

No. W11.25.00334/IV

's-Gravenhage, 3 juni 2026

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 november 2025 heeft de Tweede kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Holman en het lid 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), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel heeft tot doel bij te dragen aan een toekomstvisie voor de Nederlandse landbouw waarbij grondgebonden melkveehouderij centraal staat. Het wetsvoorstel bestaat uit drie hoofdsporen:

1. Het vastleggen van een wettelijke vorm van grondgebondenheid in de melkveehouderij. De daarbij vastgestelde grondnormen houden in dat bij een bepaalde hoeveelheid vee (grootvee-eenheden (GVE)) een bepaalde hoeveelheid grond hoort;
2. De opsplitsing van de agrarische grond in Nederland in een Agrarische Hoofdstructuur (AHS) en Maatschappelijke Landbouwgebieden (ML). Binnen de AHS geldt een lagere grondnorm dan binnen de ML.
3. De introductie van een mestvervoersbeperking voor alle producenten van dierlijke meststoffen. Dierlijke meststoffen mogen enkel worden vervoerd binnen een straal van honderd kilometer van de productielocatie of binnen de vastgestelde vervoersregio's.

**AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER
STATEN-GENERAAL**

Brede visie: reikwijdte van het voorstel

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de initiatiefnemers¹ de drie hoofdsporen plaatsen in een brede visie over de toekomst van de landbouw. Die visie gaat ervan uit dat de landbouwsector over tien jaar structureel in balans is, waardoor de landbouwers perspectief en duidelijkheid krijgen. De toelichting bij het voorstel omvat in belangrijke mate een globale, brede beleidsvisie met belangrijke discussiepunten rondom de toekomst van de landbouw. Deze brede visie leent zich er echter niet goed voor om één-op-één te worden omgezet in een samenhangend wetsvoorstel.

Omvangrijke uitdagingen: concrete probleemoplossingen

De Afdeling onderkent dat de initiatiefnemers omvangrijke uitdagingen binnen het landelijk gebied adresseren. Nederland staat voor een grote opgave om de balans te herstellen tussen landbouw en natuur, water, bodem en klimaat. Juist omdat deze opgaven zo groot en complex zijn, is het van belang dat uit het voorstel en de bijbehorende toelichting duidelijk volgt voor welke concrete problemen het voorstel een oplossing biedt. De toelichting toont een grote verscheidenheid aan vervlochten problemen en algemeen geformuleerde doelen die niet allemaal tegelijk haalbaar zijn. Daardoor is onvoldoende duidelijk voor welke problemen het voorstel concreet oplossingen biedt en welke bijdrage het voorstel daadwerkelijk levert aan het oplossen van de grote opgaven waar de agrarische sector voor staat.

Kern van het voorstel: grondgebondenheid

De Afdeling geeft de initiatiefnemers in overweging de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de wettelijke verankering van een grondgebondenheid. Zij maakt een aantal opmerkingen over de voorgestelde invulling daarvan, omdat die tot diverse complicaties leidt.

De initiatiefnemers benoemen grondgebondenheid als een noodzakelijke basis voor het voorstel. Daarbij gaat het hen in de kern om het vinden van een balans tussen mestproductie en beschikbare grond, om zo kringlooplandbouw te bereiken.

Bij de verankering van de grondgebondenheid in het voorstel ziet de Afdeling een aantal complicaties bij de definiëring van die term en de uitwerking van de gestelde grondnormen. Zij concludeert dat de invulling van de grondnormen naar

¹ In de adviesaanvraag van 11 november 2025 van de Voorzitter van de Tweede Kamer staan de heer Holman als de heer Grinwis vermeld als de leden die het wetsvoorstel aanhangig hebben gemaakt. Daarom worden zij in dit advies samen aangeduid als “de initiatiefnemers”. Op 12 november 2025 is de nieuwe, huidige, Tweede Kamer geïnstalleerd, waarin de heer Holman geen lid meer is. Per die datum heeft de heer Grinwis het initiatief voortgezet.

verwachting niet leidt tot de beoogde kringlooplandbouw. Evenmin bereikt het voorstel de beoogde uitvoering van het zevende Nederlandse Actieprogramma bij de Nitraatrichtlijn.

De Afdeling concludeert dat de voorgestelde invulling van grondgebondenheid niet leidt tot een structurele oplossing van de geschetste problemen door de initiatiefnemers.

Gebiedsdifferentiatie

De initiatiefnemers kiezen voor een 'gedifferentieerde grondgebondenheid', waarbij de inhoud en hoogte van de grondgebondenheidsnorm afhankelijk is van het landbouwgebied (AHS of ML). Met deze differentiatie willen zij boeren die graag extensiever werken daartoe in staat te stellen en de landbouwgrond naar draagkracht belasten.

De Afdeling merkt op dat de gedachte van gebiedsdifferentiatie op zichzelf niet onbegrijpelijk is, maar ziet een aantal complicaties bij de invulling van de gebiedsgedifferentieerde grondgebondenheid. Deze zien onder andere op de schaarste van ruimte en de voorgestelde vergoedingen binnen de ML. Voor zover vergoedingen al nodig zijn, blijkt uit de toelichting niet dat en, zo ja, hoe hierin zal worden voorzien.

Deze factoren vormen een belangrijk obstakel om de gedifferentieerde grondgebondenheid te realiseren. Daarom acht de Afdeling advisering de voorgestelde gebiedsdifferentiatie een serieus risico voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Mestvervoersbeperking

Uit het voorstel volgt dat de invoering van de mestvervoersbeperking wordt gezien als een noodzakelijke tussenstap naar de met grondgebondenheid nagestreefde gesloten mestkringloop. De Afdeling advisering kan uit de toelichting echter nog onvoldoende opmaken wat de daadwerkelijke bijdrage van de voorgestelde invulling van de mestvervoersbeperking zal zijn aan een gesloten mestkringloop.

Conclusie

De Afdeling heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

a. Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel gaat uit van een toekomstvisie voor de Nederlandse landbouw waarbij grondgebonden melkveehouderij centraal staat. Het doel is een agrarische sector die ecologisch houdbaar is en economisch robuust.

Het wetsvoorstel bestaat daartoe uit drie hoofdsporen. In het eerste spoor wordt een wettelijke norm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij vastgelegd. Deze norm houdt in dat bij een bepaalde hoeveelheid grootvee-eenheden (hierna: GVE) een minimale hoeveelheid grond hoort.² Hierbij wordt het aantal GVE gekoppeld aan de melkproductie per koe.³ De grondgebondenheid wordt op basis van gebiedsdifferentiatie onderverdeeld in twee categorieën grondnormen: een graslandnorm binnen de Agrarische Hoofdstructuur (hierna: AHS) en een GVE-norm voor de Maatschappelijke landbouwgebieden⁴ (hierna: ML).⁵

Bij de graslandnorm in de AHS wordt het aantal hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen afgezet tegen het aantal GVE. De voorgestelde norm begint met ten minste 0,20 hectare per GVE in de jaren 2028 en 2029 en loopt op naar ten minste 0,35 hectare vanaf 1 januari 2034. Bij de GVE-norm in de ML wordt vanaf 1 januari 2034 per 1,5 GVE één hectare landbouwgrond vereist, wat omgerekend neerkomt op 0,66 ha/GVE. Landbouwers kunnen voor deze datum vrijwillig aan de GVE-norm voldoen. Voor melkveehouders is het voldoen aan de GVE-norm een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de vergoeding binnen de ML.⁶

