

Grondgebondenheid



Brede visie

LTO Nederland onderschrijft het belang van een toekomstbestendige melkveehouderij, waarin grondgebondenheid een rol kan spelen bij het realiseren van maatschappelijke doelen op het gebied van waterkwaliteit, stikstof, klimaat en biodiversiteit. Er is een maatschappelijke vraag naar grondgebondenheid veroorzaakt doordat actuele wensen en uitdagingen gerelateerd worden aan de omvang en dichtheid van de veestapel. Daarnaast verwijzen de initiatiefnemers naar de verplichting die Nederland is opgelegd door de Europese Commissie om binnen afzienbare tijd te zorgen voor een grondgebonden melkveehouderij. Over hoe dit ingevuld zou moeten zijn geen afspraken gemaakt. Er zijn vele manieren om dit te doen, maar een ding is zeker; grondgebondenheid moet geen doel op zich zijn, maar een middel om resultaten te behalen. Grondgebondenheid moet de melkveehouderij juist ondersteunen om de doelen te behalen in plaats van de sector te beperken. LTO pleit daarom voor een integrale, doelgerichte en stimulerende benadering die recht doet aan vakmanschap en ondernemerschap, samenwerking in de keten faciliteert, en bijdraagt aan het behoud van (blijvend) grasland.

Voorstellen van LTO Nederland

LTO roept de initiatiefnemers en de politiek op het wetsvoorstel te heroverwegen, met aandacht voor de volgende punten:

1. Schrap de generieke hectare/GVE-norm; deze is te rigide waardoor melkveehouders in de problemen komen en werkt bovendien contraproductief het areaal grasland.
2. Kies voor doelsturing, waarbij waterkwaliteit, stikstof, klimaat en biodiversiteit integraal worden meegenomen.
3. Introduceer keuzeruimte voor bedrijven: sturen via stikstofbodemoverschot, mestverwerking, samenwerking met akkerbouw of behoud van blijvend grasland.
4. Stimuleer en beloon goed vakmanschap via het GLB, fiscale voordelen en andere beleidsinstrumenten.
5. Versterk de ontwikkeling naar verduurzaming van de sector door belemmeringen in vergunningen, pachtwetgeving en RENURE aan te pakken.

De invulling van beleid moet drastisch veranderd worden, niet door de introductie van dit wetsvoorstel maar door een omslag van middel- naar doelsturing. Het wetsvoorstel is te eenzijdig gericht op de koppeling tussen grasland en melkvee, de afwaardering van productieve graslanden en beperkingen aan mestafzet.

Mestafzet

Brede visie

LTO onderschrijft het uitgangspunt dat mest moet niet langer primair worden beschouwd als een probleem of afvalstof, maar als een waardevolle bouwsteen voor bodemvruchtbaarheid, biodiversiteit en circulaire landbouw. Verantwoord mestbeleid moet gestoeld zijn op de benutting van de landbouwkundige waarde van dierlijke mest. De gedachte dat mest een integraal onderdeel vormt van kringlooplandbouw verdient daarom een bredere en diepere vertaling in wet- en regelgeving dan dit wetsvoorstel

beschrijft. Dierlijke mest bevat essentiële nutriënten en organische stof, die van groot belang zijn voor:

- het verbeteren van de bodemstructuur;
- het verhogen van het watervasthoudend vermogen van bodems;
- het ondersteunen van een actief bodemleven;
- het reduceren van de behoefte aan kunstmest.

Het is voor LTO echter volstrekt onduidelijk waarom in dit wetsvoorstel ook de (zogenaamde) 'verantwoorde mestafzet' wordt verankerd. Graag zou LTO de principes achter deze keuze nader toegelicht zien. Ook constateert LTO dat de praktische uitwerking op een aantal onderdelen tekortschiet en nadere toelichting en heroverweging behoeft. Een aantal belangrijke vragen/noties zijn:

- *Regiogebonden mestafzet frustreert bestaande nutriëntenbalans*

Er wordt een afstandsnorm en regiogebonden afzet van mest geïntroduceerd. Daarmee wordt een technisch-juridisch instrument gekozen om een agronomisch en ecologisch vraagstuk te sturen. LTO Nederland vindt het belangrijk te benadrukken dat kringlopen in de praktijk zelden ophouden bij fictieve provinciale en regionale grenzen.

Landbouwkundige logica, bodemvruchtbaarheid, bestaande verwerkingslocaties en mestketens zijn leidend in hoe meststromen circuleren.

