

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
De heer J. van Essen BSc MSc
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4093/2026-U061

Datum

16 april 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze Subsidieregeling extensivering melkveehouderij

Geachte heer Van Essen,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 27 augustus 2025 advies¹ uitgebracht over de *Regeling houdende regels voor de verstrekking van subsidie voor het nemen van extensiveringsmaatregelen op melkveehouderijbedrijven (Subsidieregeling extensivering melkveehouderij)*. Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de verwerking van de adviespunten en daarmee op het gewijzigde voorstel dat wij hebben ontvangen op 1 april 2026.

Inhoud van het voorstel

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). Het gaat om 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 het aantal overige graasdieren niet toeneemt en de hoeveelheid grasland niet afneemt.

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?

¹ ATR-advies Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (ATR4093/2025-U130).

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

Uit de toelichting wordt voldoende duidelijk dat de subsidieregeling kan bijdragen aan de vermindering van het stikstofprobleem door de doorhaling van de fosfaatrechten. De noodzaak van de regeling komt daarmee voldoende naar voren. Het adviespunt van het college ziet vooral op het nut van de regeling, en luidde:

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

De toelichting is aangevuld naar aanleiding van dit adviespunt. De aanvulling laat de mate van doelbereik van de regeling niet zien. Het adviespunt blijft daarmee onverminderd relevant. Het blijft onduidelijk hoe en in welke mate de regeling bijdraagt aan een structurele oplossing van het stikstofprobleem. In de aanvulling wordt vooral ingegaan op de keuzes voor vrijwilligheid en tijdelijkheid van de regeling. Uit de keuze voor een vrijwillige regeling volgt volgens de toelichting dat onduidelijk is welke en hoeveel melkveehouders zich zullen aanmelden. Verder wordt toegelicht dat melkveehouders die na afloop van de regeling weer terug willen naar hun oorspronkelijke kudde, daarvoor fosfaatrechten kunnen verwerven op de markt. Op basis van onderzoek door Wageningen Social & Economic Research is het volgens de toelichting te verwachten dat de marktimpact van zulke aankopen beperkt zal blijven.

2. Minder belastende alternatieven

Het college mist in de toelichting een bespreking van afgewogen minder belastende alternatieven. Het advies bevatte hierover een adviespunt, dat luidde:

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

De toelichting is aangevuld naar aanleiding van dit adviespunt. Daarbij wordt ingegaan op het in het advies benoemde alternatief van een beëindigingsregeling, onder verwijzing naar een recent voorgestelde vrijwillige beëindigingsregeling. Over de desbetreffende regeling heeft het college recent geadviseerd deze niet in te dienen.² Het door het college genoemde alternatief betreft dan ook geen *vrijwillige* beëindiging, maar verplichte beëindiging van bijvoorbeeld de grootste belasters. Vanuit het oogpunt van regeldruk gaat het daarbij om een minder belastend alternatief, nu dat vermoedelijk om een kleinere groep veehouders zal gaan.

Het adviespunt heeft betrekking op het ontbreken van een afweging van alternatieven in de toelichting. Het voorstel hanteert de politieke keuze voor vrijwillige deelname als uitgangspunt. Hieruit volgt volgens de toelichting dat geen afweging van alternatieven nodig is. Het college wijst erop dat er altijd politieke keuzes voorafgaan aan regelgeving. Die politieke keuzes zien op de keuze voor het soort overheidsingrijpen, via wet- en regelgeving of juist via een ander

² [Adviescollege toetsing regeldruk | Aanvullende zienswijze Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling](#)

beleidsinstrument. Desalniettemin is Rijksbreed afgesproken dat afgewogen alternatieven worden vermeld in de toelichting. Dit stelt de politiek in staat om indien aan de orde, te kunnen overwegen dat hetzelfde doel op een lastenludere manier vorm te geven. Het bestaan van een politieke keuze kan dan ook geen onderbouwing vormen voor het niet opnemen van afgewogen alternatieven. Vanuit regeldrukperspectief verdient het overwegen van alternatieven de voorkeur. Andere beleidsinstrumenten dan regelgeving of een andere invulling van de regelgeving kunnen minder belastend zijn en toch het doel goed bereiken. Het advies blijft om in de toelichting op te nemen welke minder belastende alternatieven zijn overwogen en te onderbouwen waarom daar niet voor is gekozen.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van de regeling komt aan bod in de toelichting en de regeling lijkt voldoende werkbaar voor geïnteresseerde bedrijven. Er wordt aangegeven dat de keuze om al dan niet deel te nemen aan de regeling is gebaseerd op vrijwilligheid. Dat adviespunt luidde:

"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."

Het adviespunt en de aangevulde toelichting benaderen 'financiële moeilijkheden' verschillend. In het staatsteunkader – het kader dat de toelichting hanteert – gaat het om een enge definitie. Er is vanuit dit kader alleen sprake van financiële moeilijkheden als wordt voldaan aan vastgestelde criteria: de onderneming is verlieslatend, heeft een zwakke solvabiliteit of voldoet aan de nationale eisen om te worden toegelaten tot een (collectieve) insolventieprocedure.³ Het adviespunt refereert aan financiële moeilijkheden in bredere zin. Dit zijn redenen die in de toelichting benoemd worden als mogelijke redenen om op 'vrijwillige basis' deel te nemen aan de Sem. Die redenen hebben wel degelijk ook een financiële grondslag losstaand van het staatssteunkader, waardoor melkveehouders zich gedwongen kunnen voelen deel te nemen aan de regeling. Dit gaat bijvoorbeeld om tijdelijke hoge mestafzetkosten, de locatie van een bedrijf ten opzichte van een kwetsbaar gebied of de bedrijfssopvolginssituatie. In die zin is er relatie tussen financiële moeilijkheden, de animo voor deelname en de vrijwilligheid van de regeling. Het advies is om in de toelichting alsnog op die samenhang in de toelichting in te gaan.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukberekening in het voorstel is conform de Rijksbrede methodiek en gaf geen aanleiding tot adviespunten.

Samenvattend

Het college constateert dat een deel van de adviespunten is opgevolgd, waardoor de onderbouwing van het voorstel op deze punten is verbeterd. Zo is duidelijk dat melkveehouders die na afloop van de periode van extensivering terug willen keren naar de oorspronkelijke omvang van hun kudde, hiervoor naar verwachting nieuwe fosfaatrechten kunnen aanschaffen. Het advies-

³ Artikel 2, achtste lid van Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard

punt over de werkbaarheid van de regeling heeft deels geleid tot een aanpassing van de toelichting. Wel is de afweging van minder belastende alternatieven ten onrechte buiten beschouwing gebleven. De vrijwilligheid van de regeling maakt niet dat geen alternatieven hoeven te worden onderzocht. Daarnaast is onduidelijk hoe en in welke mate de regeling bijdraagt aan een structurele oplossing van het stikstofprobleem.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het college gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de punten uit deze aanvullende zienswijze rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris