof en Wetsvoorstel voor vastlegging van de emissiedoelen*, die ik gelijktijdig naar de Kamer heb gestuurd. Deze bedrijven kunnen gebruik maken van de ondersteuning die ook buiten de zones beschikbaar is. Daarnaast wordt er een aanvullend pakket specifiek voor hen beschikbaar gesteld, passend bij de regels in de zones die in 2035 gaan gelden, dat hierna wordt toegelicht.

Regeling voor extensieve landbouw in de zones
Ondernemers in de zones die willen extensiveren en omschakelen kunnen daarvoor gebruik maken van bestaande instrumenten maar krijgen ook toegang tot een nieuw instrument dat speciaal voor hen wordt ontwikkeld: de Regeling extensieve landbouw in zones (ELZ-regeling). We gaan bij deze regeling uit van meerjarige premies, ondersteuning bij omschakeling of eenmalige afwaardering van

[3] Kamerstuk 33 037, nr. 648

landbouwgronden. Daarnaast kan het bestaande *Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)* worden benut, dat we met € 43 miljoen aanvullen. Ik verwacht uiterlijk 1 juni 2027 de invulling van deze regeling met uw Kamer te delen.
In de zones is biologische landbouw een voorbeeld, maar niet de norm. Ook andere extensieve vormen van de landbouw blijven mogelijk.

Om mogelijkheden te bieden voor ondernemers in de zones om hun bedrijf te extensiveren is het nodig dat er in de zones gestuurd wordt op grond en ruimtelijke ordening. Bovendien leveren individuele keuzes niet vanzelf een sluitende gebiedspuzzel op. Om tot samenhangende realisatie te komen is daarom regie nodig, samen met medeoverheden. Provincies hebben daarin bijvoorbeeld een belangrijke rol als gebiedsregisseur en beschikken over grondinstrumenten. Dat vraagt om heldere uitvoeringsafspraken, onder meer over grondmobiliteit, en om versterking van de uitvoeringskracht. Deze uitvoeringsafspraken zal ik in de tweede helft van 2027 met de medeoverheden maken.

Nieuwe landelijke verplaatsingsregeling
Ondernemers die hun bedrijf naar een locatie buiten de zone willen verplaatsen worden geholpen met een nieuwe landelijke verplaatsingsregeling. Om deze regeling zo effectief mogelijk vorm te geven, benutten we onze ervaringen met de huidige verplaatsingsregeling (Lvvp). Verplaatsing is een complex proces en vraagt om meer dan alleen een subsidieregeling. Zo dienen er hervestigingslocaties beschikbaar te zijn met voldoende grond. Het kabinet maakt bestuurlijke afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een Bestuursakkoord, met gemeenten over de beschikbaarheid van geschikte locaties voor verplaatsing en over de wijze waarop zij medewerking kunnen verlenen aan ondernemers die nieuwe locaties op het oog hebben. Die bestuurlijke afspraken worden met het oog op de openstelling van de nieuwe verplaatsingsregeling tijdig gemaakt. Bij de ontwikkeling en uitvoering van de nieuwe verplaatsingsregeling wordt zodoende actief samengewerkt met medeoverheden. Om ondernemers persoonlijk te ondersteunen bij het complexe proces van verplaatsing, wil het kabinet ook zaakbegeleiders inzetten. Ik verwacht uiterlijk 1 juni 2027 de invulling van de nieuwe verplaatsingsregeling met uw Kamer te delen.

Ondersteuning door provincies
De WSER-reflectie concludeert dat de middelen uit het Stikstoffonds een grote bijdrage kunnen leveren aan de ondersteuning van de agrarische sector. Maar het kabinet benut ook andere bronnen van financiering. Zo start vanaf 2028 de nieuwe GLB-periode en zullen de mogelijkheden die het GLB biedt worden gebruikt ten behoeve van ondersteuning aan boeren in het kader van dit maatregelenpakket.

Daarnaast hebben ook provincies instrumenten beschikbaar om agrarisch ondernemers te ondersteunen bij de verschillende ontwikkelrichtingen. Hierbij valt te denken aan regelingen voor verplaatsing, beëindiging (MGB), beloning van en kennisdeling over duurzaamheidsprestaties, regelingen voor productieve en niet-productieve investeringen en de begeleiding van ondernemers.

Provincies spelen verder een belangrijke rol in de beschikbaarheid van grond. Ze beschikken over instrumentarium zoals grondbanken voor aan- en verkoop van grond, pachtuitgifte van provinciale gronden, inzet van vrijwillige kavelruil, wettelijke herverkaveling en de inbreng van provinciale gronden in deze ruilprocessen. Het kabinet meet afspraken met provincies over hoe zij met deze instrumenten kunnen bijdragen aan extensivering en duurzame ontwikkeling van de grondgebonden veehouderij en akkerbouw. De precieze invulling vindt plaats in het kader van de gebiedsgerichte aanpakken.

In een aantal gebieden is het kabinet samen met provincies met prioriteit aan de slag. Voor De Peel en De Veluwe is € 600 miljoen beschikbaar, en het kabinet heeft voor de vijf andere prioritaire gebieden € 500 miljoen beschikbaar gesteld. Hiermee werken we onder meer aan het ondersteunen van boeren bij het toekomstbestendig maken van hun bedrijf.

Ook de keten betaalt mee
De kosten voor verduurzaming in de primaire sector kunnen niet alleen gedragen worden door agrarisch ondernemers en de overheid. Ook ketenpartijen, van voerleveranciers tot verwerkers en supermarkten, moeten bijdragen. Ik waardeer de rol die ketenpartijen nu al spelen, bijvoorbeeld op

het gebied van verduurzaming van dierlijke producten, dierwaardigheid, voedselverspilling en biologische landbouw. Maar, als we agrarisch ondernemers om extra inspanningen vragen, mogen we datzelfde verwachten van andere partijen in de keten.

Daarom maak ik voor 1 april 2027 heldere afspraken met ketenpartijen over het vergroten van de afzet van duurzaam geproduceerd voedsel, het aanbod in de winkel en de aansluiting tussen private en publieke doelsturing. Ik verwacht dat ketenpartijen bereid zijn om een extra inspanning te leveren, maar heb daarbij oog voor het risico van vrijblijvendheid. Daarom zijn de afspraken die ik beoog bindend en kijk ik ook naar de eventuele verplichtingen voor deze partijen. In dat licht ben ik de Uitgebreide Ketenverantwoordelijkheid (UKV) aan het uitwerken. In het tweede kwartaal van 2027 deel ik mijn ketenaanpak met de Kamer.

b) <u>De boer aan het roer</u>

Met doelsturing zijn agrarische ondernemers weer aan zet. De bedrijfsspecifieke emissienormen gelden per 2035 en maken duidelijk wat er van de ondernemer wordt verwacht. Zij mogen daarbij rekenen op een overheid die de randvoorwaarden vervult en die hen in staat stelt om aan de normen te voldoen. Daar is veel voor nodig: inzicht in de norm, weten wat meetelt en een goed datasysteem en vergunningverlening.

Wat is er nodig?
Ondernemers moeten kunnen nagaan wat de opgave betekent voor hen. Daarom werkt het kabinet aan een instrument waarmee de opgave voor agrarisch ondernemers op bedrijfsniveau inzichtelijk wordt gemaakt. Via de KringloopWijzer kunnen melkveehouders een eerste indicatie krijgen van waar zij staan ten opzichte van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor 2035. Hiervoor is ook een handreiking beschikbaar op de LVVN-website voor agrariërs, www.groeiennaarmorgen.nl. Uiterlijk 31 maart 2027 kunnen melkveehouders met een simulatie-instrument voor hun bedrijf bepalen welke inzet en maatregelen nodig zijn om de emissienormen te realiseren.

Daarnaast brengen we ook in kaart hoe de emissienormen uitwerken voor verschillende bedrijfstypen. Een goed voorbeeld daarvan zijn de bestaande praktijknetwerken zoals Koeien en Kansen. Dit zetten we dan ook voort. Praktijkervaringen, bedrijfsinzichten en handelingsperspectieven van uiteenlopende melkveebedrijven, die behulpzaam zijn bij het uitwerken van het ondersteunende pakket, komen daarbij in beeld. Daarnaast wordt het handelingsperspectief voor specifiek biologische en extensieve bedrijven nader onderzocht.

Biologisch en extensieve bedrijven
Een goedwerkend systeem van doelsturing betekent dat er ruimte is voor een diversiteit aan bedrijven in de landbouw. Juist omdat biologische en extensieve bedrijven met hun bedrijfsvoering al een integrale positieve bijdrage leveren aan natuur en waterkwaliteit, heb ik vanaf het begin aangegeven dat ik het om die reden belangrijk vind dat de bedrijfsspecifieke emissienormen ook haalbaar zijn voor deze bedrijven. Daarom werk ik de komende tijd de volgende stappen uit:
- De rekensystematiek gaat voldoende aansluiten op dit type bedrijven. Bijvoorbeeld voor het meerekenen van weidegang dat deze bedrijven al in hoge mate toepassen. Dit wordt preciezer in kaart gebracht.
- Met Wageningen Livestock Research brengen we het handelingsperspectief verder in beeld door middel van het doorrekenen van maatregelenpakketten bij een representatieve groep biologische en extensieve bedrijven. Voor deze bedrijven is het investeren in techniek niet altijd passend. Daarom wordt voor deze bedrijven vooral gekeken naar maatregelpakketten met relatief eenvoudige stalmaatregelen, meer weidegang, minder ruweiwit in rantsoenen en andere managementmaatregelen. Het kabinet vindt het belangrijk dat maatregelpakketten ondersteunend zijn aan de diversiteit in typen bedrijven en bedrijfsvoeringsmodellen zodat wordt voorkomen dat (het beeld ontstaat dat) er één ontwikkelperspectief is.
- Het faciliterend pakket met ondersteuning voor stal- en managementmaatregelen krijgt specifieke ondersteuning voor dit type bedrijven.

Op basis hiervan zal het kabinet besluiten of en hoe een eventuele aanpassing van de emissienorm voor ammoniak en de uitzondering op klimaat voor biologische bedrijven kan worden vormgegeven. Ik streef ernaar om de Kamer daar uiterlijk 31 maart 2027 over te informeren. Dat is ruim voordat

de uiteindelijke ontwerpregelgeving voor de bedrijfsspecifieke emissienormen in consultatie gaat en naar de Kamer wordt gestuurd. Ik heb daarnaast met vertegenwoordigers van biologische en extensieve bedrijven, zoals Biohuis, afgesproken om hierover de komende maanden structureel overleg te blijven voeren.

