

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2026

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van diverse onderwerpen met betrekking tot het stikstofbeleid en een aantal andere ontwikkelingen.

Stand van zaken PAS-melders

Op 30 september heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel, waarmee de wettelijke termijn van het legalisatieprogramma met drie jaar wordt verlengd. Ook regelt het wetsvoorstel het verbreden van de aanpak waarmee PAS-melders ook op andere manieren dan legalisatie met vrijgemaakte stikstofruimte, een oplossing kunnen vinden. Het wetsvoorstel ligt nu voor behandeling in de Eerste Kamer. In de tussentijd gaat het bieden van oplossingen aan PAS-melders onverminderd door en werk ik de opvolger van het legalisatieprogramma uit die ik in het voorjaar aan de Kamer aanbied.

Ik ben blij uw Kamer te kunnen meedelen dat recent een zestal vergunningen van PAS-melders onherroepelijk zijn geworden. Hiermee komt het aantal PAS-melders met een onherroepelijke vergunning op veertien. Ondanks deze positieve ontwikkeling, beschikken veel positief geverifieerde PAS-melders nog niet over een dergelijke structurele oplossing. Daarom blijf ik inzetten op de maatwerkaanpak. Provincies en PAS-melders kunnen, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, verkennen welke oplossing het beste bij de bedrijfsspecifieke situatie past.

Schadecommissie

Ik wil provincies en PAS-melders actief wijzen op de onafhankelijke Commissie schadevergoeding PAS-melders (schadecommissie) die sinds

februari 2023 actief is. Voor schade die is ontstaan door de PAS-melding kunnen PAS-melders mogelijk een vergoeding krijgen. Een ondernemer kan hiertoe op de website van de RVO een aanvraag indienen die beoordeeld wordt door de schadecommissie.¹ Deze commissie is onafhankelijk, en adviseert u over de besluiten op de claims en de, indien van toepassing, daarbij toe te kennen vergoedingen. Tot nu toe zijn door de schadecommissie ruim 50 schadeverzoeken afgehandeld. Daarnaast zijn en op dit moment nog 11 zaken in behandeling. Hierbij zagen de schadeverzoeken voornamelijk op (juridische) advieskosten. Maar ook de kosten die gemaakt zijn voor de aankoop van stikstofruimte ten behoeve van zelflegalisatie kunnen worden vergoed, indien de PAS-melder hiermee een vergunning heeft kunnen krijgen. Met de stappen die worden gezet voor het lostrekken van de vergunningverlening, is de verwachting dat dergelijke schadeverzoeken in de toekomst zullen worden toegekend door de schadecommissie. Of een schadeverzoek kan worden toegekend, is altijd casusafhankelijk. Ik nodig PAS-melders uit om, indien gewenst met ondersteuning van een zaakbegeleider, de mogelijkheden rond de schadecommissie, te verkennen.

Additionaliteitsanalyses

Voor een deel van de oplossingen moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste, wat in het huidige stelsel uiterst lastig is. De leden Van Campen en Flach vragen dan ook om ervoor te zorgen dat provincies zo snel mogelijk de noodzakelijke additionaliteitsanalyses opstellen en dat onder meer via extern salderen komend jaar zoveel mogelijk PAS-knelgevallen gelegaliseerd kunnen worden.² In november 2024 heb ik met de provincies afspraken gemaakt over het aanvullen en actualiseren van de Natuurdoelanalyses die inzicht geven in de staat van de natuur. Daarnaast heeft het kabinet in augustus van dit jaar besloten om een tool te ontwikkelen waarmee het effect van natuurmaatregelen inzichtelijk wordt gemaakt.³ Hiermee beschouw ik de motie van de leden Van Campen en Flach als afgedaan.

Voortgang regionale maatwerkaanpak en gebiedsgerichte aanpak (economische) regio's

De regionale maatwerkaanpak komt voort uit het startpakket van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) en is een gebiedsgerichte aanpak voor structurele stikstofreductie, natuurherstel en toekomstperspectief. In de Kamerbrief 25 april jl. bent u geïnformeerd dat er gestart wordt met deze aanpak op de Veluwe en in de Peel. Hiervoor is € 300 miljoen per regio beschikbaar. De vier betrokken overheidslagen werken momenteel de uitvoering, financiering en monitoring gezamenlijk uit. Afspraken hierover worden eind 2025 afgerond en begin 2026 in samenwerkingsovereenkomsten tussen de bestuurders van alle overheidslagen vastgelegd. De uitkering van middelen aan de provincies kan plaatsvinden zodra de begroting is goedgekeurd door het parlement. Ondertussen boeken we in beide regio's goede voortgang met het opstellen van een gebiedsplan met de concrete invulling van de maatregelen. Voor de Peel betreft dit onder meer extensivering, herverkaveling en innovatieve bedrijfsaanpassingen om stikstofreductie te realiseren én grasland in kwetsbare gebieden te behouden. In de regio Veluwe is de aanpak gericht op onder andere innovatieve bedrijfsvoering, extensivering en hydrologische ingrepen.