De opsplitsing van de agrarische grond in de AHS voor melkveehouders en de ML voor alle landbouwers vindt plaats binnen het tweede spoor van het voorstel: de gebiedsdifferentiatie. Uit de memorie van toelichting volgt dat in de AHS de nadruk ligt op voedselproductie en voedselzekerheid. Daartegenover staan de ML waar verweving van functies, zoals landbouw, natuur, recreatie en waterbeheer, gewenst of zelfs noodzakelijk is. De ML worden door de provincies via hun omgevingsverordening aangewezen.⁷ Binnen de ML kunnen de landbouwers aanspraak maken op een vergoeding, waarvoor structureel circa € 900 miljoen per jaar wordt geraamd.⁸ Hiermee beoogt het wetsvoorstel het binnen de ML mogelijk te maken extensiever te werken, zonder dat dit bedrijfseconomisch

² Artikel I, onderdeel C, voorgesteld art. 21 Mw en artikel Artikel II, onderdeel B, voorgesteld art. 2.31b Ow, van het voorstel.

³ Artikel I, onderdeel C, voorgesteld art. 21a Mw, van het voorstel.

⁴ Voor veenweidegebieden binnen een ML geldt echter geen GVE-norm, maar een graslandnorm van 0,5 hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras per GVE (Artikel II, onderdeel B, voorgesteld art. 2.31b, derde lid, Ow van het voorstel).

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 'Inhoud wetsvoorstel'.

⁶ Artikel IV van het voorstel.

⁷ Artikel II, onderdeel B, voorgesteld art. 2.31b Ow, van het voorstel.

⁸ Artikel IV van het voorstel.

onhaalbaar wordt.⁹

In het derde spoor wordt een mestvervoersbeperking ingevoerd voor alle producenten van dierlijke meststoffen. Onder deze vervoersbeperking mogen dierlijke meststoffen enkel worden vervoerd binnen een straal van 100 kilometer van de productielocatie of binnen één van de drie vastgestelde vervoersregio's. Het wetsvoorstel voorziet in een aantal uitzonderingen voor deze beperking, waaronder het vervoer naar ondernemingen die dierlijke meststoffen verwerken.¹⁰ Uit de toelichting volgt dat dit een noodzakelijke tussenstap is voor het bereiken van de met grondgebondenheid nagestreefde gesloten kringloop op bedrijven.¹¹

Het voornemen van het wetsvoorstel om grondgebondenheid in te voeren, is genotificeerd aan de Europese Commissie.¹²

b. Grondgebondenheid

De kern van het wetsvoorstel is het introduceren van een wettelijke norm voor een grondgebonden melkveehouderij. Doel van een grondgebondenheidsnorm is een bijdrage te leveren aan een landbouwsysteem dat in balans is met de milieugebruiksruimte, een kringlooplandbouw. Dat is een goed uitgangspunt.

De wens om tot een wettelijke grondgebondenheidsnorm te komen is niet nieuw. Deze wettelijke verankering is nodig om te voldoen aan de afspraken die Nederland heeft gemaakt met Europese Commissie over een volledig grondgebonden rund- en melkveehouderij. Onderdeel van deze afspraken is dat in de Meststoffenwet wordt vastgelegd dat de melkveehouderij binnen 10 jaar (in 2032) volledig grondgebonden moet zijn. Dit gebeurde in het kader van het 7^e Actieprogramma bij de Nitraatrichtlijn (hierna: 7^{de} Actieprogramma) met het oog op onder meer het waarborgen van de waterkwaliteit.¹³

⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.6 'Maatschappelijke landbouw'.

¹⁰ Artikel I, onderdeel B, voorgesteld artikel 15a Mw, van het voorstel.

¹¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4 'Inhoud wetsvoorstel' en paragraaf 4.8 'Verantwoorde mestafzet'.

¹² Notificatie van het wetsvoorstel aan de Europese Commissie onder richtlijn 2015/1535, notificatienummer 2026/0068/NL, te vinden op <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/27688>.

¹³ Zie het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), dat een bijlage vormt bij Kamerstukken II 2021/22, nr. 482, en het Addendum op het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, paragraaf 4.2.3, waarin staat: "Verder zal de melkveehouderij binnen 10 jaar volledig grondgebonden zijn. Dit sluit aan bij het 7^e AP, het Coalitieakkoord en het voorziene toekomstige mestbeleid. Het kabinet brengt een wijziging van de Meststoffenwet in procedure waarmee wordt vastgelegd dat de melkveehouderij binnen 10 jaar volledig grondgebonden moet zijn. Daarbij hoort ook een

In vervolg op deze Europese afspraken werd in 2023 in het Nederlandse Concept Landbouwakkoord (hierna: Concept Landbouwakkoord) voorgesteld om per 1 januari 2027 graslandnormen uit te werken, oplopend van 0,25 ha per GVE vanaf 2027 naar 0,35 ha vanaf 2032. Deze normen zouden voor alle melk- en rundveebedrijven gaan gelden.¹⁴ De onderhandelende partijen zijn het uiteindelijk niet eens geworden over het landbouwakkoord.¹⁵

In het Coalitieakkoord 2026-2030 is het voornemen opgenomen om toe te werken naar een 'eenvoudige grondgebondenheidsnorm' in 2032, met het oog op de waterkwaliteit. Bedrijven die voldoen aan doelsturing worden van deze norm uitgezonderd. Daarnaast wordt een grasland- en rustgewasplicht in uitspoelingsgevoelige gebieden onderzocht.¹⁶

In een Kamerbrief van 27 maart 2026 heeft de minister van LNV laten weten dat het kabinet in het kader van de benodigde generieke stikstofreductie met prioriteit werkt aan een beleidsmatige invulling van grondgebondenheid.¹⁷

c. Leeswijzer

In dit advies gaat de Afdeling allereerst in op de reikwijdte van het voorstel (paragraaf 2). Vervolgens bespreekt zij de voorgestelde grondgebondenheid (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de complicaties die een gebiedsgedifferentieerde aanpak van grondgebondenheid met zich mee brengt (paragraaf 4). Aansluitend bespreekt de Afdeling de complicaties die de voorgenomen mestvervoersbeperking in zich draagt (paragraaf 5), waarna de Afdeling ingaat op een aantal overkoepelende aandachtspunten (paragraaf 6). Als slotsom volgt de conclusie van het advies (paragraaf 7).

2. Reikwijdte van het voorstel

De Afdeling begrijpt uit de toelichting dat de initiatiefnemers met het wetsvoorstel de landbouwers perspectief en duidelijkheid willen bieden.¹⁸ Dit

aanzienlijk areaal (deels permanent) grasland."

¹⁴ Zie het Concept Landbouwakkoord 2040, p. 41-43, dat een bijlage vormt bij Kamerstukken II 2022/23, 30252, nr. 100, Brief van de minister van LNV.

¹⁵ De onderhandelende partijen van de zogenoemde 'hoofdtafel' bestonden uit vertegenwoordigers van de Rijksoverheid, provinciale overheden, agrarische organisaties, brancheorganisaties van ketenpartijen en een natuur- en landschapsorganisatie.

¹⁶ Coalitieakkoord 2026-2030, D66, VVD en CDA, "Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland", p. 21.

¹⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36800-XIV-80, Brief minister van LNV Samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof.

¹⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.

doen zij door de genoemde drie hoofdsporen te plaatsen in een brede visie over de toekomst van de landbouw. Die visie gaat er vanuit dat de landbouwsector over tien jaar structureel in balans is, omdat deze dan economisch houdbaar, maatschappelijk gewaardeerd en ecologisch verantwoord is.¹⁹ De toelichting omvat in belangrijke mate deze globale, brede beleidsvisie, waarin belangrijke discussiepunten rondom de toekomst van de landbouw worden besproken. Deze brede visie leent zich er echter niet goed voor om een-op-een te worden omgezet in een samenhangend wetsvoorstel.

De Afdeling onderkent dat de initiatiefnemers omvangrijke uitdagingen binnen het landelijk gebied adresseren, zowel waar het gaat om de balans tussen landbouw en natuur, als het vitaal en leefbaar houden van het landelijk gebied en de ruimtevraag voor de verschillende nationale opgaven. Nederland staat voor een grote opgave om de balans te herstellen tussen landbouw en natuur, water, bodem en klimaat.²⁰

Juist omdat deze opgaven zo groot en complex zijn, is het van belang dat uit het voorstel en de bijbehorende toelichting duidelijk volgt welke concrete problemen het voorstel beoogt op te lossen. Het is echter onvoldoende duidelijk welke bijdrage het voorstel daadwerkelijk levert aan het oplossen van de grote opgaven waar de agrarische sector voor staat.

De toelichting toont een grote verscheidenheid aan vervlochten problemen en algemeen geformuleerde doelen. Zo wordt met de invoering van grondgebondenheid onder andere beoogd een kringlooplandbouw te bereiken, bij te dragen aan het realiseren van verplichtingen die volgen uit het 7^{de} Actieprogramma, de Kaderrichtlijn Water en ook de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Tegelijkertijd wordt beoogd de (door andere ontwikkelingen weliswaar krimpende) veestapel te behouden, evenals het huidige graslandareaal. Voor alle landbouwers wensen de initiatiefnemers een passend verdienmodel te bieden.²¹ Hiermee richt de toelichting zich op zeer verschillende doelen, die niet allemaal tegelijk haalbaar lijken te zijn. Daardoor is het onvoldoende duidelijk voor welke specifieke problemen het voorstel concreet in oplossingen voorziet.

¹⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder meer paragraaf 1 'Inleiding' en paragraaf 3 'Visie', specifiek paragraaf 3.2 'Landbouw in Balans' en paragraaf 3.3 'Uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel'.

²⁰ PBL (2025), *Landbouw- en Natuurverkenning: Zoeken naar een nieuwe balans tussen de landbouw en natuur in 2050*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (in samenwerking met WUR en Deltares), p. 5.

²¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding', paragraaf 3.2.1 'Economisch houdbaar', paragraaf 11.1 'Grondgebonden melkveehouderij' en paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur'.

De Afdeling adviseert de reikwijdte van het voorstel te beperken tot de wettelijke verankering van een grondgebondenheid, omdat dit een belangrijk aanknopingspunt kan zijn voor de aanpak van diverse problemen in de landbouw. De voorgestelde verankering dient daarbij wel op een aantal punten te worden verduidelijkt en uitgewerkt, omdat die tot diverse complicaties leidt. De Afdeling maakt daarom een aantal opmerkingen over de voorgestelde invulling van grondgebondenheid.

3. Grondgebondenheid

De toelichting geeft aan dat er de afgelopen decennia sprake is van een structurele disbalans tussen de mestproductie en de mestplaatsingsruimte. Dit leidt tot druk op de waterkwaliteit en natuur, hoge kosten voor transport en verwerking van mest, en uiteindelijk tot een systeem dat moeilijk te handhaven is. Ondanks nieuwe regels in het mestbeleid, stelt de toelichting vast dat de waterkwaliteit nog altijd niet voldoet aan de normen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.²²

Met de invoering van de grondgebondenheid in de melkveehouderij beoogt het wetsvoorstel binnen tien jaar de omvang van de mestproductie ten opzichte van de mestplaatsingsruimte meer in balans te brengen, waarmee het 7^{de} Actieprogramma wordt uitgevoerd.²³ Daarnaast zou het voorgestelde systeem van grondgebondenheid volgens de toelichting bijdragen aan de realisatie van de Europese verplichtingen die volgen uit de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn.²⁴

a. *Definitie grondgebondenheid*

Uit de toelichting blijkt, dat de initiatiefnemers met het wetsvoorstel duidelijkheid willen verschaffen over de invulling van de term 'grondgebondenheid'.

Met de initiatiefnemers ziet de Afdeling dat dit in het algemeen geen eenduidig begrip is. Zo wordt het in de 'Beleidsregels grote rivieren 2025' gebruikt om agrarische bedrijven te definiëren als bedrijven waarvan de productie geheel of in overwegende mate afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde grond in de directe omgeving van het bedrijf.²⁵ In het 7^{de}

²² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 'Algemene achtergrond' en paragraaf 2.1 'Context en historie'.

²³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2 'Algemene achtergrond' en paragraaf 1 'Inleiding'.

²⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1 'Inleiding'.

²⁵ Beleidsregel van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 januari 2025, nr. IENW/BSK-2025/15528, tot vaststelling van de Beleidsregels grote rivieren 2025, Stc. 2025,

Actieprogramma wordt hetzelfde begrip op geheel andere wijze ingevuld. Daar is sprake van het in overeenstemming brengen van de mestproductie met de beschikbare mestplaatsingsruimte en het stellen van een bovengrens daaraan.²⁶

In de toelichting beschrijven de initiatiefnemers dat ‘grondgebondenheid’ betekent dat er een duidelijke relatie moet zijn tussen de hoeveelheid mest die een boer produceert en de hoeveelheid grond die deze tot beschikking heeft om die mest op een verantwoorde manier te gebruiken. Het voorstel streeft een gesloten kringloop op bedrijven na, waarbij de mest die vrijkomt op het bedrijf grotendeels op eigen land of in directe samenwerking op omliggende bedrijven wordt afgezet.²⁷

Uit de voorgestelde wettelijke regeling maakt de Afdeling vervolgens op dat grondgebondenheid in de eerste plaats een verplichting inhoudt voor melkveehouders om te beschikken over een minimum aantal hectares grond. Behalve grond waarover de melkveehouder zelf beschikt, telt in het voorstel ook de niet tot het bedrijf behorende landbouwgrond van een ander mee, zolang deze binnen een afstand van 50 kilometer hemelsbreed (“trekkerafstand”) ligt en gekoppeld is aan een samenwerkingsovereenkomst tussen de melkveehouder en dit andere bedrijf (in de praktijk een akkerbouwer). Het minimum aantal hectare grond wordt vervolgens afgezet tegen een maximum aantal kilogram melk per koe per jaar (de GVE).²⁸

De Afdeling onderkent het belang van de wettelijke verankering van grondgebondenheid. De Afdeling constateert echter dat het voorstel niet voorziet in een eenduidige, duidelijke en uitvoerbare wettelijke definitie daarvan.

b. Complicaties bij de voorgestelde grondnormen

Naast deze constatering wijst de Afdeling op een aantal complicaties bij de in het voorstel gekozen uitwerking van grondgebondenheid.

Invulling GVE

In het voorstel is ervoor gekozen de grondgebondenheidsnormen te koppelen aan de GVE, om zo het dierenwelzijn te bevorderen.²⁹ Uit de toelichting volgt dat er bewust voor is gekozen de grondnormen niet te baseren op naleving van de

2595, p. 21.

²⁶ Zie het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), p. 7.

²⁷ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2 ‘Grondgebondenheid als basis en noodzaak’ en paragraaf 4.8 ‘Verantwoorde mestafzet’.

²⁸ Artikel I, onderdeel C, gelezen in samenhang met artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

²⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.7 ‘Melkproductie per GVE’.

stikstofgebruiksnorm van 170 kilogram stikstof per hectare uit dierlijke mest, die voortvloeit uit de Nitraatrichtlijn en Meststoffenwet.³⁰

De Afdeling merkt op dat door de GVE te relateren aan melkopbrengst, rundvleesveebedrijven buiten beschouwing blijven.³¹ Als gevolg hiervan wordt niet volledig uitvoering gegeven aan het 7^{de} Actieprogramma. Dit actieprogramma beoogde een grondgebonden veehouderij, voor zowel de melk- als rundvleesveebedrijven.³² In het Concept Landbouwakkoord, waar de initiatiefnemers naar verwijzen, werd daarom voorgenomen de grondgebondenheid voor zowel melk- als rundvleesveebedrijven in te voeren.³³

Daarnaast wordt door de GVE alleen te koppelen aan melkproductie geen inzicht verkregen in de uitstoot van stoffen die de natuur, waterkwaliteit, of het klimaat belasten. Hierdoor is het niet mogelijk een gekwantificeerde bijdrage van de voorgestelde grondgebondenheid vast te stellen aan het realiseren van de klimaatdoelen en de Europese verplichtingen die volgen uit de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn.

Invulling grond

In het voorstel wordt het aantal GVE vervolgens afgezet tegen een verplichting van een minimum aantal hectares grond. Ter invulling van die grondnorm, wordt binnen de AHS grasland *of bouwland met andere rustgewassen* afgezet tegen GVE. Binnen de ML wordt een GVE-norm ingesteld van 1,5 GVE per hectare *landbouwgrond*.³⁴ De initiatiefnemers onderkennen dat zij daarmee een bredere invulling geven aan de grond die meetelt binnen de grondnorm dan was voorgenomen bij het Concept Landbouwakkoord.³⁵

De Afdeling merkt op dat hiermee ook een significant bredere invulling wordt gegeven aan welke grond meetelt dan volgt uit het 7^{de} Actieprogramma. In dat programma wordt gesproken van een eis voor een aandeel (permanent) grasland.³⁶ Uit de toelichting blijkt dat voor (permanent) grasland vele studies zijn gedaan naar de positieve effecten daarvan op de bodem- en waterkwaliteit.³⁷ De positieve effecten die de voorgestelde bredere invulling van grond die meetelt

³⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur'.

³¹ Artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel B, van het voorstel.

³² Zie het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), p. 7.

³³ Zie het Concept Landbouwakkoord 2040, p. 41 en 42.

³⁴ Voor veenweidegebieden binnen een ML geldt echter geen GVE-norm, maar een graslandnorm van 0,5 hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras per GVE (Artikel II, onderdeel B, voorgesteld art. 2.31b, derde lid, Ow van het voorstel).

³⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur'.

³⁶ Zie het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), p. 60.

binnen de grondnorm heeft, worden in het voorstel nog onvoldoende gekwantificeerd en gemotiveerd.

Hoogte grondnorm

De doelmatigheid en doeltreffendheid van grondgebondenheid is vervolgens afhankelijk van de hoogte van de grondnorm die wordt vastgesteld.

Uit het voorstel volgt dat binnen de AHS een graslandnorm geldt die oploopt tot 0,35 hectare per GVE en binnen de ML een GVE-norm wordt ingesteld van 1,5 GVE per hectare.³⁸ Met de gekozen grondnormen beoogt het voorstel het behoud van het huidige grasland areaal te borgen, zonder extra krimp van de veestapel.³⁹ Uit de toelichting blijkt dat de hoogte van de normen onder andere is gekozen, omdat deze praktisch haalbaar zijn voor veel boeren. De haalbaarheid van de normen neemt toe, doordat een bredere categorie aan grond mag worden meegerekend binnen de normen.⁴⁰ Volgens de toelichting hoeft slechts ongeveer 1% van de bedrijven aanpassingen door te voeren om in 2034 aan de normen te kunnen voldoen.⁴¹

De Afdeling merkt op dat het voornemen van het voorstel om kringloop landbouw te bereiken en het 7^{de} Actieprogramma uit te voeren, naar verwachting niet wordt behaald met de voorgestelde grondnormen. Uit de toelichting blijkt namelijk dat de voorgestelde grondnorm in de AHS te laag is om te voorzien in een volledige afzet van eigen dierlijke mest op het eigen land of op het omringende land via directe samenwerking met andere bedrijven (in de praktijk akkerbouwers). Hiermee voorziet het voorstel niet in de door het Actieprogramma beoogde volledig gesloten mestafzet en blijft er sprake van een aanzienlijk mestoverschot.⁴² De toelichting geeft geen inzicht in hoeverre binnen de beoogde ML uiteindelijk zal worden voldaan aan deze eis van het 7^{de} Actieprogramma.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat met de in het voorstel gekozen grondnorm niet aannemelijk wordt gemaakt dat het door de initiatiefnemers beoogde

³⁷ Zie onder andere paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur' en Paragraaf 8. 'Milieu-effecten' inclusief de onderliggende paragrafen, van de toelichting bij het voorstel.

³⁸ Voor veenweidegebieden binnen een ML geldt echter geen GVE-norm, maar een graslandnorm van 0,5 hectare grasland of bouwland met andere rustgewassen dan gras per GVE (Artikel II, onderdeel B, voorgesteld art. 2.31b, derde lid, Ow van het voorstel).

³⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 11.1.1 'Grondgebonden melkveehouderij'.

⁴⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur'.

⁴¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 7.2 'Economische effecten van de graslandnorm voor de zuivelketen'.

⁴² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur' en het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), p. 7.

behoud van het huidige graslandareaal wordt bereikt. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de hoeveelheid grasland per melkkoe de afgelopen 25 jaar steeds rond de 0,40 ha/GVE schommelde. In 2025 lag die verhouding op 0,38 ha/GVE.⁴³ Hierbij telt, anders dan waarvan het voorstel uitgaat, enkel grasland mee en staat 1 GVE gelijk aan 1 melkkoe.⁴⁴ Dit graslandgetal ligt daarmee al hoger dan de 0,35 ha/ GVE in de AHS die over 10 jaar wordt beoogd door het voorstel. Daarbovenop telt binnen de voorgestelde graslandnorm niet enkel grasland, maar ook ander bouwland met nader te bepalen rustgewassen mee.