Tevens zal de voorgestelde afstandsnorm van 100 km buiten vervoersregio's de mogelijkheden beperken om meststromen efficiënt en duurzaam te verwerken of af te zetten als daarvoor geen capaciteit binnen vervoersregio's bestaat. Dit staat op gespannen voet met het streven naar innovatie (zoals mestvergisting en verwerking tot RENURE). Het hanteren van een 100 km-grens buiten vervoersregio's voor mesttransport staat daarmee haaks op andere beleidsdoelen, zoals het stimuleren van mestverwerking, innovatie en circulaire economie. Ten slotte sluit een generieke afstandsnorm niet aan bij het beginsel van doelgericht milieubeleid: het effect op waterkwaliteit of bodemvruchtbaarheid is immers bijvoorbeeld wel (mede) afhankelijk van de wijze of het moment of de hoeveelheid van aanwending, maar niet van de afgelegde afstand. Daarmee ontbreekt de directe link tussen middel en doel.

- *Juridificering bedreigt effectieve samenwerking tussen boeren*

LTO Nederland onderschrijft het uitgangspunt dat samenwerking een rol kan spelen bij het realiseren van verantwoorde mestafzet en een betere benutting van meststoffen. In de praktijk bestaan er namelijk al tal van werkbare afspraken tussen melkveehouders en plantentelers die bijdragen aan het sluiten van kringlopen en het versterken van bodemvruchtbaarheid. Deze vormen van samenwerking functioneren doorgaans goed op basis van vertrouwen en wederzijds belang. Het risico van het voorgestelde kader is dat een verdere juridificering deze bestaande praktijk juist onder druk zet, doordat flexibiliteit verdwijnt en administratieve lasten toenemen. Er moet voorkomen worden dat juridificering doorschiet naar een systeem dat samenwerking eerder ontmoedigt dan ondersteunt. De in het wetsvoorstel voorgeschreven samenwerkingsovereenkomsten zijn enkel juridisch-technisch van aard en sluiten daarmee onvoldoende aan bij de realiteit en complexiteit van samenwerking tussen boeren. Samenwerkingen zijn vaak dynamisch, gebaseerd op seizoensinvloeden en wisselende teeltplannen. Samenwerking als een administratieve verplichting ervaren, zonder dat dit bijdraagt aan daadwerkelijke verduurzaming.

- *Afstandsnorm levert niet vanzelfsprekend milieuwinst op*

LTO Nederland plaatst fundamentele kanttekeningen bij de afstandsnorm. Het argument dat de voorgestelde 100 km-afstandsnorm milieuschade zou beperken, is niet onderbouwd en mist een directe relatie met de werkelijke milieu impact. Het effect op waterkwaliteit of bodemvruchtbaarheid wordt niet bepaald door de afstand die mest

aflegt, maar door de wijze waarop deze wordt toegepast en benut. Een transport van 120 km waarbij op een verantwoorde manier uitgereden wordt kan per saldo veel milieuvriendelijker zijn dan 30 km transport gevolgd door een inefficiënte of onzorgvuldige aanwending. Door de focus te leggen op kilometers en regiogrenzen wordt een papieren argument over milieuschade gebruikt dat geen basis vindt in agronomische of ecologische logica.

- *Intensieve sector blijft in onzekerheid*

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat de intensieve sectoren (o.a. varkens en pluimvee) een verantwoorde mestafzet moeten realiseren "met als basis dat de geproduceerde mest grotendeels be- of verwerkt wordt". Daar waar het gaat om mesttransport valt het echter ook onder de afstands- en regionormen. LTO Nederland erkent het belang dat ook de intensieve veehouderij een rol heeft in kringlooplandbouw en dat mestbe- en verwerking daarbinnen een belangrijke plek kan innemen. Er wordt nauwelijks aandacht besteed aan de praktische uitvoerbaarheid. In Noord- en Oost-Nederland is onvoldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar om alle meststromen lokaal te bewerken.

Het risico van het wetsvoorstel is dat bepaalde sectoren worden geconfronteerd met onduidelijkheid en onterechte beperkingen terwijl tegelijkertijd innovatieve en duurzame afzetmogelijkheden worden gefrustreerd.

Heel specifiek zal dit bijvoorbeeld gelden voor de bedrijven die pluimveemest verwerken. Wanneer hun werkgebied wordt afgebakend op 100 km betekent dit dat de gehele verwerkingsketen van pluimveemest stil komt te staan, met alle gevolgen van dien. Dit terwijl de pluimveemest niet of nauwelijks op Nederlandse bodem komt en er geen vorm van grondgebondenheid aanwezig is. Het is daarom ongewenst en volstrekt contra-productief verwarring te krijgen die de huidige succesvolle verwerking van pluimveemest gaat frustreren of stil laat vallen.

Ruimtelijke structuur

Brede LTO Visie

Grond en ruimte zijn onlosmakelijk verbonden met de verdergaande ontwikkeling van boeren en tuinders met bedrijfseconomisch perspectief, met de doelen op het vlak van klimaat en biodiversiteit en met de waardering voor het cultuurlandschap.

Voor agrarisch ondernemers gaan grond en ruimte over historie, verbondenheid, eigenheid, afkomst, generaties, toekomst en dus over gevoel en emotie. Het gevoel en de emotie betreft dus zowel agrarische gronden als het cultuurlandschap. Boeren hebben er hun bedrijf en geschiedenis, burgers wonen er en recreëren er. Er is verbondenheid met grond en het landschap, en daarmee beleving en waardering.

Ruimtelijk gezien is grond in Nederland een schaars goed. Dat vereist politieke keuzes en instrumentarium voor enerzijds landbouwproductie in onze vruchtbare delta en anderzijds de aanwezigheid en bescherming natuur en landschap. Zeer recent heeft LTO Nederland met IPO, NAJK, VNG en UvW een '[Bouwstenendocument Landbouw](#)' gepresenteerd waarbij op dit vlak richtinggevende voorstellen en bouwstenen worden aangedragen.

Er moet helder gemaakt worden in hoeverre de schaarste van de grond, de hoogte van de grondprijs en de mate grondmobiliteit het halen van de vele doelen in de weg staat. Liggen er blokkades rond het thema grond en ruimte die het toekomstperspectief van toekomstgerichte boeren en tuinders en het behalen van de wettelijke afspraken op het vlak van klimaat, water en biodiversiteit in de weg staan? Is er voldoende grond voor veehouders die willen extensiveren? Is er ruimte voor plantentelers die een duurzamer bouwplan willen? Is er ruimte voor bedrijfsverplaatsingen? Zeker is dat voldoende en

betaalbare grond een belangrijke voorwaarde is voor een duurzaam bedrijfseconomisch perspectief voor toekomstgerichte boeren.

Het thema grond en ruimte is dus vanuit vele invalshoeken en kanten te benaderen. Het is echter duidelijk dat de beschikbaarheid en prijs van grond een belangrijke bijdrage of belemmering kunnen vormen voor het verdienmodel van de agrarisch ondernemer. Wij stellen daarom op een aantal wezenlijke onderdelen de onderstaande aanpak voor. Voor vele ontwikkelingen is immers grond en ruimte nodig, waarbij het verdienmodel van de boer en tuinder er beter op moet worden en niet slechter.

Voorstellen

1. Check de juridische instrumenten en gereedschapskoffer

Op dit moment bestaan er reeds talloze instrumenten en gereedschappen die de overheid kan inzetten rondom het thema 'grond en ruimte'. Helder is dat bepaalde instrumenten beter toepasbaar zijn om grond te laten bijdragen aan het verdienmodel van de boer dan andere instrumenten. Een aantal van de genoemde instrumenten is namelijk voor andere doelen ingericht.

Als processen rondom grond en ruimte nu niet goed verlopen is het de vraag of uitvoering in de praktijk achterblijft, of dat de instrumenten onvoldoende werken, of dat de gereedschapskoffer onvoldoende gevuld is.

LTO stelt daarom voor om:

- In 2025/2026 een evaluatie uit te voeren met alle betrokken stakeholders naar de uitvoeringskracht, juridische instrumenten en gereedschapskoffer. Neem bij deze evaluatie in ieder geval mee:
 - o Voor extensivering van veehouderij of ten behoeve duurzamere bouwplannen is de beschikbaarheid van grond essentieel. Een werkgroep met deskundigen/grondspecialisten moet dus, na het formuleren van de juiste/exacte onderzoeksvraag, analyseren of en zo ja hoe de grondmobiliteit bevorderd kan worden en welke bestaande of nieuwe instrumenten daaraan het meeste bijdragen. Op basis hiervan moeten, indien aan de orde, per 1-1-2027 of zo snel als praktisch/juridisch mogelijk veranderingen worden doorgevoerd.
 - o Evalueer of de huidige Wet Voorkeursrecht gemeenten (per 01-01-2024 Omgevingswet) bijdraagt aan het beter leggen van de ruimtelijke puzzel, of deze hiervoor in dit kader überhaupt geschikt is, of dat er aanpassingen in de WvG nodig zijn.
 - o De WILG (per 01-01-2024 onderdeel van de Omgevingswet) kan al zodanig worden ingezet dat de landbouwstructuur van gebieden wordt versterkt en de gebiedsdoelen worden gehaald. Onderzocht moet worden of de WILG aanpassing behoeft om maximaal effectief te zijn in de gebiedsprocessen. De inzet van WILG is een goede manier voor met name complexe(re) gebiedsprocessen waar grondruil en dergelijke noodzakelijk is. Het voordeel van een WILG-proces is dat deze een rechtszekere en wettelijk verankerde procesgang biedt waarmee op gebiedsniveau afspraken kunnen worden gemaakt die met name effectief kunnen zijn bij eigendoms- en functiewisselingen van gronden.