¹ www.rvo.nl/onderwerpen/schadevergoeding-pas-melders

² Kamerstuk 33 576, nr. 409

³ Kamerstuk 35 334, nr. 410

Recentelijk ben ik ook gestart met het voeren van gesprekken met de medeoverheden over een gebiedsgerichte aanpak in drie (economische) regio's: Rotterdamse Haven, Brainportregio en Groene Hart. In deze regio's werken Rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk aan een integrale aanpak om economische activiteiten weer mogelijk te maken. Uw Kamer is eerder geïnformeerd dat het kabinet voor deze drie regio's in totaal € 242 miljoen is heeft gereserveerd. De middelen zullen ten goede komen aan de ontwikkeling van de landbouw; bijvoorbeeld doordat boeren in deze regio's een extra impuls krijgen om emissiereductie mogelijk te maken. Voor de Brainportregio heb ik op 28 oktober jl. een bestuurlijk overleg gehad met onder andere de Minister-President en regionale bestuurders. Hierbij hebben we met elkaar uitgesproken samen aan de slag te gaan om vergunningverlening weer mogelijk te maken. Voor de regio Rotterdamse Haven heb ik reeds op 25 augustus 2025 een bestuurlijk overleg gehad met vertegenwoordigers van de haven en regionale bestuurders. Hier hebben we met elkaar afgesproken om een nadere analyse uit te voeren hoe vergunningverlening van bepaalde activiteiten voor de Rotterdamse Haven weer mogelijk gemaakt kan worden. Nabij Natura 2000-gebieden zal niet alles op korte termijn mogelijk zijn. Wel wordt er ruimte gezocht voor duurzame economische ontwikkelingen. In het Groene Hart wordt binnen de bestaande NOVEX-structuur de samenwerking opgestart om emissiereductie op het boeren erf te bewerkstelligen. De middelen (€ 242 miljoen) staan momenteel onverdeeld op de LVVN-begroting (artikel 51). Na definitieve besluitvorming over de inzet informeer ik uw Kamer hierover. Met deze aanpak worden ook in deze regio's stappen gezet om Nederland blijvend van het slot te krijgen.

Rekenkundige ondergrens

De afgelopen weken zijn stappen gezet richting de invoering van de rekenkundige ondergrens, en hebben rijk en provincies de vraagstukken die daarbij spelen samen verder uitgediept. Op enkele punten is nog aanvullend werk nodig. Daar gaan we de komende periode met volle aandacht mee door. Het kabinet wil de ondergrens graag zo snel mogelijk invoeren, maar snelheid mag niet ten koste gaan van een zorgvuldige en stabiele invoering. Daaraan zal het kabinet met alle betrokken partners en overheden blijven werken. De inzet is gericht op besluitvorming over invoering begin volgend jaar.

Voortgangsrapportage uitvoering versnellings- en koplopermaatregelen

Voor de uitvoering van de provinciale versnellingsmaatregelen (2022) en koplopermaatregelen (2024) is in totaal ruim € 2 miljard toegekend aan medeoverheden. Daarnaast zijn in 2025 extra middelen vrijgemaakt voor Noord-Holland, Flevoland en Zeeland. Deze middelen worden ingezet om de uitvoeringskracht te versterken en de realisatie van de natuur-, water- en klimaatdoelen te versnellen.

De provincies hebben in het voorjaar 2025 gerapporteerd over de voortgang van de maatregelen in 2024. Naar aanleiding van deze rapportages hebben er gesprekken plaatsgevonden ter verduidelijking van deze rapportages. Ik ben met provincies in gesprek over vervolgstappen voor door provincies ervaren knelpunten. Het gaat bij deze knelpunten onder meer om complexe vergunningverleningstrajecten, staatssteunprocedures, beperkte uitvoeringscapaciteit en veranderende beleidskaders. In de bijlage «Voortgangsrapportage provinciale maatregelen» over uitvoeringsjaar 2024 wordt de voortgang van de maatregelen toegelicht gebaseerd op deze rapportages en gesprekken. Voortdurende inzet van

provincies, Rijk en andere betrokkenen blijft noodzakelijk om de komende jaren verdere stappen te zetten richting de realisatie van de doelen. Met de gestarte «extra rijksinzet voor gebieden en boerenerven» ondersteunt het Rijk met focus op de 5 clustergebieden⁴ actief bij de uitvoering om onder regie van de provincie waar mogelijk verdere versnelling teweeg te brengen.