Hoewel binnen de ML een hogere grondnorm van omgerekend 0,66 ha/ GVE wordt nagestreefd, volgt hieruit ook niet eenduidig dat het huidige graslandareaal wordt behouden. Binnen de GVE-norm wordt namelijk *alle* landbouwgrond van het bedrijf meegeteld en uit het voorstel volgt niet hoeveel landbouwareaal op welke termijn binnen de ML valt.⁴⁵

Hierdoor maakt de toelichting onvoldoende aannemelijk dat het huidige graslandareaal met de gekozen normen zal worden behouden.

c. *Tussenconclusie*

De initiatiefnemers benoemen grondgebondenheid als een noodzakelijke basis voor het voorstel. Zij beschrijven daarbij het centrale doel van de regeling van grondgebondenheid. In de kern gaat het hen om het vinden van een balans tussen mestproductie en beschikbare grond, om zo kringlooplandbouw te bereiken.

Bij de voorgestelde verankering van de grondgebondenheid ziet de Afdeling een aantal complicaties. Die betreffen ten eerste het eenduidig definiëren van die term. De Afdeling concludeert dat een eenduidige, werkbare, definitie van grondgebondenheid in het voorstel ontbreekt.

Daarnaast ziet de Afdeling enkele complicaties van de in het voorstel gekozen grondnormen. De Afdeling wijst allereerst op de invulling van de GVE, waarbij alleen een koppeling is doorgevoerd met de melkopbrengst. Hierdoor wordt geen volledige uitwerking gegeven aan het 7^{de} Actieprogramma en kan de in het

⁴³ Zie de website van het CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/41/oppervlakte-grasland-melkveebedrijven-daalt>.

⁴⁴ Zie de websites van het CBS: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/41/oppervlakte-grasland-melkveebedrijven-daalt/grasland> en <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/41/oppervlakte-grasland-melkveebedrijven-daalt/melkkoe>.

⁴⁵ Artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel B, van het voorstel.

voorstel aangevoerde bijdrage aan het behalen van de bredere natuur-, waterkwaliteit- en klimaatdoelen binnen de landbouwsector niet worden bepaald.

Daarnaast vraagt de Afdeling aandacht voor de brede invulling van de grond die meetelt bij het behalen van de grondnormen. Binnen de AHS telt behalve grasland ook bouwland met andere rustgewassen mee en binnen de ML zelfs alle landbouwgrond. Daarbovenop telt deze grond ook mee binnen een straal van 50 km van de productielocatie, zolang de grond in het bezit is van de landbouwer of de landbouwer daarover beschikt via een samenwerkingsovereenkomst met een ander bedrijf (in de praktijk akkerbouwers).

Verder is de vraag of de hoogte van de grondnorm adequaat gekozen is. De Afdeling concludeert dat de voorgestelde invulling van de grondnormen naar verwachting niet leidt tot de beoogde kringlooplandbouw of de uitvoering van het 7^e Nederlandse Actieprogramma bij de Nitraatrichtlijn, omdat er geen gesloten mestkringloop wordt bereikt. Ook wordt niet aannemelijk gemaakt dat het beoogde behoud van het huidige graslandareaal wordt behaald met de voorgestelde normen.

De Afdeling concludeert dat de voorgestelde invulling van grondgebondenheid niet leidt tot een structurele oplossing van de door de initiatiefnemers geschetste problemen.

4. Complicaties van de voorgestelde gebiedsdifferentiatie

a. *De voorgestelde gebiedsdifferentiatie*

In de verschillende varianten die in het concept Landbouwakkoord zijn opgenomen, werd steeds uitgegaan van één grondgebondenheidskader dat voor alle rundvee- en melkveebedrijven geldt.⁴⁶ De initiatiefnemers kiezen echter voor een 'gedifferentieerde grondgebondenheid', waarbij de inhoud en hoogte van de grondgebondenheidsnorm afhankelijk is van het landbouwgebied waar het in valt (AHS of ML).

Hiermee beoogt het voorstel de verwachte krimp van de melkveestapel door al in gang gezette ontwikkelingen in de komende jaren in goede banen te leiden en boeren die graag extensiever en minder kapitaalintensief willen werken daartoe in staat te stellen. Verder zou één landelijke norm volgens de initiatiefnemers in de praktijk ongunstig uitpakken, omdat vruchtbare gronden onderbenut worden, terwijl kwetsbare gronden juist overbelast raken.

⁴⁶ Zie het Concept Landbouwakkoord 2040, p. 41-43, dat een bijlage vormt bij Kamerstukken II, 2022-2023, 30 252, nr. 100, Brief van de minister van LNV.

De aanwijzing van de ML wordt niet geregeld door het voorstel zelf. Provincies zullen deze gebieden moeten aanwijzen in provinciale omgevingsverordeningen. Het voorstel geeft wel een grondslag voor Rijksinstructieregels, waarmee het Rijk sturingsbevoegdheden krijgt.⁴⁷ Met deze regels instrueert het Rijk provincies over de bij omgevingsverordening te stellen eisen (zoals de geldende norm voor grondgebondenheid) en activiteiten die kunnen worden toegestaan binnen de ML. Zo lang een gebied niet is aangewezen als ML, blijft het AHS.⁴⁸

De Afdeling merkt op dat de gedachte van gebiedsdifferentiatie op zichzelf niet onbegrijpelijk is, maar ziet een aantal complicaties bij de voorgestelde gebiedsgedifferentieerd grondgebondenheid. Deze worden hieronder beschreven.

b. *Haalbaarheid met het oog op ruimtegebrek*

De initiatiefnemers kiezen als uitgangspunt dat zoveel mogelijk van het bestaande landbouwareaal dient te worden behouden. Dit uitgangspunt vertoont spanning met bevindingen over toekomstig ruimtegebruik door de landbouw in de Ontwerp Nota Ruimte en de Landbouw- en Natuurverkenning van het PBL. Bovendien is sprake van een 'strijd om de ruimte' waar naast de landbouw ook verschillende andere maatschappelijke belangen spelen, zoals woningbouw, bedrijvigheid en defensie.⁴⁹ De toelichting geeft tegen deze achtergrond onvoldoende inzicht in de haalbaarheid van het doel het landbouwareaal zoveel mogelijk te behouden.

Het ruimteprobleem voor de landbouwsector doet zich nog sterker voor bij de voorgestelde gedifferentieerde grondgebondenheid, omdat de grondnorm binnen de ML hoger ligt. Volgens de toelichting is het de verwachting dat in 2034 circa 500.000 hectare maatschappelijke landbouw zal zijn aangewezen door de provincies.⁵⁰ De toelichting maakt echter niet inzichtelijk hoe dit kan worden bereikt. Gezien de benodigde ruimtelijke herindeling op regionaal niveau vergt dat nadere onderbouwing.

c. *Vergoeding*

Het wetsvoorstel bevat een bepaling die tot doel heeft een vergoeding te verlenen aan agrariërs die enige vorm van landbouw uitoefenen op bedrijven in de ML (niet

⁴⁷ De beoogde Rijksinstructieregels krijgen een plaats in een algemene maatregel van bestuur (Besluit kwaliteit leefomgeving).

⁴⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.6.2 'Aanwijzing ML gebieden'.