Hoe rekenen maatregelen mee?
Doelsturing biedt ruimte voor het ondernemerschap en de expertise van de boer. Dat is een grote verandering, zowel op bedrijfsniveau als bij de overheid. Voor een werkbaar doelsturingssysteem moeten ondernemers niet alleen weten aan welke doelen of normen zij moeten voldoen maar moeten zij ook weten hóe ze kunnen aantonen dat zij aan de normen voldoen en hoe de emissie per bedrijf betrouwbaar en transparant wordt vastgesteld. Het is belangrijk dat er voldoende zekerheid is over wat (innovatieve) staltechnieken en managementmaatregelen aan reductie opleveren.

Daarbij is het ook nodig dat de overheid ervoor zorgt dat er in ieder geval één betrouwbare rekenmethode is waarmee op bedrijfsniveau kan worden bepaald welke emissiereductie de genomen maatregelen opleveren. Het borgen van maatregelen is de verplichting van de overheid richting de ondernemer om te zorgen voor een werkbaar systeem. De komende periode werk ik samen met betrokken partijen mogelijkheden uit om op bedrijfsniveau emissies te bepalen, waarbij per sector wordt gekeken wat haalbaar, wenselijk en logisch is. De volgende drie opties worden verder uitgewerkt:

1. Een vereenvoudigde rekenmethode, waarbij bedrijfsspecifieke gegevens worden aangevuld met forfaitaire waarden. Hiervoor zijn minder bedrijfsspecifieke gegevens nodig. Daarbij wordt gekeken naar gegevens die reeds bij de overheid beschikbaar zijn en gegevens die eenvoudig aanvullend kunnen worden ontsloten.
2. Een uitgebreidere rekenmethode, waarbij meer bedrijfsspecifieke gegevens worden gebruikt. De veehouder kan ervoor kiezen deze gegevens aan te leveren om de emissies specifieker te bepalen dan de forfaits en zo nauwkeuriger te sturen. Deze optie wordt publiek-privaat verder uitgewerkt.
3. (Continu) meten van emissies, waarmee emissies rechtstreeks op bedrijfsniveau kunnen worden bepaald. Vanwege de huidige technische mogelijkheden zal dit niet voor elk bedrijf mogelijk zijn. Ik werk er hard aan om te zorgen dat het continu meten in zoveel mogelijke situaties toegepast kan gaan worden.

Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot het bedrijfsspecifiek meten van emissies[4]. De rechtbank Gelderland heeft recent uitspraak gedaan over twee natuurvergunningen voor varkensbedrijven die zijn verleend op basis van doelvoorschriften met het continu meten van emissies met sensoren. Hieruit blijkt dat het continu meten van de stalemissies de borging kan bieden die nodig is om een omgevingsvergunning op basis van doelvoorschriften te verlenen én te kunnen handhaven[5]. Dit is veelbelovend. Ik zal uw Kamer in het eerste kwartaal van 2027 over de verdere uitwerking van de doelsturingssystematiek informeren.

Welke maatregelen rekenen mee?
Naast dat ondernemers moeten weten wat hun opgave is, moet ook duidelijk zijn welke maatregelen op dit moment meetellen en hoe deze gereedschapskist verder gevuld gaat worden richting 2035.

In het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling werken de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en ik samen aan vernieuwing van het stelsel om emissiereductiemaatregelen te beoordelen. Het stelsel van stalbeoordeling vormt een belangrijke bouwsteen voor vergunningverlening, doelsturing, toepassing van continu meten en het met vertrouwen toepassen van innovaties. Dit alles draagt bij aan haalbare normen. Ook biedt dit stelsel met deze vernieuwing zekerheid in de keten, voor leveranciers, ondernemers en toezichthouders. De beoogde inwerkingtreding van dit nieuwe stelsel is voorzien voor uiterlijk 1 juli 2028.

[4] Kamerstuk 35 334, nr. 445
[5] ECLI:NL:RBGEL:2026:7321, Rechtbank Gelderland, ARN 25/581 en 25/608

Het Programma Vernieuwing Stalbeoordeling kan alleen in de praktijk goed functioneren als de basis goed op orde is, juist in tijden wanneer we vragen van boeren om aan de slag te gaan met innovatie. Hier werken we continu aan.

Daar waar passend zullen bestaande systemen herbeoordeeld worden zodat veehouders ze kunnen blijven gebruiken om te voldoen aan de vast te stellen bedrijfsemissienormen. Voor dit traject zijn metingen nodig. De noodzakelijke metingen worden in de eerste helft van 2027 opgestart. In overleg met de sector wordt dit in 2026 verder uitgewerkt. Als leveranciers hier ondersteuning bij nodig hebben zal bezien worden hoe dit gefaciliteerd kan worden. In overleg met sectorpartijen wordt bezien of extra capaciteit en budget nodig is. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en ik zorgen ervoor dat het nieuwe stelsel en het vaststellen van referentiestallen, het erkennen van nieuwe maatregelen niet doorkruist, zodat er geen onnodige vertraging opgelopen wordt.

