

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur  
Mevrouw F.M. Wiersma  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/ATR4093/2025-U130

**Uw referentie**

**Datum**

27 augustus 2025

**Onderwerp**

Subsidieregeling extensivering melkveehouderij

Geachte mevrouw Wiersma,

Op 30 juli 2025 is de *Regeling houdende regels voor de verstrekking van subsidie voor het nemen van extensiveringsmaatregelen op melkveehouderijbedrijven* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn verloopt op 29 augustus 2025.

**Context**

De voorgestelde subsidieregeling is een maatregel om de emissie van broeikasgassen en ammoniak te verminderen. Het moet bijdragen aan verlaging van de mestproductie, die noodzakelijk is vanwege het vervallen van de derogatie (onder de Nitraatrichtlijn).

**Inhoud van het voorstel**

De voorgestelde subsidieregeling is een tijdelijke maatregel waarbij melkveehouders gedurende drie jaar het aantal koeien op hun bedrijf verminderen met tien tot twintig procent en de fosfaatrechten daarvan laten doorhalen. De deelnemende bedrijven ontvangen een subsidie voor de inkomstenderving door het verminderde aantal koeien. Subsidie wordt verstrekt op voorwaarde dat er geen andere graasdieren bijkomen en de hoeveelheid grasland gelijk blijft.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

**Contact:**

Postbus 16228  
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50  
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl  
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

### *1. Nut en noodzaak*

Nederland kent een continu te hoge uitstoot van broeikasgassen en ammoniak en een te hoge productie van mest. Mede door het aflopen van de derogatie van de Nitraatrichtlijn moeten melkveebedrijven meer mest afvoeren. Dit zorgt voor financiële druk op deze bedrijven. Zeven samenwerkende organisaties uit de zuivelsector hebben een voorstel gedaan voor een vrijwillige extensiveringsregeling. De regering komt in reactie hierop met de voorgestelde subsidieregeling. De regeling heeft budget van 627 miljoen euro.

De regeling beoogt de emissies van broeikasgassen en ammoniak structureel te verminderen. De gesubsidieerde vermindering van het aantal koeien zorgt ervoor dat de broeikas- en ammoniakemissies van dat bedrijf tijdelijk omlaag gaan. De subsidie is bedoeld om de inkomstenderving gedurende de periode van drie jaar te compenseren. De doorhaling van de bijbehorende fosfaatrechten zorgt daarnaast voor een permanente verkleining van de veestapel, waardoor nationaal de emissies structureel verminderen. Als de melkveehouder na de subsidieperiode terug wil naar het oorspronkelijke aantal dieren, zal hij daarvoor nieuwe fosfaatrechten moeten kopen. Dat kan volgens de toelichting op de markt voor fosfaatrechten, bijvoorbeeld van een andere melkveehouder die stopt. Daarbij vindt volgens de huidige situatie afroaming van de fosfaatrechten plaats van 30% bij handel buiten familieverband.

Het college constateert dat de toelichting voldoende duidelijk maakt dat de subsidieregeling kan bijdragen aan de vermindering van het stikstofprobleem door de doorhaling van de fosfaatrechten. Tegelijkertijd is de subsidiëring van de inkomstenderving tijdelijk, terwijl de extensivering op macroniveau structureel is (omdat het totale aantal rechten door deze regeling afneemt en het graslandareaal in beginsel gelijk blijft). Een individuele melkveehouder kan die extensivering tijdelijk maken door na de subsidieperiode zelf opnieuw fosfaatrechten te kopen, maar dat zal niet voor alle melkveehouders mogelijk zijn.

#### **1.1 Het college adviseert om inzicht te bieden in de mate waarin deelnemende veehouders na afloop van de subsidieregeling hun bedrijfsomvang moeten beëindigen of blijvend moeten beperken.**

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het budget van 627 miljoen euro voor de subsidieregeling is aangekondigd in een Kamerbrief over het 'Startpakket Nederland van het slot' van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN). Hierbij ontbreekt een afweging van eventueel minder belastende alternatieven. Er zou bijvoorbeeld opnieuw aan een beëindigingsregeling kunnen worden gedacht. Het feit dat de besprekingen in de MCEN hebben geleid tot budget voor de voorgestelde subsidieregeling maakt niet dat alternatieven naast regelgeving niet hoeven worden afgewogen.

Verder merkt het college op dat deelnemende veehouders bij hun subsidieaanvraag een verzoek moeten doen om de fosfaatrechten door te halen. Minder belastend kan zijn om deze doorhaling in de subsidievoorwaarden op te nemen, zodat een separaat verzoek niet nodig is.

#### **2.1 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn onderzocht en waarom niet voor die alternatieven is gekozen.**

### 3. *Werkbaarheid*

Een bedrijf dat wil deelnemen moet een aanvraag indienen en vervolgens een verzoek om de fosfaatrechten te laten doorhalen. Binnen vier weken moet het aantal dieren worden afgevoerd, zodat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de subsidie. De bevoorschotting en vaststelling van de subsidie vinden daarna ambtshalve plaats. De procedure lijkt voldoende werkbaar voor geïnteresseerde bedrijven. Er vindt geen internetconsultatie plaats, maar er is door RVO wel een beperkt gedragsonderzoek uitgevoerd.

Voor de subsidieregeling bestaat volgens de regering animo onder de leden van de betrokken organisaties, onder meer vanwege de hoge prijzen voor mestafvoer waar zij mee te maken hebben. Tegelijkertijd roept de toelichting de vraag op of de animo voor de regeling niet in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de financiële druk van de verhoogde mestafvoer. In dat geval ligt het voor de hand dat de deelnemende melkveebedrijven na afloop de extensivering willen terugdraaien, en de regeling slechts dient als een financiële noodrem. Uit het aangehaalde onderzoek van Wageningen Universiteit volgt de inschatting dat het terugkopen van fosfaatrechten een reële optie is gezien de verwachte ontwikkelingen in het aanbod en de prijs van fosfaatrechten. Hierbij plaatsen de onderzoekers wel de kanttekening dat kan worden aangenomen dat de melkopbrengst per koe gemiddeld jaarlijks zal toenemen, wat zal leiden tot een additionele fosfaatbehoefte per koe voor de "melkkoe van de toekomst". Het is dus de vraag of het aantal fosfaatrechten in de toekomst zal blijven volstaan met het oog op hogere productiviteit en of het terugdraaien van extensivering een reële optie is.

#### **3.1 Het college adviseert om in de toelichting in te gaan op de relatie tussen bestaande financiële moeilijkheden, de animo voor deelname en de vrijwilligheid van de voorgestelde regeling.**

### 4. *Gevolgen regeldruk*

In de regeldrukparagraaf bevat een berekening van de regeldrukgevolgen. Deze is conform de Rijksbrede methodiek. Het college merkt op dat de regeldrukgevolgen van de regeling kunnen worden beperkt door de doorhaling van de fosfaatrechten automatisch te laten plaatsvinden als een aanvraag toegekend wordt (zie toetsvraag 2).

#### **Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

#### **Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat het definitieve voorstel toelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u om een eventueel gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris