

Fiche 1: Strategie voor generatievernieuwing in de agrarische sector

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Strategie voor generatievernieuwing in de landbouw

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

21 oktober 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 872

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0872>

e) *Nr. Impact assessment Commissie en Opinie*

Niet van toepassing

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Landbouw en Visserij

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

2. Essentie voorstel

Op 21 oktober 2025 heeft de Europese Commissie (Commissie) een mededeling gepubliceerd met een strategie voor generatievernieuwing in de agrarische sector (strategie).¹ Het doel van de strategie voor generatievernieuwing in de landbouw is om te zorgen dat meer jonge en nieuwe boeren (onder 40 jaar leeftijd) een toekomst kunnen opbouwen in de landbouwsector. Dit zal niet alleen leiden tot vitaliteit van plattelandsgebieden, stimulering van innovatie en bevordering van instroom, maar ook bijdragen aan de voedselzekerheid van de Europese Unie (EU) door bedrijfsoverdracht te vergemakkelijken voor jonge boeren en sociale zekerheid te versterken voor bestaande boeren. De strategie identificeert barrières voor jonge boeren en zij-instromers en presenteert (steun)maatregelen die lidstaten kunnen nemen. De strategie heeft de doelstelling om het huidige aandeel jonge landbouwers, dat momenteel 12% is van het totale aantal landbouwers in de EU, rond 2040 te verdubbelen tot 24% van de totale

¹ Deze mededeling is onderdeel van de Visie op Landbouw en Voedsel die de Commissie op 19 februari 2025 heeft gepresenteerd. Zie [Beoordeling Mededeling: Visie voor Landbouw en Voedsel | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), 28 maart 2025.

landbouwbevolkingsgroep. Vanaf 2028 zullen de lidstaten verplicht zijn om hun eigen geïntegreerde nationale strategie voor generatievernieuwing in landbouw te ontwikkelen als onderdeel van hun nationale en regionale partnerschapsplannen (NRPP). Als overkoepelende maatregel beveelt de Commissie lidstaten aan om 6% van hun voor landbouw geormerkte budget in het kader van de NRPP te besteden aan generatievernieuwing in de agrarische sector.² Dit kunnen lidstaten aanvullen met middelen uit de vrije bestedingsruimte binnen het NRP-fonds om te zorgen voor voldoende financiering voor de uitvoering van een nationale strategie voor generatievernieuwing die naar verwachting in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2028-2034 (toekomstige GLB) moet worden geschreven.

De strategie bestaat uit vijf "strategische blokken", elk met bijbehorende niet-bindende maatregelen (vlaggenschipinitiatieven en adviezen voor ondersteunende maatregelen die op nationaal niveau kunnen worden genomen). De maatregelen hebben betrekking op interventies in de huidige periode van het GLB en het toekomstige GLB.

Het eerste blok gaat over toegang tot krediet en financiering. De Commissie benoemt toegang tot financiering als een structurele uitdaging voor jonge boeren, waarmee jonge boeren grond kunnen aankopen of investeringen kunnen doen. Ook veroorzaakt veranderende wet- en regelgeving instabiliteit en onzekerheid voor lange termijn investeringen. De Commissie benadrukt dat financiële instrumenten, zoals leningen en garanties, specifiek moeten worden ontwikkeld om jonge boeren te helpen deze belemmeringen te overwinnen. Ook zouden publiek-private partnerschappen en een nauwere samenwerking met de Europese investeringsbank toegang tot financiering verder kunnen vergemakkelijken. Jonge landbouwers zouden volgens de Commissie door de EU co-gefinancierde instrumenten moeten kunnen gebruiken om grond aan te kopen.³ De Commissie benoemt hierbij dat vestigingssteun en investeringssteun essentieel zijn om een landbouwbedrijf te beginnen of over te nemen.

Het tweede blok gaat over toegang tot kennis en vaardigheden. Volgens de Commissie zijn kennis en vaardigheden essentieel voor het opzetten en onderhouden van levensvatbare agrarische bedrijven en dus voor het succes van jonge landbouwers. De Commissie is van mening dat jonge boeren kunnen worden geholpen via gemoderniseerde opleidingen en adviesdiensten met het identificeren van nieuwe kansen en het aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. De Commissie wil ervoor zorgen dat jonge landbouwers rechtstreeks kunnen profiteren van door de EU gefinancierde initiatieven. De Commissie noemt onder andere de programma's "Erasmus voor jonge ondernemers," "Platform voor vrouwen in de landbouw" en "Boeren van de toekomst" als vlaggenschipinitiatieven die bijdragen aan een meer

² Zes procent van de hoeveelheden in Bijlage XVIII of [NRP Verordening – COM(2025) 565].

³ Instrumenten zoals het voorgestelde European Competitiveness Fund (ECF) en Horizon Europe - Pilar II jonge boeren helpen om op te schalen en barrières te overkomen. Deze sluiten aan bij de EU Startups en Scaleups Strategie en kunnen met name agrifood-startups in plattelandsgebieden ondersteunen, bijvoorbeeld via het European Innovation Council.

inclusieve sector en aan betere uitwisseling van kennis en vaardigheden. Daarnaast wil de Commissie ervoor zorgen dat organisaties van jonge boeren voldoende steun krijgen.

Het derde strategische blok gaat over toegang tot grond. De Commissie identificeert het schaarse krediet, zware en nadelige terugbetalingsvoorwaarden en vaak beperkte en onregelmatige rendementen op investeringen als voornaamste toegangsbarrières tot grond. Daarnaast is de beschikbaarheid van (extra) landbouwgrond beperkt en is de mobiliteit gering. In dit kader adviseert de Commissie lidstaten maatregelen te nemen om het voor jonge landbouwers makkelijker te maken om grond te verwerven, o.a. door middel van vereenvoudigde regelgeving, gerichte stimuleringsmaatregelen en ondersteuning van alternatieve eigendoms- en bedrijfsoverdrachtsmodellen. Tevens adviseert de Commissie maatregelen te nemen om problemen te voorkomen die tot onverwachte prijsstijgingen kunnen leiden, zoals speculaties en grondverwerving voor andere doeleinden.⁴ Om samenwerking en gegevensuitwisseling te vergemakkelijken, en op die manier transparantie te garanderen, is het Europese waarnemingspost voor land aangekondigd als een van de vlaggenschipinitiatieven.

Het vierde blok gaat over veerkracht, goede levensomstandigheden en toegang tot nieuwe inkomensmogelijkheden. De Commissie erkent het belang van verbetering van toegang tot voorzieningen, woningen, infrastructuur, onderwijs en werkgelegenheid in plattelandsgebieden. De Commissie stelt dat het diversifiëren van het inkomen van landbouwers en het identificeren en financieren van kansen van cruciaal belang is voor veerkrachtige jonge landbouwers. Ook geeft de Commissie aan dat het een 'jongerenambassadeurs voor het platteland' programma zal lanceren, om de belangen van jongeren in de landbouw en het platteland te behartigen en actief bij te dragen aan beleidsdiscussies omtrent relevante thema's. Met deze initiatieven wil de Commissie vitale, weerbare en diverse plattelandsgebieden creëren waar jonge mensen willen wonen, werken en investeren. Daarnaast worden bedrijfsverzorgingsdiensten aangekondigd als een vlaggenschipinitiatief voor een betere balans tussen werk en privéleven.

Het laatste strategische blok gaat over opvolging en pensionering. De Commissie beschouwt pensioenregelingen en opvolgingsplanning als essentieel voor generatievernieuwing in de landbouw. Om financiële zekerheid te bieden, beveelt de Commissie naast de GLB-betalingen aan om het socialezekerheidsstelsel te verbeteren door middel van nationale regelgeving. Ook beveelt de Commissie aan dat landbouwers die een pensioen ontvangen, niet meer in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen binnen het toekomstige GLB. Voorwaarde daarbij is volgens de Commissie wel dat er een adequate en stabiele pensioenvoorziening is voor boeren die willen stoppen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

⁴ Zij beveelt de lidstaten aan zich aan te sluiten bij de EU-doelstelling van "no net land take by 2050" door de bescherming van landbouwgrond te versterken.

Het kabinet steunt de brede aandacht voor, en erkenning van, het belang van jonge boeren in de EU. Het kabinet voert reeds een brede mix van beleid uit op tal van beleidsterreinen om de uitdagingen voor jonge boeren aan te pakken en zo de brede welvaart op het platteland te versterken.⁵ Met onder andere middelen uit het Europese Landbouwgarantiefonds ontvangen jonge boeren in de huidige GLB-periode een aanvullende inkomenssteun en via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling ondersteunt het kabinet jonge boeren met onder andere de vestigingssteun en aanvullende subsidiemogelijkheden voor jonge boeren in regelingen voor productieve investeringen.⁶ In deze richting stimuleert het kabinet het uitwisselen van kennis en het opdoen van brede ervaring.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op het gebied van generatievernieuwing in de agrarische sector en verwelkomt een integrale strategie, aangezien generatievernieuwing de voedselzekerheid en vitaliteit van het platteland voor de lange termijn garandeert.⁷ Jonge boeren verdienen waardering en aandacht als hoeksteen van onder andere onze voedselproductie en ecologische en landschappelijke waarden. Het kabinet zal dan ook pleiten voor het oormerken van 6% binnen het beschikbare GLB-budget voor generatievernieuwing.

Ten aanzien van het eerste strategische blok onderschrijft het kabinet dat de hoge initiële financiering c.q. financieringslasten bij bedrijfsovername een drempel zijn voor jonge boeren en tuinders. Met name de bijzonder hoge gemiddelde prijs voor agrarische grond (ca. 7x zo hoog als gemiddeld in de EU, zelfs t.o.v. de directe buurlanden België en Duitsland 1,5 tot 3x hoger) schroeft de kapitaalbehoefte voor jonge boeren in Nederland extra op. Het kabinet ondersteunt de gedachte van de Commissie dat gezocht moet worden naar instrumenten die de financierbaarheid voor de jonge startende ondernemers verbetert. Omdat steun bij bedrijfsovername die meer financieringsruimte geeft niet alleen bij de jonge boer terecht komt, maar grotendeels doorstroomt naar gezinsleden buiten het bedrijf, acht het kabinet onderzoek nodig hoe dit effect zo klein als mogelijk te maken, alvorens concreet instrumentarium hiervoor voor te stellen. Mede om de jonge ondernemers in staat te stellen direct bij te dragen aan duurzamere en biologische land- en tuinbouwproductie, zoals Nederland binnen het Investeringsfonds Duurzame Landbouw voor jonge ondernemers een groter percentage gunstige lening mogelijk gemaakt heeft. Voor het bieden van gerichte steun moet ook naar het aandeel eigenaarschap in het bedrijf worden gekeken. Het kabinet pleit voor een systematiek waarbij er ruimte is voor meerdere bedrijfseigenaren en geen van de bedrijfseigenaren alleen een meerderheidsbelang bezit, zoals ouders en een opvolger.

⁵ [Kamerbrief maatregelen bedrijfsopvolgingen jonge boeren en vissers | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), 2 oktober 2025.

⁶ [Kamerbrief jonge landbouwers in het GLB-NSP en evaluatie VVK | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#), 3 april 2024.

⁷ [Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 12 september 2025.

Het kabinet is positief over de voorgestelde maatregelen op het gebied van kennis en vaardigheden. Voor het vergroten van de veerkracht en concurrentiekracht van de Nederlandse land- en tuinbouw is investeren in kennis en vaardigheden van groot belang. Het kabinet ziet kansen voor een op maat gemaakt programma voor jonge landbouwers en zij-instromers, met aandacht voor inclusie en opkomende vormen van gecombineerde landbouw zoals burgercoöperaties. Voor het toekomstige GLB worden de mogelijkheden onderzocht om deze programma's uit te voeren via GLB-interventies en Agrarisch Kennis en Innovatie Systeem (AKIS). Programma's kunnen elementen bevatten zoals advies en coaching individueel of in gezamenlijk (familie)verband, of mentorship en *peer-to-peer learning* en elementen met betrekking tot nieuwe vaardigheden ter bevordering van innovatie (AI-gebruik), samenwerking en marketing. Verder ondersteunt het kabinet het initiatief om een platform voor vrouwen in de landbouw op te zetten en ziet het hierbij kansen om het potentieel dat vrouwen bieden voor generatievernieuwing te vergroten. De programma's "Erasmus voor jonge ondernemers", "Platform voor vrouwen in de landbouw" en "Boeren voor de toekomst" kunnen volgens het kabinet helpen om een meer inclusieve sector en betere uitwisseling van kennis en vaardigheden te realiseren. Het samenvoegen van beleid voor cohesie en de GLB-plattelandsontwikkelingsregelingen onder het toekomstige NRPP creëert kansen voor jonge boeren en het platteland. Het kabinet deelt de mening van de Commissie dat Horizon Europe, met gekoppelde GLB-instrumenten, kan helpen met het creëren van nieuwe mogelijkheden voor een gemakkelijkere toegang tot kennis, waardoor jonge boeren en nieuwkomers beter in staat worden gesteld om samen oplossingen te ontwikkelen.