Maar er hoeft niet op het nieuwe systeem gewacht te worden. Ook in het huidige stelsel kunnen bestaande staltechnieken en systemen nog steeds toegelaten worden en een emissiefactor krijgen. Enkele voorbeelden van maatregelen die de afgelopen jaren beschikbaar zijn gekomen zijn HA1.35 (Cow Toilet), HA1.34 (V1 Groove) voor melkvee, AP2.6 (ASPRA Agro), AP100.6 (ECO Air Care) voor pluimvee (per 1 oktober 2026) en HA1.38 (Lely Sphere).

Om te zorgen dat veehouders voldoende mogelijkheden en zekerheid hebben om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen te voldoen, moeten er meer erkende emissiereducerende maatregelen beschikbaar komen. Hierbij kan in het nieuwe stelsel gekozen worden voor een emissielabel of continu meten. Hier wordt al publiek-privaat aan samengewerkt in het Regieorgaan ‘Versnellen innovatie emissiereductie duurzame veehouderij’. Dit convenant loopt eind dit jaar af en is recent geëvalueerd. Die lessen hieruit nemen we mee om het vervolg zo effectief mogelijk in te richten om samen te werken aan meer beschikbare erkende emissiereducerende maatregelen voor veehouders. Samen met sectorpartijen zullen wij nagaan of het mogelijk is om nieuwe innovatieve maatregelen, die al ver in ontwikkeling zijn, zo snel als mogelijk te laten erkennen. Tevens komen wij met sectorpartijen tot een zogenoemde ‘fastlane’ om buitenlandse (onder andere in België, Denemarken en Duitsland) innovaties met versnelde erkenning mogelijk te maken door gebruik te maken van in het buitenland erkende innovaties, onderzoek en opgestelde onderbouwingen. Zorgvuldigheid is daarbij wel van belang, omdat er voldoende zekerheid moet zijn over de prestaties van deze maatregelen. Zo moeten maatregelen bijvoorbeeld in de praktijk getest en bemeten zijn. Hierbij moeten ook marktpartijen een rol spelen. Over deze en andere ontwikkelingen met betrekking tot innovatie voor emissiereductie zullen de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en ik de Kamer binnenkort nader informeren.

Hoe gaan we om met data?
Zoals eerder met uw Kamer gewisseld werk ik aan de realisatie van een Data-Ecosysteem Agro (DESA) ten behoeve van meerdere sectoren en opgaven. Dit is een publiek-privaat afspraken- en voorzieningenstelsel dat betrouwbaar en veilig datadelen binnen de agroketen mogelijk moet maken. Bovendien wordt er samen met de WUR gewerkt aan de doorontwikkeling van de reeds gepubliceerde integrale KPI-kernset Duurzame Landbouw voor de melkveesector en akkerbouw en de verdere ontwikkeling van de KPI-kernset om de andere dierlijke en plantaardige sectoren in kaart te brengen. De uitkomsten hiervan worden in het derde kwartaal van 2027 gepubliceerd. Hiermee wordt voor de boer de samenhang en mogelijke afwenteling tussen duurzaamheidsdoelen en indicatoren inzichtelijk. Dit biedt een basis om duurzamere bedrijfsvoering eenduidig te kunnen meten en waarderen bij publieke en private partijen. In het verlengde hiervan zie ik het sectorinitiatief True Value Language als platform om afspraken te organiseren over een gedeelde taal en systematiek om duurzaamheidsprestaties vast te leggen tussen ketenpartijen in de agrosector. Overheid, sector en keten nemen in dit initiatief gezamenlijk de verantwoordelijkheid om publieke doelsturing en private ketensturing meer op elkaar aan te laten sluiten, waardoor versnippering, transactiekosten en administratieve lasten op het boerenerf zo veel mogelijk worden beperkt en de kwaliteit van data en gegevens worden verhoogd.

Hoe gaan we om met veldemissies?
Het kabinet ziet dat er naast de reductie van emissies uit stallen en mestopslagen, ook veel potentie is voor het terugbrengen van ammoniak bij aanwending van mest, de zogenoemde

veldemissies. Het kabinet wil die potentie benutten. Zo zet het kabinet in op de ontwikkeling van innovatieve emissiearme aanwendingstechnieken als vervolg op het onderzoeksprogramma Bemest op z'n Best. Ook heeft het kabinet onlangs een wijzigingsvoorstel voor emissiearme voorschriften voor meststoffen, waaronder ureumhoudende minerale meststoffen in procedure gebracht. Tot slot kan onder meer het toepassen van dagontmesting, monomestvergisting en strippen van melkveemest verdergaande emissiereductie van ammoniak realiseren bij het uitrijden van melkveemest. De potentiële emissiereductie effecten van dergelijke maatregelen zijn meegenomen in het totale maatregelpakket in de Kamerbrief van 26 juni jl.

Het is van belang om de samenhang tussen de stal en het veld goed te bezien. Emissiereducerende maatregelen in de stal zoals verlaging van het eiwitgehalte in het rantsoen, weidegang of aanzuren van mest, kunnen immers effect hebben op de mestsamenstelling. Dit kan vervolgens ook invloed hebben op de ammoniakemissie bij het uitrijden van dierlijke mest.
Het kabinet wil, zoals ik heb toegezegd tijdens het debat op 1 juli jl., met sectorpartijen en onderzoekers toewerken naar doelsturing op veldemissies. Daarom gaat het kabinet de komende periode, een inventarisatie maken van maatregelen die met zekerheid veldemissies reduceren, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en uitwerken hoe en wanneer deze maatregelen opgenomen kunnen worden in een systematiek van doelsturing en worden benut bij het behalen van de reductieopgave. Het kabinet bekijkt ook de samenhang met het stelsel van doelsturing voor bedrijfsspecifieke emissienormen.
Dit mag niet leiden tot achteruitgang van doelbereik of een dubbele inboeking van emissiereducties bijvoorbeeld met de middelvoorschriften die al onderdeel zijn van het maatregelenpakket. Ook essentieel is dat het wettelijk stelsel eenvoudig en uitlegbaar blijft. Ik zal de Kamer over de voortgang in het voorjaar van 2027 informeren, parallel aan de verdere uitwerking en validatie van de bedrijfsspecifieke emissienormen.

Hoe maken we het juridisch mogelijk?
Randvoorwaardelijk voor verduurzaming is dat het ook juridisch mogelijk wordt gemaakt en dat vergunningverlening weer loskomt. Daar vragen ondernemers terecht om. Om verduurzaming weer mogelijk te maken verwijs ik naar de Kamerbrief van 26 juni jl.

2. Kabinetsreactie op de reflectie van WSER

Het kabinet heeft WSER gevraagd de sociaaleconomische gevolgen van het maatregelpakket stikstof, landbouw en natuur in kaart te brengen. Deze impactanalyse is belangrijk omdat we hiermee een beeld krijgen van wat de gevolgen zijn van de maatregelen op het verdienvermogen en de ontwikkelperspectieven van boeren. Maar de reflectie biedt ook inzicht in wat het maatregelpakket kan betekenen voor toeleveranciers en afnemers in de voedselketen, de brede welvaart in het landelijk gebied en de voedselzekerheid. De nadruk in de reflectie ligt op melkveehouderijen omdat de maatregelen voor deze (deel)sector tot nu toe het meest ver zijn uitgewerkt.

WSER heeft de reflectie opgedeeld in twee fases. Voor het eerste kwalitatieve deel is gereflecteerd op het maatregelenpakket dat ik in mijn brief van 26 juni aan uw Kamer heb gestuurd. De brieven die ik uw Kamer vandaag stuur zijn dus nog niet meegenomen. Dat maakt de conclusies niet minder waardevol bij de stappen die we komende tijd zetten. De uitkomsten van de volgende, meer kwantitatieve, fase worden verwacht in het voorjaar van 2027. Daarbij wordt ook integraal gekeken naar het pakket, waaronder de bedrijfsspecifieke emissienormen.

Bevindingen WSER-rapport en kabinetsreactie
Als gevolg van de verwachte afname van de omvang van de veestapel verwacht WSER een afname van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van circa 2 tot 5% in het gehele agrocomplex verwacht. Het effect voor het veehouderijcomplex, dat een beperkt onderdeel is van het totale agrocomplex, is groter (12 tot 25%). Omdat het beleid nog niet op alle punten concreet is ingevuld, is de bandbreedte groot. In de praktijk verwacht WSER dat het effect op de Nederlandse economie kleiner zal zijn omdat bedrijven en markten zich zullen aanpassen en er uitstroom van werk naar andere sectoren zal optreden. In de tweede fase van de reflectie zal WSER hier verder op ingaan.

De stikstofplannen kunnen volgens WSER tot positieve brede welvaartseffecten leiden. Vermindering van stikstofuitstoot en verbetering van natuur-, bodem- en waterkwaliteit dragen met name bij aan het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Dit kan doorwerken in het vergroten van de gezondheid van de bevolking door een gezondere leefomgeving en nieuwe economische, sociale en ruimtelijke perspectieven. In specifieke gebieden met een hoge veedichtheid en dichtbij kwetsbare natuur kan een spanning ontstaan met negatieve welvaartseffecten op het inkomen en welzijn in plattelandsgemeenschappen. Daarbij heeft WSER het ondersteuningspakket dat het kabinet heeft voorzien ter verzachting van deze effecten in juist die gebieden nog niet mee kunnen wegen.

WSER verwacht geen gevolgen voor de voedselzekerheid. De daling van de productie werkt vooral door in een afname van de export.

Het kabinet is WSER erkentelijk dat zij de reflectie in korte tijd kon opleveren. De inzichten van WSER zijn van grote toegevoegde waarde. De reflectie van de WSER geeft ook gehoor aan de motie van het lid Beckerman[6] die mijn voorganger vroeg de inkomenseffecten van eventuele maatregelen in kaart te brengen.