⁴⁹ Zie PBL (2025), p. 8 en de Ontwerp Nota ruimte 2025, p.108, die een bijlage vormt bij Kamerstukken II, 2025-2026, 29 435, nr. 269, Brief van de minister van VRO

⁵⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.6.2, 'Aanwijzing ML gebieden' en paragraaf 9.1 'Kosten'.

alleen melkveehouders).⁵¹ Regels over deze vergoedingen worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Volgens de toelichting is de reden van de vergoeding dat in de ML minder intensieve en dus minder rendabele landbouw mogelijk is dan in de AHS en de landbouwers in deze gebieden een maatschappelijke dienst in de vorm van natuurbeheer leveren. Bij het verlenen van vergoedingen aan individuele bedrijven moet worden gezien op welke wijze dit zou kunnen passen binnen de geldende EU-kaders wat betreft staatssteun of diensten van algemeen economisch belang, zo beschrijft de toelichting.⁵²

Bij deze bepaling ziet de Afdeling verschillende aandachtspunten, die een belangrijk obstakel vormen bij de realisatie van de voorgestelde gebiedsgedifferentieerde grondgebondenheid.

i. Ondernemerschap en grondslag verlenen vergoeding

In de eerste plaats valt op dat de toelichting tot uitgangspunt neemt dat landbouwers in de ML per definitie recht hebben op een vergoeding. Dit is een randvoorwaarde voor het realiseren van de ML. Dat roept de vraag op waarom het gerechtvaardigd is landbouwers in de ML in alle gevallen een vergoeding te bieden tegen hoge kosten voor de Rijksoverheid (zie punt iv hierna), en welke rol het normale ondernemersrisico speelt bij de aanspraak op de vergoeding en de hoogte ervan. In de toelichting wordt niet ingegaan op deze principiële vraag.

De door de initiatiefnemers noodzakelijk geachte vergoeding roept vragen op over de juridische grondslag daarvoor. Over deze juridische grondslag is de toelichting niet eenduidig. Enerzijds wordt gesuggereerd dat het gaat om een compensatie van nadelen. Anderzijds wordt gesproken over een vergoeding voor het verlenen van een maatschappelijke dienst. Op dit punt is een duidelijke keuze nodig, omdat de grondslag voor de vergoeding mede bepaalt welke geldende juridische kaders daarop van toepassing zijn.

Niet helder is bijvoorbeeld of het zou gaan om nadeelcompensatie in de zin van artikel 4:126 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht, zoals voor het omgevingsrecht nader ingevuld in Afdeling 15.1 van de Omgevingswet. Als het zou gaan om nadeelcompensatie, wordt het nadeel alleen gecompenseerd voor zover het uitstijgt boven het normale ondernemersrisico. Als het zou gaan om dienstverlening, dan rijst bijvoorbeeld de vraag aan wie de dienst wordt verleend en of, en jegens wie, die dienstverlening verplichtingen in het leven roept.

ii. Verantwoordelijke overheid

⁵¹ Artikel IV, van het voorstel.

⁵² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.3.1, 'staatssteun'.

Van belang is ook welke overheid (of overheden) de vergoeding moet gaan verlenen en welke overheid deze financiert. In de voorgestelde bepaling noch in de toelichting wordt gespecificeerd wie verantwoordelijk is voor de vergoeding. Dat betekent dat op basis van het voorstel iedere overheid de vergoeding zou kunnen verlenen, bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten en waterschappen. De vraag is of dat wenselijk is, nu de ML door de provincies moeten worden aangewezen.

iii. Goedkeuring Europese Commissie

De Afdeling merkt verder op dat eventueel op basis van de in de toelichting genoemde Verordening (EU) 2021/2115 (Strategische Planverordening) te baseren vergoedingen nader moeten worden gespecificeerd in het strategische plan over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: GLB).⁵³ Dit plan zal daartoe moeten worden gewijzigd en door de Europese Commissie moeten worden goedgekeurd.⁵⁴ Voor zover vergoedingen ook anderszins staatssteun vormen, zal daarvoor ook voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie moeten worden verkregen,⁵⁵ ook door lagere overheden. Hoe dan ook is tijdige afstemming met de Europese Commissie over de toepasselijke EU-kaders aan te bevelen, alvorens de Rijksoverheid of decentrale overheden steunregelingen in het leven te roepen op basis van het voorstel.

iv. Benodigde financiële dekking

Tot slot is het voor de uitvoerbaarheid van de beoogde vergoeding noodzakelijk dat er voldoende financiële dekking is op Rijksniveau. In de toelichting wordt een bedrag van circa € 900 miljoen geraamd als structurele jaarlijkse kosten voor de vergoeding voor de ML. In de toelichting wordt geen einddatum genoemd, zodat sprake lijkt van een financiële open einde regeling. Zoals de toelichting vermeldt, heeft het voorstel aanzienlijke financiële consequenties voor de Rijksoverheid. Het is op dit moment niet duidelijk of daar dekking voor is. Zo gaat het voorstel uit van een dekking van circa € 790 miljoen uit het GLB-budget, terwijl zoals hierboven opgemerkt nog niet vast staat dat de voorgestelde vergoeding onder het GLB valt. Het is ook om die reden van belang om vast te stellen welke steunkaders van toepassing zijn.

d. Verhouding Meststoffenwet en Omgevingswet

⁵³ Het GLB van de Europese Unie ondersteunt boeren en zorgt voor voedselzekerheid in Europa. Het wordt op Europees niveau beheerd en gefinancierd uit de gemeenschappelijke EU-begroting. Ter uitvoering stellen alle lidstaten een eigen strategisch GLB-plan op, waarin zij aangeven hoe de middelen voor inkomenssteun, plattelandontwikkeling en marktmaatregelen worden verdeeld, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_nl.

⁵⁴ Conform artikel 119 Verordening (EU) 2021/2115.

⁵⁵ Op grond van artikel 108, derde lid, VWEU.

Uit het wetsvoorstel blijkt dat de voorgestelde gebiedsdifferentiatie zorgt voor een tweedeling in de bijbehorende wetgeving. De grondgebondenheidsnorm voor de AHS-gebieden zal een plaats krijgen in de Meststoffenwet, bij de regels over de productie van dierlijke meststoffen. De grondgebondenheidsnorm voor de ML is echter voorzien in de Omgevingswet, bij de regels over taken en bevoegdheden van overheden, specifiek Rijksinstructieregels.

In de toelichting wordt in zijn algemeenheid niet ingegaan op de verhouding tussen de Meststoffenwet en de Omgevingswet in het kader van dit voorstel. Zo betekent de tweedeling dat de hoofdregel voor grondgebondenheid in de AHS-gebieden te vinden is in een andere wet (Meststoffenwet) dan de uitzondering voor de ML (Omgevingswet). Een toelichting op de gemaakte keuzes over de verhouding tussen deze twee wetten is van belang voor de praktische uitvoering van het voorstel en de rechtspraktijk.

e. *Inhoud Rijksinstructieregels*

Volgens de toelichting is de grondgebondenheidsnorm voor de ML in de Omgevingswet opgenomen, om het Rijk via Rijksinstructieregels sturingsbevoegdheden aan provincies te geven wat betreft de aanwijzing van de ML, terwijl er ook ruimte blijft voor regionaal maatwerk.⁵⁶