Motie Vestering benodigde gegevens voor omgevingsdiensten om effectief toezicht te houden op dieraantallen

De motie Vestering verzoekt de regering te zorgen dat omgevingsdiensten beschikken over de gegevens die nodig zijn om effectief toezicht te houden op dieraantallen.⁵ Via een gegevensleveringsovereenkomst tussen RVO en Omgevingsdienst Nederland zijn per 2025 gegevens beschikbaar gekomen. In de overeenkomst heb ik vastgelegd dat de gegevens niet gebruikt mogen worden om latente stikstofruimte binnen vergunningen van agrarische ondernemers in te trekken. De gevraagde gegevens zijn per 2025 beschikbaar via een gegevensleveringsovereenkomst tussen RVO en Omgevingsdienst Nederland. Hiermee beschouw ik de motie van het lid Vestering als afgedaan.

Andere ontwikkelingen

Vervolgonderzoeken bedrijfstypen studies

Als vervolg op de projecten «Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw»⁶ en «Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: overige dierlijke en plantaardige sectoren»⁷, over de inkomensgevolgen van nationaal milieubeleid op bedrijfsniveau heeft het Ministerie van LNV opdracht gegeven voor drie vervolgonderzoeken. De resultaten treft u hierbij aan.

In het eerste deelonderzoek «*Optimaliseren van beleidsinstrumenten om de verduurzaming landbouw te faciliteren*» (Wageningen Social and Economic Research (WSER)) is een tool ontwikkeld voor ex ante analyses bij beleidsontwikkeling en de uitwerking van instrumentarium. In deze «Instrument-Objective-Impact» (IOI) analyse zijn circa 30 verschillende typen bestaande beleidsinstrumenten beschouwd die kunnen bijdragen aan het mitigeren van inkomensverliezen als gevolg van verduurzamingsmaatregelen. Hierbij is rekening gehouden met de mogelijke ontwikkelpaden van bedrijven. Dit geeft inzicht in de mate waarin beleidsinstrumenten verschillende ontwikkelpaden kunnen faciliteren. Het algemene beeld in het onderzoeksrapport is dat er een breed scala aan beleidsinstrumenten beschikbaar is, die verschillende ontwikkelpaden en bedrijfsstrategieën van landbouwbedrijven kunnen ondersteunen.

In het tweede deelonderzoek «*Verkenning macro-ontwikkelingen van invloed op de landbouw*» (WSER) zijn de belangrijkste toekomstige ontwikkelingen met grote invloed op de inkomensvorming van de primaire landbouw beschreven. Volgens WSER is de richting van de ontwikkelingen veelal duidelijk, maar is er grote onzekerheid over de omvang en de snelheid van de ontwikkelingen. Dit geldt voor klimaat en geopolitiek, maar ook voor de mogelijke gevolgen van toekomstig ruimtelijk beleid van de overheid. Naar verwachting zal volgens de verkenning schaalvergroting (technologisch gedreven, leidend tot

⁴ Veluwe, Peel, Noordwest-Overijssel, Groene Hart en Hart van het Noorden

⁵ Kamerstuk 28 807, nr. 281

⁶ Kamerstuk 30 252, nr. 150

⁷ Kamerstuk 30 252, nr. 167

kostprijsvoordelen) een belangrijke, zo niet de belangrijkste, strategie blijven voor bedrijven om boer te kunnen blijven. Andere opties zijn dat er meer deeltijdboeren komen, dat er meer (financiële) deelname van burgers komt in bedrijven of dat een bedrijf zich met de bedrijfsvoering richt op niches met een meerprijs zoals biologische landbouw of op multifunctionele landbouw. Voor de langere termijn is voor de blijvers in de sector van belang hoe de ruilvoet (de verhouding tussen de prijzen van inputs en outputs) zich ontwikkelt en waar ketens op gaan sturen. Dit kan bijvoorbeeld zijn op het verminderen van broeikasgasemissies per kg product of juist op leveringszekerheid.

In het derde deelonderzoek *Hoe kan het wel?* (Wageningen Environmental Research (WEnR)) is op basis van bewezen praktijken en maatregelen in de landbouw gericht op vermindering van milieuemissies en versterking van biodiversiteit, inzicht gegeven in de manier waarop deze praktijken op relatief korte termijn (tot 2030) opgeschaald kunnen worden tot een substantiële groep boeren. Het rapport biedt een overzichtelijk analysekader en catalogus van mogelijke aanpakken, instrumenten en randvoorwaarden waardoor beleidsmakers, maar ook individuele ondernemers en hun adviseurs en gebiedspartijen zich kunnen laten inspireren. Als vervolgactie worden enkele bijeenkomsten georganiseerd om met boeren en andere betrokken partijen in een aantal gebieden gezamenlijk te verkennen of aan de hand van dit analysekader volgende stappen gezet kunnen worden.

Nationale voedselstrategie

In het regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet dit jaar een nationale voedselstrategie zou presenteren. Uw Kamer heeft verzocht om de contouren van deze voedselstrategie te delen. Hierbij reageer ik op dat verzoek. Door de demissionaire status van dit kabinet verwacht ik dat het niet meer gaat lukken om in mijn ambtsperiode een Nationale Voedselstrategie aan de Kamer voor te leggen. Voor het nieuwe kabinet ligt er een aantal bouwstenen klaar waarin het behoud van voedselzekerheid, de volhoudbaarheid van het voedselsysteem op de langere termijn en de internationale verwevenheid van het voedselsysteem centraal staat. In deze bouwstenen wordt een feitelijke beschrijving van het Nederlandse voedselsysteem uitgewerkt waar onder andere wordt ingegaan op de balans tussen de voeding die in Nederland geproduceerd worden en de voeding die de Nederlandse bevolking nodig heeft voor een gezond leven. Daarnaast wordt ingegaan op de bestaande en toekomstige bedreigingen voor onze voedselzekerheid, en op het al ingezette beleid om hiermee om te gaan. Hiermee heb ik bouwstenen voorbereid voor de ontwikkeling van een Nationale Voedselstrategie door het volgende kabinet.

Oplevering periodieke rapportage land- en tuinbouw

In september 2024 heb ik u de onderzoeksopzet van de voorgenomen periodieke rapportage van het thema land- en tuinbouw van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voor de jaren 2019 tot en met 2024 toegezonden.⁸ Voor het opstellen van deze periodieke rapportage is middels een aanbestedingsprocedure een extern onderzoeksbureau geworven. Deze aanbestedingsprocedure heeft helaas vertraging opgelopen waardoor de uiteindelijke gunning later heeft plaatsgevonden dan gepland en ook de uitvoering van deze periodieke rapportage vertraging heeft opgelopen. Hierdoor zal deze periodieke rapportage over het land-

⁸ Kamerstuk 31 104, nr. 13

en tuinbouwbeleid niet in 2025, maar in de eerste helft van 2026 aan uw Kamer worden aangeboden.

Stand van zaken Subsidieregeling extensivering melkveehouderij

In mijn brief van 19 september 2025⁹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang op de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (Sem) en het starten van de prenotificatie. De Sem heeft als doel het structureel verminderen van broeikasgas- en ammoniakemissies. Naar aanleiding van de prenotificatie heeft de Europese Commissie vragen gesteld over de aard en opzet van de regeling in verhouding tot het toepasselijke staatssteunkader. Dit is niet ongebruikelijk gedurende het prenotificatie-proces. Ik voer hierover constructief overleg met de Commissie. Door de Commissie is onder meer verzocht om een aanvullende, onafhankelijke onderbouwing van de opzet en de werking van de regeling. Hiermee is Wageningen Social & Economic Research (WSER) aan de slag. Een goed onderbouwde beantwoording van de vragen van de Commissie door de lidstaat draagt bij aan een spoedig verloop van de uiteindelijke notificatieprocedure. Ik verwacht deze aanvullende onderbouwing op korte termijn te ontvangen. Ik streef er vervolgens naar om de prenotificatiefase in het begin van het nieuwe jaar af te ronden en vervolgens het formele notificatieproces te starten. Ik zet me er voor in om de regeling daarna zo snel mogelijk te publiceren.

Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr)

Op 19 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken aangaande de Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr).¹⁰ In de brief ben ik onder andere ingegaan op het doel en de systematiek van de regeling. Het kabinet heeft vandaag ingestemd met het publiceren van het voorstel ter internetconsultatie. Deze consultatie zal in januari starten. Parallel daaraan zal ik de regeling ter pre-notificatie aan de Europese Commissie aanbieden en vraag ik het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) om advies. Na het doorlopen van deze stappen zal de formele notificatieprocedure doorlopen worden en zal, na goedkeuring door de Europese Commissie, de regeling gepubliceerd worden. Hierna zal de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) de laatste voorbereidingen treffen voor de openstelling van de regeling. Ik maak mij sterk om de regeling zo snel als mogelijk open te stellen. Gezien het tijdpad verwacht ik dat openstelling, afhankelijk van hoe snel de stappen doorlopen kunnen worden, vervolgens medio 2026 kan plaatsvinden.

Onderzoek tot verplichte weidegang

Ook informeer ik u graag over de invulling van de motie weidegang van de leden Grinwis en Holman.¹¹ De motie verzocht te rapporteren over het aandeel melkvee dat weidt en het gemiddelde aantal weide-uren per dier per jaar van de afgelopen vijf jaar, te onderzoeken of en hoe weidegang kan worden verplicht, en in overleg te treden met de sector om de convenantsdoelstelling te behalen. Ik deel het belang van weidegang en ik herken het signaal dat boeren minder vaak de koeien naar buiten doen. Weidegang is onderdeel van het Nederlandse cultuurlandschap, speelt een belangrijke rol voor het dierenwelzijn en draagt bij aan de reductie van ammoniakemissies. Maar ondernemers hebben ook te maken met bijvoorbeeld de eerdere uitbraak van blauwtong: hierdoor hielden zij hun koeien binnen om ze te beschermen tegen knutten. Ook had 2024 een nat

⁹ Kamerstuk 28 973, nr. 282

¹⁰ Kamerstuk 28 973, nr. 282

¹¹ Kamerstuk 30 252, nr. 191

voorjaar, wat weidegang belemmert. Daarnaast speelt ook de afbouw van de derogatie mee, waardoor sommige ondernemers kiezen om hun koeien binnen te houden. Er is dus niet één duidelijke oorzaak aan te wijzen dat weidegang afneemt en vaak heeft een ondernemer hier ook geen grip op.

Bovendien is uit verschillende onderzoeken, waarover de Kamer eerder ook is geïnformeerd¹², gebleken dat een generieke wettelijke weidegangplicht mogelijk, maar technisch moeilijk uitvoerbaar, complex en arbeidsintensief is. En dat een duurzame verplichting voor ketenpartijen, kan leiden tot concurrentieproblemen in Europees verband, door een verhoogd risico op een marktverstoringseffect. Ik zie daarom geen aanleiding om tot een andere afweging te komen ten aanzien van een wettelijke verplichting. Wel wil ik initiatieven vanuit de sector ondersteunen en hierop voortbouwen. Daarom blijf ik doorgaan met het bevorderen van weidegang in een aanpak die aansluit op de inzet en toewijding van de melkveesector om in samenwerking met ketenpartijen in te zetten op concepten zoals weidemelk. In dit verband wijs ik ook op de routekaart die is overeengekomen tussen de Dierenbescherming en ZuivelNL in het kader van dierwaardige veehouderij. Daarin staat beschreven dat deze partijen zich extra gaan inzetten voor weidegang.

Ten aanzien van het overleg met de sector geldt dat ik met de zuivelsector samenwerk aan projecten om belemmeringen rond weidegang inzichtelijk te maken en oplossingen te bieden. De opgedane kennis wordt actief gedeeld met melkveehouders. Als medeondertekenaar van het Convenant Weidegang (2012) onderhoudt het ministerie ook intensief contact met partners in het kader van uitvoering van het convenant.

Tenslotte wordt de in de motie gevraagde rapportage jaarlijks door het Centraal Bureau van Statistiek (CBS) gepubliceerd. Deze is te raadplegen op de website van CBS.¹³ De cijfers van het CBS zijn gebaseerd op de gecombineerde opgave en kunnen niet één op één worden vergeleken met de jaarlijkse rapportage van het Convenant Weidegang, welke haar cijfers baseert op gegevens van de zuivelketen. Met bovenstaande beschouw ik de motie van de leden Grinwis en Holman¹⁴ als afgedaan.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

¹² Kamerstuk 34 313, nr. 18

¹³ Raadpleegbaar via <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85303NED/table>

¹⁴ Kamerstuk 30 252, nr. 191