Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat Generaal Landelijk Gebied en Stikstof

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk
DGLGS / 109132492

Bijlage(n)
1

Datum 24 november 2026
Betreft Voor- en nadelen systemen ammoniaknormen

Geachte Voorzitter,

Van het lid Bromet (PRO) heb ik op 19 november 2026[1] (zie ook bijlage 1) vragen ontvangen over de bedrijfsspecifieke emissienormen voor de melkveehouderij ten aanzien van de voor- en nadelen van een ammoniaknorm per fosfaatrecht, per hectare en een variant waarin ondernemers tussen beide kunnen kiezen. Middels deze brief beantwoord ik deze vragen en voldoe ik het aan het verzoek om deze vragen voor de plenaire behandeling van de begroting van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voor het jaar 2027 te beantwoorden.

In juni 2026 heb ik aangekondigd de bedrijfsspecifieke emissienormen voor melkveebedrijven te koppelen aan fosfaatrechten.[2] In deze brief geef ik een nadere toelichting op de keuzes en afwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Daarbij hecht ik eraan te benadrukken dat, met de keuze voor het fosfaatrecht als indicator, er nog verschillende uitwerkpunten zijn. Zo kijk ik naar hoe veldemissies een plek kunnen krijgen in de doelsturingssystematiek en naar het handelingsperspectief van biologische en extensieve melkveebedrijven, omdat het juist deze bedrijven zijn die een integrale bijdrage leveren aan doelen voor water en natuur. Ik wil uw Kamer in het eerste kwartaal van 2027 informeren over keuzes over deze punten en in het derde kwartaal van 2027 regelgeving in consultatie brengen.

De keuze voor een ammoniaknorm per fosfaatrecht (hierna: fosfaatnorm) of per hectare (hierna: hectarenorm) heeft in principe geen invloed op de beoogde emissiereductie van stal- en opslagemissies via doelsturing. Dit wordt hoofdzakelijk bepaald door de hoogte van de norm. Voor beide normen geldt dat melkveehouders zelf een keuze kunnen maken of zij managementmaatregelen, bijvoorbeeld verlaging van het eiwitgehalte in het rantsoen of weidegang, en/of stalinnovaties toepassen. Er zijn echter wel enkele andere voor- en/of nadelen met betrekking tot de fosfaat- of hectarenorm.

[1] Kamerstukken II, 2026/27, 2026Z25663.
[2] Kamerstukken II, 2025/26, 36 800-XIV, nr. 87.

Voor- en nadelen fosfaatnorm
In de brief van 1 oktober jl. ben ik ingegaan op de overwegingen om de ammoniaknorm aan fosfaatrechten te koppelen.[3] Hierin heb ik aangegeven dat een fosfaatnorm relatief neutraal is voor wat betreft de uitgangspositie van bedrijven: de mate van intensiteit in melkproductie, grondsoort of hoeveelheid grond, is geen nadrukkelijk voor- of nadeel om aan de norm te kunnen voldoen. Dit betekent dat de spreiding in de ammoniakemissie per fosfaatrecht tussen verschillende typen melkveebedrijven (groot of klein, intensief of extensief) relatief beperkt is ten opzichte van de ammoniakemissie per hectare.[4] Wel is duidelijk dat extensievere melkveebedrijven in algemene zin nu al lagere ammoniakemissies per fosfaatrecht hebben dan intensievere bedrijven.[5] Als gevolg hiervan hoeven extensievere bedrijven, gemiddeld gesproken, minder grote stappen te zetten. Een fosfaatnorm doet op die manier recht aan de diversiteit in de melkveehouderij die het kabinet graag wil behouden.