Het kabinet constateert dat WSER in het rapport een eerste reflectie heeft gegeven op de effecten van het maatregelpakket op de brede welvaart. Dit is een stap richting een analyse hoe de verschillende maatregelen bij elkaar regionaal kunnen uitpakken. De reflectie gaat ervan uit dat de stikstofplannen leiden tot een veelvoud aan (positieve) brede welvaartseffecten. Een kanttekening van het kabinet bij de uiteindelijke inschatting van brede welvaartseffecten is dat het belangrijk is de verdeling van lusten en lasten van het stikstofbeleid in relatie tot gebieden en groepen te plaatsen: de grotendeels positieve effecten van natuur- en leefomgevingsverbetering kunnen samengaan met negatieve effecten voor specifieke typen bedrijven en groepen huishoudens voor regio’s waar een grote reductie of verandering in agrarische activiteiten wordt verwacht. Bijvoorbeeld omdat bedrijfsbeëindiging of veranderingen in bedrijfsvoering hun weerslag zullen hebben op gemeenschappen die sterk gekenmerkt zijn door agrarische activiteiten. Ook kunnen door het verdwijnen van bedrijven de voorzieningen in bepaalde regio’s afnemen. Deze trend van een afnemend voorzieningenniveau in het landelijk gebied is reeds gaande. Het additionele effect van het stikstofpakket is, lokale uitzonderingen daargelaten, vermoedelijk beperkt. Om de leefbaarheid van het platteland te behouden en te versterken, investeert het kabinet de komende jaren in een sociaal en economisch sterk platteland. Daarmee beogen we in plattelandsregio’s onder meer sociale structuren te versterken, krachten van het platteland te benutten en nieuwe economische dragers te ontwikkelen. Juist de komende jaren gedurende de landbouwtransitie. Dat gebeurt via een landsbreed actieprogramma en door een regio-specifiek sociaaleconomisch investeringsprogramma.

De WSER kijkt naar werkgelegenheidseffecten in de veehouderij. Op dit moment zijn de maatregelen nog onvoldoende uitgewerkt om goed te kunnen voorspellen waar deze effecten zich zullen voordoen. Naast het onderzoek van de WSER laat het kabinet ook onderzoek doen naar feitelijke arbeidsmarkt-ontwikkelingen. Daartoe heeft het kabinet aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd om twee datasets op te leveren over de werkgelegenheidseffecten binnen de agrarische sector en aanverwante branches over de periode 2020-2024. Uit de CBS-cijfers[7] blijkt dat de werkgelegenheidseffecten als direct gevolg van maatregelen op het gebied van landbouw, natuur en stikstof op dit moment beperkt zijn. Omdat het hier gaat om kleine verschuivingen op de arbeidsmarkt, ontbreken momenteel voor het kabinet de aanleiding en aanknopingspunten voor het opstellen van een transitieplan voor werknemers van stoppende bedrijven. Deze verschuivingen kunnen immers opgevangen worden door de regionale arbeidsmarktinfrastructuur. Het kabinet zal toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen binnen de agrarische sector en aanverwante branches strak blijven monitoren en wil de negatieve effecten zo klein mogelijk houden.

WSER verwacht, hoewel voor de intensieve veesectoren (pluimvee, varkens en kalveren) nog geen concrete normen zijn vastgesteld, dat een aanzienlijk deel van deze bedrijven (fors) moet investeren in het aanpassen of vervangen van de bestaande stallen. Van de maatregelen die

[6] Kamerstuk II 2024-2025, 36 755, nr. 28
[7] Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen

bekend zijn voor de melkveebedrijven vragen de bedrijfsspecifieke normen en de zonering volgens WSER waarschijnlijk de meeste inspanningen. WSER geeft aan dat nog niet duidelijk is met welke beperkingen bedrijven te maken krijgen in de zones in aanvulling op het generieke beleid. Dit zal een belangrijk onderdeel zijn van de tweede fase van de WSER-reflectie.

In de melkveehouderij zullen volgens het rapport van WSER voor het halen van de bedrijfsemissienormen voor ammoniak en broeikasgassen in 2035 naast rantsoenoptimalisatie ook staltechnieken en/of aanvullende managementmaatregelen nodig zijn. Nieuwe emissiearme staltechnieken en managementmaatregelen met reductiepotentie bevinden zich nog in de onderzoeksfase zoals het sproeien van stalvloeren met water, het aanzuren van mest en toevoegingen aan mest. Methoden om de werking en effecten ervan op bedrijfsniveau geborgd vast te kunnen stellen zijn nog in ontwikkeling. Als aanvullende managementmaatregelen, waaronder relatief eenvoudige stalaanpassingen, de komende jaren kunnen worden doorontwikkeld, de werking in de praktijk effectief is en kan worden geborgd, zouden deze maatregelen volgens WSER een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de bedrijfsspecifieke emissienormen. Dit type maatregelen kan naar verwachting leiden tot lagere kosten dan innovatieve staltechnieken of het verminderen van het aantal dieren op het bedrijf.

Het kabinet ondersteunt het beeld van WSER over de technische haalbaarheid en de economische impact van de bedrijfsspecifieke emissienormen voor de melkveehouderij. Het kabinet onderschrijft de handelingsopties waarmee melkveehouders de voorgestelde bedrijfsemissienormen voor 2035 kunnen behalen. Daarmee wordt een belangrijk deel van de wetenschappelijke validatie ingevuld. De analyse bevestigt voor het kabinet het beeld dat agrariërs ingrijpende beslissingen moeten nemen en dat er veel van hen wordt gevraagd om de bedrijfsemissienormen te kunnen halen. Het kabinet is er desalniettemin van overtuigd dat innovaties met reductiepotentie, die nog in ontwikkeling zijn zoals het sproeien van stalvoeren met water, aanzuren van mest en toevoegingen aan mest, de komende jaren nieuwe mogelijkheden gaan bieden.