De Afdeling stelt voorop dat het in het kader van de schaarse ruimte in Nederland begrijpelijk is dat over de aanwijzing van de ML ook op Rijksniveau een afweging plaatsvindt. Dat roept wel de juridische vraag op hoe de Rijksinstructieregels naar inhoud worden begrensd zodat zij binnen de kaders van de Omgevingswet passen. Dit met het oog op het subsidiariteitsvereiste (decentraal, tenzij een nationaal of internationaal belang) en het proportionaliteitsvereiste van de Omgevingswet (alleen voor zover geen doeltreffende uitoefening door de decentrale overheid).⁵⁷ Daarnaast mogen Rijksinstructieregels over de inhoud van een provinciale omgevingsverordening alleen worden gesteld over de limitatief opgesomde onderwerpen in de Omgevingswet.⁵⁸ Aangezien de beoogde regels over maatschappelijke landbouwgebieden op dit moment niet tot die onderwerpen behoren, voegt het wetsvoorstel dit als onderwerp toe.⁵⁹

Op basis van het voorstel mag het Rijk regels stellen over 'het aanwijzen van gebieden voor maatschappelijke landbouw' en 'de omgevingskwaliteit en het verrichten van activiteiten' binnen deze gebieden. Dit is een brede omschrijving, waarbij uit de toelichting niet volgt hoe deze past binnen het subsidiariteits- en

⁵⁶ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.6.2 'Aanwijzing ML gebieden'.

⁵⁷ Artikel 2.3 van de Omgevingswet.

⁵⁸ Artikel 2.25, derde lid, onder c, van de Omgevingswet.

⁵⁹ Artikel II, onderdeel A, van het voorstel.

proportionaliteitsvereiste. Hierdoor rijst de vraag of het bijvoorbeeld om het aanwijzen van zoekgebieden voor de ML gaat, of om de exacte locatie ervan.

f. *Tussenconclusie*

Hierboven zijn enkele complicaties beschreven van de voorgestelde gebiedsdifferentiatie. Samengevat weergegeven gaat het om het volgende. Allereerst is het de vraag of wel aan de ruimtevraag die voortvloeit uit de gebiedsaanpak kan worden voldaan, gegeven het ruimtegebrek in Nederland.

Ten tweede plaatst de Afdeling vraagtekens bij de vergoeding voor de ML. De initiatiefnemers stellen niet ondernemerschap en normaal ondernemersrisico voorop, maar gaan uit van de veronderstelling dat in deze gebieden per definitie vergoedingen nodig zijn. Voor zover vergoedingen al nodig zijn, blijkt uit de toelichting niet dat en zo ja hoe, op welke juridische basis, hierin zal worden voorzien. Verder behoeft de verhouding tussen de Meststoffenwet en de Omgevingswet verduidelijking, evenals de inhoud van de voorgestelde instructieregels.

Deze factoren vormen, bijeengenomen, een belangrijk obstakel voor de realisatie van de voorgestelde gedifferentieerde grondgebondenheid. Gezien deze complicaties acht de Afdeling de voorgestelde gebiedsdifferentiatie een serieus risico voor de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

5. Mestvervoersbeperking

Uit de toelichting volgt dat bij het introduceren van de grondgebondenheidsnorm een gesloten mestkringloop op bedrijven wordt nagestreefd, waarmee beoogd wordt het 7^{de} Actieprogramma uit te voeren.⁶⁰ Door de grote druk op de mestmarkt is het volgens de initiatiefnemers echter onwenselijk en onhaalbaar om het daarvoor benodigde verbod op vervoer van mest buiten het "eigen bedrijf"⁶¹ meteen in te voeren. Daarom wordt met de mestvervoersbeperking voor *alle* bedrijven waarop dierlijke meststoffen worden geproduceerd een tussenstap gezet.⁶² Daarbij wordt Nederland ingedeeld in drie regio's. Dierlijke mest mag enkel nog in de eigen regio of binnen een straal van 100 km vanaf de bedrijfslocatie worden afgezet.

⁶⁰ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.8 'Verantwoorde mestafzet' en paragraaf 1 'Inleiding'.

⁶¹ Onder 'eigen bedrijf' wordt ook de landbouwgrond op niet meer dan 50 kilometer afstand van het bedrijf van de landbouwer gerekend, welke niet in eigendom van de landbouwer is, zoals landbouw waarover de landbouwer met een ander bedrijf een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan (artikel I, onderdeel C, van het voorstel).

⁶² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.8 'Verantwoorde mestafzet'.

Het doel hiervan is tweeledig. De initiatiefnemers beogen ten eerste het aantal mesttransporten te verminderen. Ten tweede worden veehouders minder afhankelijk gemaakt van mestverwerking en mestafzet buiten het eigen bedrijf. Het voorstel beoogt hiermee mestproductie en mestafzet te reguleren binnen de draagkracht van de eigen grond en de eigen regio. Dit voorkomt volgens de toelichting dat er structureel overschotten ontstaan die via lange afstanden moeten worden afgevoerd. Daarnaast wil het voorstel de mestmarkt transparanter maken door criteria op te nemen voor de afstand van binnenlandse mestafzet.⁶³

De Afdeling ziet een aantal complicaties bij de voorgestelde mestvervoersbeperking, die zij hieronder aanstipt.

a. *Mestoverschotten en draagkracht van de regio*

Ten eerste merkt de Afdeling op dat uit de toelichting bij het voorstel onvoldoende blijkt dat structurele mestoverschotten worden voorkomen of dat de mestproductie en -afzet binnen de draagkracht van de eigen regio blijft. Met de gekozen grasland- en GVE-norm wordt nog steeds een omvangrijk en structureel mestoverschot verwacht, ook in de voorgestelde regio's.⁶⁴ In de toelichting wordt opgemerkt dat deze overschotten bevestigen dat de introductie van de drie mestregio's de mestafzet binnen NL structureel in balans kan brengen.⁶⁵ De toelichting bevat hiervoor echter geen onderbouwing.

Daarnaast voorziet de toelichting niet in een onderbouwing waaruit blijkt dat de gekozen regio's en de regeling van mestvervoer binnen een straal van 100 kilometer daadwerkelijk leiden tot een afzet van de dierlijke mest die binnen de draagkracht van de regio blijft.

b. *Uitvoering 7^{de} Actieprogramma*

Verder merkt de Afdeling op dat de mestvervoersbeperking zich niet goed verhoudt tot het 7^{de} Actieprogramma. Dit Actieprogramma beoogt met volledige grondgebondenheid mestfraude te voorkomen. Om die reden biedt het geen ruimte aan melk- en rundvleesveebedrijven om mest te verwerken.⁶⁶

De voorgestelde mestvervoersbeperking bevat echter verschillende uitzonderingen, waaronder mestverwerking inclusief mestexport naar het

⁶³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.8 'Verantwoorde mestafzet'.

⁶⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.5 'Agrarische Hoofdstructuur' en paragraaf 4.8.3 'Impactrapportage afstandslimiet en vervoersregio's'.

⁶⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.8.3 'Impactrapportage afstandslimiet en vervoersregio's'.

⁶⁶ Zie het 7^e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025), p. 7 en 55

buitenland.⁶⁷ Deze uitzonderingen zorgen voor ingewikkelde mestafzetstromen, wat de transparantie van de mestmarkt niet ten goede komt en fraude in de hand werkt.