Tegelijk vraagt de mate van handelingsperspectief voor sommige bedrijfstypen mogelijk om extra aandacht. Het is namelijk belangrijk dat het handelingsperspectief van extensieve en/of biologische bedrijven anders kan zijn vanwege de bedrijfssituatie of (Europese) regelgeving. Maatregelen zoals mestvergisting en mestverwerking of het gebruik van additieven in veevoer kunnen binnen extensieve en biologische systemen minder voor de hand liggen, bijvoorbeeld bij (veel) weidegang, of niet mogelijk zijn vanuit de Europese biologische verordening. Daarom wordt momenteel nader onderzoek gedaan door Wageningen Livestock Research om het handelingsperspectief voor deze bedrijfstypen verder in beeld te brengen. Op basis hiervan zal het kabinet besluiten of dit tot ander beleid ten aanzien van de ammoniaknorm voor dit type bedrijven moet leiden. Er wordt ook gewerkt aan het voldoende aansluiten van de rekensystematiek op dit type bedrijven en wordt gewerkt aan ondersteuning passend voor dit type bedrijven. Zoals eerder aangegeven, streef ik ernaar om de Kamer daar in het eerste kwartaal van 2027 over te informeren. Ook is de verwachting dat de plek die veldemissies kunnen krijgen in de doelsturingssystematiek, zoals aangegeven in mijn brief van 3 november jl., het handelingsperspectief van deze bedrijven zou vergroten.

Een beleidsmatig en juridisch voordeel is dat door de koppeling met fosfaatrechten een limiet op ammoniakemissie uit stallen ontstaat, omdat het aantal fosfaatrechten gemaximeerd is. Het aantal fosfaatrechten in de melkveehouderij zal in de toekomst geleidelijk afnemen ten gevolge van bijvoorbeeld vrijwillige bedrijfsbeëindigingsregelingen of afroming bij verhandeling. Deze zekerheid vind ik belangrijk om goed te kunnen onderbouwen dat er een gericht en te borgen pad van emissiereductie plaatsvindt. Dit is ook nodig om vergunningverlening weer op gang te brengen. Ook maakt de koppeling aan fosfaatrechten verhandeling mogelijk door de aan- en verkoop van fosfaatrechten. Dit biedt zo een extra handelingsperspectief voor melkveehouders om aan de fosfaatnorm te kunnen voldoen. Er bestaat wel een risico op een stijging van de prijs van fosfaatrechten.

Bij de keuze voor een fosfaatnorm moet een staatssteuntraject worden doorlopen. Dit is geen expliciet nadeel van deze vorm, maar vraagt wel tijd. Voor andere Europese regelgeving zijn geen aanvullende voor- of nadelen voorzien.

[3] Kamerstukken II, 2026/27, 35 334, nr. 488.
[4] https://edepot.wur.nl/700357, tabel 2.4.
[5] https://edepot.wur.nl/725481, tabel 3.1.

Voor- en nadelen hectarenorm
Een hectarenorm is relatief makkelijker te realiseren door bedrijven met een extensievere bedrijfsvoering. De handelingsopties voor intensievere melkveebedrijven die weinig grond hebben zijn beperkter, omdat zij relatief weinig hectares hebben om de stalemissies over te 'verdelen', waardoor een sterkere concentratie emissies per hectare grond ontstaat. De spreiding tussen de bedrijven is dus groter dan bij een fosfaatnorm[6]. Intensievere bedrijven in een omgeving waar grond schaars is, zullen de stalemissies ver terug moeten dringen met vergaande technische en managementmaatregelen.

Een hectarenorm kent niet het voordeel dat het aantal hectares, dat in gebruik is bij melkveebedrijven, gemaximeerd is. Melkveebedrijven kunnen grond van akkerbouwers kopen of pachten waarbij de stalemissies over meer hectares grond kunnen worden verdeeld. Het kan dat daardoor emissies op sectorniveau niet voldoende afnemen. Hoewel het niet in de lijn der verwachting ligt dat dit op sectorniveau op grote schaal zal optreden, biedt het desondanks minder zekerheid op en borging van doelbereik. Het voordeel is dus dat het verwerven van extra grond een extra handelingsperspectief biedt. Dit kan echter ook leiden tot een grotere grondvraag en dus een toenemende druk op de fysieke ruimte voor landbouw.