Volgens het WSER rapport kunnen de jaarkosten en investeringen in maatregelen flink oplopen. Met name voor bedrijven met een beperkte investeringsruimte of bedrijven zonder opvolger kunnen de voorgestelde emissienormen problematisch zijn en leiden tot versneld stoppen. Het zullen volgens WSER de grotere bedrijven zijn, met veelal meer ‘vet op de botten’, die in staat zullen zijn om een verdienmodel op basis van landbouwproductie en daarmee ontwikkelperspectief te behouden. Een deel van de bedrijven zal met nevenactiviteiten inkomsten kunnen genereren in aanvulling op de landbouwopbrengsten. Vooralsnog geldt echter voor de meerderheid van de landbouwbedrijven dat het inkomen overwegend wordt bepaald door de opbrengsten uit de landbouwproductie. Onderzoek, innovatie en financiële compensatie zullen volgens WSER ervoor zorgen dat de komende jaren de praktische haalbaarheid van de voorgestelde bedrijfsemissienormen wordt vergroot en de economische impact kleiner wordt.

WSER constateert in haar rapport dat er een uitgebreid pakket is aan voorgenomen en bestaand beleid om bedrijven te ondersteunen en een ‘zachtere landing’ mogelijk te maken. Bedrijven kunnen gebruikmaken van diverse regelingen om de bedrijfsvoering aan te passen, om te schakelen of te stoppen. Dit laat volgens WSER onverlet dat het voor boeren om ingrijpende beslissingen en veranderingen gaat. Voor de periode tot 2035 is er in potentie veel budget om bedrijven te helpen aan de bedrijfsspecifieke emissienormen te gaan voldoen, maar bedrijven zullen ook zelf een aanzienlijk deel van de kosten moeten dragen. De middelen uit het Stikstoffonds kunnen in de periode 2026-2035 potentieel circa 60% van de investeringen, voor ruwweg iets minder dan de helft van de bedrijven in de melkveehouderij subsidiëren. Voor de ondersteuning met betrekking tot de operationele kosten ligt dit percentage rond de 20 tot 25%.

In reactie op het WSER rapport, streeft het kabinet ernaar dat veehouders de noodzakelijke doelen tegen zo laag mogelijke kosten kunnen realiseren. Met een uitgebreid pakket aan regelingen en instrumenten ondersteunt het kabinet maatregelen gericht op kennisverspreiding, rantsoenaanpassing en andere managementmaatregelen, stalinnovaties, mestverwerking, agrarisch natuurbeheer en extensivering van de landbouw in de zones rondom de overbelaste Natura 2000-gebieden (zie onderdeel 1 van deze brief). De middelen die zijn uitgetrokken tot 2035 kunnen bij de gemaakte veronderstellingen voor de melkveebedrijven de te maken kosten voor een deel mitigeren waardoor veel bedrijven naar de mening van het kabinet de emissienormen moeten

kunnen halen. Hierin zijn kosten voor andere opgaven die ook op de sector afkomen, zoals dierwaardigheid, nog niet meegenomen. In de tweede fase van de reflectie zal WSER hierover een verdiepende analyse kunnen geven, waarbij ook zal worden gekeken naar de effecten van de stapeling op het boerenerf van normen voor ammoniak, klimaat, grondgebondenheid en dierwaardigheid. Bij de validatie van bedrijfsemissie-normen voor melkvee wordt nagegaan of de normen voor dierwaardigheid voor de melkveehouderij handelingsperspectief bieden. Zoals eerder aangegeven wordt bij de besluitvorming over de hoogte van de bedrijfsemissienormen voor de intensieve veehouderijsectoren in het eerste kwartaal van 2027 rekening gehouden met de normen in de AMvB dierwaardige veehouderij.

Het kabinet zal bij de uitwerking van nieuwe ondersteunende maatregelen nagaan hoe er specifieke voorwaarden kunnen worden gesteld voor kleine bedrijven met een beperkte investeringsruimte zoals bijvoorbeeld een hoger subsidiepercentage. Daarnaast werkt het kabinet nieuwe regelingen uit voor het ondersteunen van de extensivering van bedrijven in de zones rondom overbelaste Natura 2000-gebieden. Naast de ondersteuning door het kabinet is ook een substantiële private bijdrage nodig van markt- en ketenpartijen en consumenten. Het kabinet zet hierop in met de uitwerking van de Uitgebreide Ketenverantwoordelijkheid (UKV).

Bijzondere aandacht vraagt de mogelijke impact van het maatregelpakket op biologische en meer extensieve bedrijven. Dit vanuit de overweging dat dergelijke bedrijven veelal voorlopers zijn. Zoals ook aangegeven in de brief[8] van 1 oktober jl. wil het kabinet nogmaals benadrukken dat het koplopers wil belonen voor de stappen die zij reeds hebben gezet. Bedrijven die vooroplopen en hun nek uitgestoken hebben zijn belangrijk om te behouden en verduurzaming in de sector aan te jagen.