Het kabinet heeft al verbeteringen gemaakt om toegang tot land makkelijker te maken. Wel onderschrijft het kabinet het voorstel om langjarige pachtovereenkomsten te ondersteunen onder andere voor jonge landbouwers. Dit is in lijn met de voorgenomen herziening van de pachtregelgeving waarover uw Kamer bij brief van 3 juli 2025 is geïnformeerd.⁸ Jonge landbouwers kunnen hiermee geleidelijk een bedrijf overnemen en verder uitbouwen met een langjarige looptijd in de pachtovereenkomst. Daarnaast wordt voorgesteld om de transactiekosten van grond te verlagen. De transactiekosten op landbouwgrond zijn in Nederland al aanzienlijk laag, doordat Nederland beschikt over een overdrachtsbelastingvrijstelling op landbouwgrond. Het kabinet vindt het daarom overbodig om extra maatregelen te nemen om de transactiekosten op grond te verlagen.

Het kabinet is vooralsnog kritisch op de voorgestelde Europese waarnemingspost voor land. Alhoewel de opzet hiervan een positieve bijdrage kan leveren aan opgaves rondom landgebruik is het vooralsnog onduidelijk wat hiervan de lidstaten wordt verwacht op het gebied van data-uitwisseling over grondgebruik. Momenteel monitort Wageningen *Social and Economic Research* in samenwerking met Kadaster per kwartaal op nationaal niveau de hoogte van de grondprijzen, zodat het kabinet zich afvraagt wat de meerwaarde van dit voorstel is. Om deze reden wacht het kabinet eerst de uitkomsten van de pilot van de Europese Commissie af.

⁸ Kamerstuk 27 924, nr. 101 Besluitenbrief pachtherziening

Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar het verbeteren van de leefomstandigheden en de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied, omdat dit belangrijk is voor jonge mensen, inclusief jonge boeren, om een toekomst op te kunnen bouwen in het landelijk gebied. Het kabinet onderschrijft dat het GLB, cohesie en andere Europese beleidstrajecten een rol spelen voor de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied en verwelkomt daarom de aandacht die uitgaat naar een integrale aanpak voor plattelandsgebieden. Het kabinet ziet kansen om via economische en maatschappelijke diversificatie (bijvoorbeeld via de korte keten en multifunctionele landbouw) de afstand tussen de stad en platteland te verkleinen en jonge boeren en zij-instromers te ondersteunen bij het landbouwbedrijf. Dit vergroot de economische stabiliteit van landbouwbedrijven in tijden van (geopolitieke) instabiliteit en draagt bij aan de vitaliteit van het landelijk gebied. Het kabinet waardeert de inzet van de Commissie om de mentale gezondheid van landbouwers te verbeteren en steun te bieden voor opvang tijdens zwangerschap of zorg voor kinderen via de financiering van hulpdiensten aan landbouwbedrijven.⁹ Het kabinet staat dan ook positief tegen het opnemen van deze interventie in de GLB-toolbox.¹⁰ Lidstaten zijn niet verplicht om alle in de GLB-toolbox aangereikte interventies in te zetten.

Het kabinet onderzoekt de impact van het voorstel voor het verplicht koppelen van de pensioenleeftijd aan afbouw van de basisinkomenssteun op de Nederlandse situatie.¹¹ Wel ziet het kabinet kansen om bijvoorbeeld via AKIS in het toekomstige GLB in te zetten op kennisuitwisseling ten behoeve van een soepele bedrijfsoverdracht. Voor generatievernieuwing zijn beide generaties van belang en zal instrumentarium ook op de oudere generatie(s) en overdracht gericht moeten zijn, en niet enkel op de nieuwe generatie en overname.

Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de voorliggende strategie voor generatievernieuwing in de agrarische sector in algemene zin op brede steun van de lidstaten kan rekenen. Een aantal lidstaten heeft moeite met het verplicht koppelen van de pensioenleeftijd aan afbouw van de basisinkomenssteun en andere lidstaten zullen het geoormerkte budget voor generatievernieuwing in de agrarische sector van 6% te ambitieus

⁹ Aangezien heeft de Commissie dit voorstel in het kader van het nieuwe GLB gedaan en we hebben daarvan al een appreciatie naar de Kamer gestuurd: [Fiche 5: \[MFK\] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), 16 juli 2025.

¹⁰ GLB-toolbox is een verzameling van hulpmiddelen, richtlijnen en informatie die is ontworpen om de communicatie en implementatie van het GLB te ondersteunen.

¹¹ [Fiche 5: \[MFK\] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#), 16 juli 2025. Het kabinet is hier kritisch over, omdat actieve boeren die zich volledig in blijven zetten voor de Nederlandse en Europese voedselzekerheid na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd geen steun meer zouden ontvangen.

vinden. Verder sluit de strategie aan bij de standpunten van het Europees Parlement,¹² de Raad¹³ en de resultaten van de strategische dialoog over de toekomst van de landbouw in de EU.¹⁴

¹² European Parliament resolution of 19 October 2023 on generational renewal in the EU farms of the future (2022/2182(INI)).

¹³ Council Conclusions on a Long-Term Vision for the EU's Rural Areas (LTVRA) 15631/23.

¹⁴ Strategic Dialogue on the future of EU Agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe. 2024.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet positief. De mededeling heeft betrekking op het beleidsterrein landbouw. Op het terrein van landbouw is ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel d, VWEU sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De mededeling heeft tot doel om passende maatregelen voor jonge boeren in de Europese plattelandsgebieden te presenteren, met in het bijzonder aandacht voor vijf specifieke uitdagingen. Gezien het feit dat veel EU-lidstaten vergelijkbare opgaven hebben op het gebied van generatievernieuwing in de agrarische sector en omdat de factoren die dit thema beïnvloeden stoppen niet bij nationale grenzen, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Een gecoördineerde EU-aanpak en de uitwisseling van *best practices* zijn daarom nodig. Een gemeenschappelijke strategie in de EU kan tevens bijdragen aan een gelijk speelveld voor bedrijven in de betrokken gebieden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel om te komen tot passende maatregelen voor jonge boeren in de Europese plattelandsgebieden, met in het bijzonder aandacht voor vijf specifieke uitdagingen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de inzet van de Commissie gericht is op het delen van bijvoorbeeld kennis en stimuleren van (gezamenlijke) actie waardoor lidstaten investeren in jonge boeren en van elkaar kunnen leren over effectief beleid voor jonge boeren en zo de brede welvaart in de Europese plattelandsgebieden te verbeteren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het voldoende ruimte laat aan de lidstaten om hun eigen nationale strategieën te ontwikkelen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling zelf heeft momenteel geen financiële gevolgen. De meeste van de voorgestelde acties vallen in de huidige GLB-periode. Voor de acties die vallen in de toekomstige GLB-periode is het op dit moment niet duidelijk wat de financiële gevolgen zijn voor de EU-lidstaten en regionale en lokale overheden.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging

van middelen na 2027. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De huidige strategie voorziet in een aantal vlaggenschipinitiatieven die grotendeels door de EU, met EU-middelen, worden gefinancierd. Veranderingen in subsidies leveren altijd (beperkte) nieuwe regeldruk op. Ook nieuwe maatregelen voor jonge boeren kunnen invloed hebben op de regeldruk voor (agrarische) bedrijven. De daadwerkelijke gevolgen voor regeldruk in Nederland zullen echter afhangen van de verdere concrete invulling, en de nog op te stellen nationale strategie het toekomstige GLB.

De Nederlandse overheid zet zich in voor generatievernieuwing in de landbouw en heeft diverse maatregelen genomen om het aantal boeren onder de 40 jaar te vergroten. Deze strategie is belangrijk omdat deze grensoverschrijdende problemen op EU-niveau adresseert. Dit draagt eraan bij dat de landbouwsector aantrekkelijk blijft voor jonge boeren, wat cruciaal is voor de voedselzekerheid.