Tijdens de besluitvorming zijn zowel bij de fosfaat- als de hectarenorm geen expliciete voor- of nadelen voorzien ten aanzien van de juridische houdbaarheid, vergunningverlening, de samenhang met klimaatdoelen en de ruimte voor ondernemerschap en innovatie. Hiervoor verwijs ik ook naar de analyse over de verschillen tussen de KPI's die in een eerder stadium is gemaakt door Wageningen Social & Economic Research.[7] Voor de uitvoerbaarheid, monitoring en handhaafbaarheid geldt dat dit bij elke norm vraagt om een verdere uitwerking van onder meer de borging en rekensystematiek.

Relatie met grondgebondenheid
De fosfaatnorm en de grondgebondenheidsnorm zijn maatregelen die elkaar aanvullen. De GVE/hectare-norm stuurt niet zoals de fosfaatnorm op reductie van de ammoniakemissie op melkveebedrijven via managementmaatregelen en stalinnovaties, maar op de balans tussen het aantal dieren en de hoeveelheid grond. De fosfaat- en hectarenorm leiden niet (per definitie) tot deze balans, omdat de beide normen ruimte bieden om met emissiereducerende (hoogtechnologische of management) maatregelen aan de norm te voldoen.

[6] https://edepot.wur.nl/700357, tabel 2.4.
[7] https://research.wur.nl/en/publications/functionele-eenheid-kpis-ammoniak-bij-doelsturing-op-bedrijfsniveau/.

Velddemissies
Emissiereducerende maatregelen in de stal zoals verlaging van het eiwitgehalte in het rantsoen, weidegang of aanzuren van mest, kunnen effect hebben op de mestsamenstelling of -hoeveelheid. Dit kan vervolgens impact hebben op de ammoniakemissie bij het uitrijden van dierlijke mest. Met sectorpartijen en onderzoekers wil het kabinet toewerken naar doelsturing op veldemissies, waarbij de samenhang met het stelsel van doelsturing voor bedrijfsspecifieke emissienormen per fosfaatrecht wordt bekeken. Dit mag niet leiden tot achteruitgang van doelbereik of het dubbel inboeken van emissiereducties, bijvoorbeeld met de middelvoorschriften voor emissiearm toedienen van meststoffen die al onderdeel zijn van het maatregelenpakket. De uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van het wettelijk systeem blijft daarbij van belang. De Kamer wordt in het voorjaar van 2027 verder geïnformeerd, parallel aan de verdere uitwerking van de bedrijfsspecifieke emissienormen.

Keuzevariant
Ten aanzien van een variant waarin ondernemers tussen een fosfaat- of hectarenorm kunnen kiezen, zal gelden dat sommige nadelen vergroot zullen worden of zullen ontstaan. Eén van de belangrijkste nadelen is dat deze keuzevariant de uitdagingen rondom uitlegbaarheid, uitvoerbaarheid, handhaving en monitoring aanzienlijk vergroten en daarmee strijdig is met het uitgangspunt om complexe regelgeving te verminderen. Een voordeel van een keuzeoptie is dat dit meer recht zou doen aan de diversiteit van bedrijven. Als resultaat hiervan is echter te verwachten dat bedrijven kiezen voor de norm die voor hen de minste emissiereductie vraagt. Met als nadelig gevolg een daling van het totale doelbereik van de maatregel. Voor hetzelfde doelbereik zal bij een keuzevariant de fosfaatnorm moeten worden aangescherpt en een scherpe hectarenorm moeten worden geïntroduceerd (of één van beiden zal aanzienlijk scherper moeten zijn dan de ander).

De biologische en extensieve melkveehouderij heeft een belangrijke maatschappelijke waarde gezien de duurzaamheidsopgaven waar we voor staan. Ik blijf daarom in de uitwerking van de emissienormen, grondgebondenheid en de zoneringsaanpak oog houden voor het handelingsperspectief van deze bedrijven. Hierbij wordt de mogelijke samenhang met veldemissies ook meegenomen. De komende periode werk ik in gesprek met de vertegenwoordigers van deze sector over de uitwerking van deze onderwerpen verder uit.

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