⁶⁷ Artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

c. *Looptijd*

Daarnaast merkt de Afdeling op dat de looptijd van de mestvervoersbeperking niet is voorzien van een einddatum. Dit terwijl de toelichting spreekt van een 'tussenoplossing' die enkel nodig is tot wordt overgegaan op het voor de gesloten mestkringloop benodigde algehele verbod op vervoer van mest buiten het "eigen bedrijf".⁶⁸

d. *Tussenconclusie*

Uit het voorstel volgt dat de invoering van de mestvervoersbeperking wordt gezien als een noodzakelijke tussenstap voor de met grondgebondenheid nagestreefde gesloten mestkringloop. Beperkingen aan het vervoer van dierlijke mest kunnen een bijdrage leveren aan het bereiken van een dergelijk gesloten systeem. De Afdeling kan uit de toelichting echter nog onvoldoende opmaken wat de daadwerkelijke bijdrage van de voorgestelde invulling van de mestvervoersbeperking zal zijn aan een gesloten mestkringloop.

6. Overige aandachtspunten

Hierboven zijn enkele complicaties van de regeling van grondgebondenheid, de voorgestelde gebiedsdifferentiatie en de mestvervoersbeperking beschreven. Hierna gaat de Afdeling nog in op enkele aanvullende aandachtspunten.

a. *Eigendomsrecht*

In de toelichting wordt ingegaan op de verhouding tussen het voorstel en het recht op eigendom, zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikel 1 EP EVRM). Geconstateerd wordt dat als gevolg van het voorstel geen bedrijfsmiddelen worden ontnomen. Wel wordt het aantal dieren dat mag worden gehouden op een agrarisch bedrijf begrensd door het aantal beschikbare hectaren. Als het voor een bedrijf niet mogelijk is om aan deze norm te voldoen, zou het bedrijf op een andere locatie moeten worden voortgezet. Dit is volgens de toelichting als een regulering (in plaats van ontneming) van eigendom te beschouwen.

In de systematiek van artikel 1 EP EVRM is een regulering van eigendom toelaatbaar zo lang deze een voldoende toegankelijke, precieze en voorzienbare rechtsgrondslag heeft, niet in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat, plaatsvindt in het algemeen belang en evenredig is. In dat geval wordt een 'fair balance' getroffen tussen het algemeen belang en de belangen van het individu die worden geraakt door de regulering van eigendom. Volgens de toelichting voldoet het voorstel aan deze vereisten.⁶⁹

⁶⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.8 'Verantwoorde mestafzet'.

⁶⁹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5.2 'Regulering van eigendom'.

Over de 'fair balance' merkt de Afdeling op dat deze vereist dat voldoende waarborgen worden getroffen om de gevolgen van de eigendomsregulerende maatregelen te verzachten. In de toelichting worden verschillende compensatiemogelijkheden beschreven, zoals een graslandnormontheffing op grond van de Meststoffenwet en nadeelcompensatie bij de aanwijzing van de ML op grond van de Omgevingswet. Deze beschrijving in de toelichting is algemeen van aard en betreft de proportionaliteitstoets op het niveau van het wetsvoorstel zelf.

De toelichting roept echter een aantal vragen op over de benodigde proportionaliteitstoets op individueel niveau. Daarbij gaat het om de concrete betekenis van de beschreven compensatie voor degenen die daar aanspraak op kunnen maken. Het is bijvoorbeeld onduidelijk welk type schade het voorstel voor de betrokken agrariërs kan veroorzaken en in welke gevallen aanspraak kan worden gemaakt op welke van de genoemde compensatiemogelijkheden. Ook is onduidelijk in welke mate de genoemde compensatiemogelijkheden de te verwachten schade daadwerkelijk compenseren.

b. Rechtsbescherming

Het voorstel bevat regels die rechtstreeks zijn gericht tot individuele bedrijven, zoals de graslandnorm in de AHS en de mestvervoersbeperking. Daarnaast bestaat het voorstel uit algemene regels, die nader moeten worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de voorgestelde Rijksinstructieregels voor de ML en de regels over vergoedingen voor maatschappelijke landbouwgebieden. Na uitwerking hebben deze regels uiteindelijk ook gevolgen voor bedrijven.

Om een goed beeld te hebben van de werking van het voorstel in de praktijk is het van belang inzichtelijk te maken welke bestuursorganen op basis van het voorstel de bevoegdheid hebben om welke besluiten te nemen, en welke rechtsbescherming tegen die besluiten open staat.

In de toelichting wordt kort vermeld dat bij overtredingen van de graslandnorm en de mestvervoersbeperking ofwel een bestuurlijke boete mogelijk is, ofwel strafrechtelijke handhaving via de Wet op de Economische Delicten. Dit is in lijn met de bestaande handhavingssystematiek in de Meststoffenwet.⁷⁰

De toelichting gaat echter niet in op de beslissingen die voortvloeien uit andere onderdelen van het voorstel. Het is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welke

⁷⁰ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, toelichting bij artikel I, onderdelen E en H en artikel III.

beslissingen nodig zijn om tot een aanwijzing van de ML te komen en hoe daartegen kan worden opgekomen. Zoals eerder in dit advies opgemerkt zullen bij de aanwijzing van een ML naar verwachting verschillende ruimtelijke belangen met elkaar concurreren. Het is in die context van belang dat duidelijkheid bestaat over de mogelijkheden om op te komen tegen besluiten in het kader van zo'n gebiedsaanwijzing.

c. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

In de toelichting wordt beschreven dat verschillende instanties zijn gevraagd om een uitvoeringstoets te verrichten (RVO en IPO) dan wel een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (NVWA). Uit de reacties van de RVO en de NVWA blijkt dat het voorstel op meerdere onderdelen nadere uitwerking behoeft om de uitvoerbaarheid goed te borgen. Daarvoor is het niet alleen nodig enkele technische details te verduidelijken, maar ook om beter zicht te geven op de samenhang met andere maatregelen en instrumenten in het landbouwbeleid. RVO en de NVWA merken allebei op dat zij graag betrokken willen worden bij de verdere uitwerking van het voorstel. Voor het IPO is het volgens de toelichting nog niet gelukt om de uitvoeringstoets te verrichten.⁷¹

De Afdeling constateert op basis van deze consultatiereacties dat het voorstel uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid nog tekortkomingen vertoont.

d. Tussenconclusie

Hierboven zijn enkele aanvullende aandachtspunten bij het voorstel beschreven. Deze aandachtspunten gaan over het eigendomsrecht, de rechtsbescherming, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid. De Afdeling concludeert dat deze onderwerpen in ieder geval nadere uitwerking vergen.

7. Slotsom

De Afdeling begrijpt de behoefte bij de initiatiefnemers om door middel van een visie te komen tot een toekomstbestendige landbouw. De Afdeling constateert dat een dergelijke visie echter niet één-op-één kan worden omgezet in een samenhangend wetsvoorstel. Over het wetsvoorstel zullen daarom nadere en fundamentele keuzes moeten worden gemaakt.

De Afdeling wijst in dit advies op serieuze complicaties en risico's bij de drie hoofdsporen in het voorstel:

- 1) de regeling van het vereiste van grondgebondenheid,
- 2) de differentiatie naar twee typen gebieden: de AHS en de ML en
- 3) de regulering ten behoeve van een verantwoorde mestafzet.

Gelet op de gemaakte opmerkingen adviseert de Afdeling het voorstel nader te overwegen.

⁷¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 10, 'Uitvoering en handhaving'.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast. De vice-president van de Raad van State,