De reflectie van WSER stelt vast dat biologische bedrijven gemiddeld per fosfaatrecht de laagste emissies hebben. Het kabinet is van mening dat de bedrijfsspecifieke emissienormen deze bedrijven moeten aanmoedigen en niet tegenwerken, onder meer omdat het kabinet voor extensievere bedrijven een belangrijke rol ziet bijvoorbeeld in zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ik ben daarom een traject gestart met Wageningen Livestock Research om hun handelingsperspectief verder in beeld te brengen. Door onafhankelijk mogelijke maatregelenpakketten te laten doorrekenen wordt onderbouwd wat er wel en niet mogelijk is. Op basis hiervan zal het kabinet besluiten of en hoe een eventuele aanpassing van de bedrijfsspecifieke emissienorm voor ammoniak en de uitzondering op klimaat voor biologisch kan worden vormgegeven. Ik streef ernaar om de Kamer daar in het eerste kwartaal van 2027 over te informeren.

In het reflectierapport constateert WSER dat door het niet meenemen van veldemissies in de bedrijfsemissienorm een groot deel van de potentiële emissiereductie buiten beschouwing wordt gelaten. Het kabinet deelt met de onderzoekers het belang van de reductie van veldemissies en wil inzetten op maximale benutting van het potentieel aan reductie bij veldemissies. Omdat de borging van maatregelen en de handhaafbaarheid van doelsturing met veldemissies grote onzekerheden kent, zet het kabinet daarbij nu in op aanvullende middelvoorschriften. Die zijn ook nodig voor het behalen van de benodigde emissiereductie van 42 tot 46% in de landbouw.
Verder verwijs ik u naar onderdeel 1 van deze brief.

De afname van de melkveehouderij vanwege de grondgebondenheidsnorm zal beperkt zijn, verwacht WSER. Hoewel bijna een kwart van de bedrijven door de grondgebondenheidsnorm wordt geraakt lijkt het voor een derde van die bedrijven een relatief kleine opgave om hier in een periode van 10 jaar aan te gaan voldoen. Voor twee derde van de bedrijven zal het wel een substantiëlere inspanning vragen. In het kader van het wetsvoorstel voor grondgebondenheid voert WSER een verfijndere impactanalyse uit. Deze analyse zal bij de internetconsultatie over dit wetsvoorstel beschikbaar worden gesteld.

Aan de slag

Stap voor stap zorgen we voor steeds meer duidelijkheid voor ondernemers, zowel in wat we van hen vragen als de manier waarop de overheid hen steunt. Verdere uitwerking doen we samen met

[8] Kamerstuk 35 334, nr. 488

medeoverheden, sectoren en maatschappelijke partijen. Ook de inzichten uit de sociaaleconomische reflectie van de WSER nemen we mee in de verdere uitwerking van het ondersteunende beleid. Tabel 2 geeft een overzicht wanneer uw Kamer meer informatie ontvangt van stappen die in deze brief voorbij zijn gekomen.

Met de in deze brief beschreven inzet op ondersteuning, vergunningverlening voor verduurzaming en het doelsturingssysteem, waaronder het voornemen voor nieuw instrumentarium voor onderzoek en ontwikkeling van stalmaatregelen en versnelling van het innovatieproces, en beschouw ik de motie van de leden Grinwis en Goudzwaard[9] over stimuleringsbeleid voor innovaties met emissiefactoren als afgedaan.

Tabel 2. Belangrijkste mijlpalen en vervolgstappen in de tijd*)

Onderdeel	Wanneer	Vervolgstappen
Vergunningverlening	1 december 2026	Handreiking additionaliteitsplannen
	31 december 2026	Resultaten van verkenning mogelijkheden uit WUR-rapport 'van verwarring naar verbinding'
	31 december 2026	Handreiking passende beoordeling emissiearme stalsystemen en technieken
	31 maart 2027	Resultaten van verkenning provinciale routes vergunningverlening verduurzaming met daarbij de analyse hoe dit rijksbreed ondersteund kan worden.
Simulatie-instrument bedrijfsspecifieke emissienormen	Uiterlijk 1 maart 2027	Gebruiksvriendelijke en wetenschappelijk gevalideerd simulatie-instrument gereed. Hiermee kunnen melkveehouders simuleren met welke maatregelen zij aan de emissienormen zouden kunnen voldoen, en een kostenindicatie te zien krijgen.
Reflectie WSER	1 juni 2027	Publicatie van tweede fase sociaaleconomische reflectie WSER
Ondersteuning integraal duurzame stallen	Bij VJN 2027, uiterlijk 1 juni 2027 Bij VJN 2027, uiterlijk 1 juni 2027	Besluitvorming over de mix van instrumenten (subsidie, fiscaal, financiering). Besluitvorming over mogelijke vormgeving van fiscale investeringsfaciliteit dier en klimaat
Ondersteuning extensivering in de zones	Bij VJN 2027, uiterlijk 1 juni 2027 Uiterlijk 31 december 2027	Invulling ELZ-regeling en verplaatsingsregeling Uitvoeringsafspraken met medeoverheden
Ondersteuning managementmaatregelen	Uiterlijk 1 juli 2027	Publicatie SMV regeling met 164 mln. beschikbaar budget t/m 2030

*) De tabel zal regelmatig worden geactualiseerd.

Met de inzet op deze vervolgstappen werkt dit kabinet, samen met medeoverheden, de keten en de agrarische sector zelf aan het mogelijk maken van de ambitieuze doelstellingen van dit kabinet voor de Nederlandse voedselsysteem. Zo creëren we samen de ruimte voor Nederland om in beweging te komen en weer stappen vooruit te zetten.

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

[9] Kamerstukken II, 2025/26, 35 334, nr. 471