Neem gedurende bovenstaande evaluatie sowieso onderstaande maatregelen:

- Ga met de betrokken stakeholders in overleg over de grondbank. Neem hierin de volgende overwegingen mee:
 - o Stel de relatie en uitvoeringsmodaliteiten tussen provinciale en landelijke grondbanken vast.

- Maak de financiering van de grondbank helder. Hoeveel geld is beschikbaar en bepaal wat er gebeurt met opbrengsten bij verkoop/uitgifte. Opbrengsten vloeien terug naar de grondbank ('revolving').
- Een grondbank staat ten dienste van de agrarische ondernemers in de gebieden.
- Er is behoefte aan 'schuifruimte' in de puzzel, waardoor blijvende ondernemers voldoende grond hebben voor een renderend bedrijf en waardoor soms ook bedrijfsverplaatsingen mogelijk gemaakt kunnen worden.
- Vanuit de grondbank worden geen aanvullende beperkingen aan het agrarische gebruik gesteld. Uitzondering hierop zijn gronden waarvan in het gebied gezamenlijk en van onderop geconstateerd wordt dat beperkingen op het gebruik noodzakelijk zijn.
- Daar waar mogelijk krijgen jonge boeren en/of boeren met een toekomstbestendig bedrijf/duurzaam bedrijfsplan (koplopers) voorrang bij de toekenning van gronden.
- Maak een werkende verplaatsingsregeling. Werk hierbij met de zogenaamde ABC-constructie: stoppers ten behoeve van blijvers. Om dat voor elkaar te krijgen is het organiseren van ABC-constructies in combinatie met de 'stoppersregelingen' helpend. Hierbij kan tussen meerdere locaties (locaties A, B en C) worden geschoven tussen ondernemers, zodat de locaties met de meeste bedrijfsmogelijkheden bij de ondernemers terechtkomen die door willen gaan. Idee is om 'zuinig' om te gaan met potentieel geschikte locaties (voor moderne bedrijven met lage emissies), waarop verouderde bedrijven worden gesaneerd. Dat deze locaties niet op voorhand worden 'doorgestreept', is van belang. Een actieve en samenwerkende rol van landelijke, provinciale en gemeentelijke overheid is hiervoor noodzakelijk. Betrek bij de regeling ook de optie om het bouwblok te verplaatsen naar een eigen veldkavel, mits de activiteiten aldaar mogelijk zijn binnen natuur- en andere omgevingsdoelen en het past of passend te maken is binnen het bestemmingsplan.
- Maak nieuwe afspraken over het in gebruik geven van grond door overheden en TBO's aan boeren. Toekomstgerichte boeren, overheden en TBO's gaan naar langjarige afspraken ten aanzien van beheer van de grond. Daarbij wordt door overheden en TBO's alleen gestuurd op natuurkwaliteit en niet op prijs.
- Werk aan nieuwe en nog betere samenwerking tussen overheden, TBO's en boeren. Vrijwel alle eigenaren/beheerders van natuurgebieden schakelen voor het behalen van natuurdoelstellingen agrarisch ondernemers, met name voor die situaties waarin beheermethoden noodzakelijk zijn die stoelen op agrarische technieken en kennis. Dat betreft bijvoorbeeld beweiding, begrazing en maaibeheer. De overeenkomsten tussen boer en samenwerkingspartij (natuurbeheerder/TBO's, landgoedeigenaren, overheden, private instellingen) zijn zeer divers. De diversiteit uit zich in o.a. in financiële aspecten, eisen, voorwaarden en afhankelijkheidspositie van de boer. Partijen stellen uitbreiding van de samenwerking voor, met nieuwe en nog betere afspraken. Deze uitbreiding moet als positieve effecten hebben: efficiënter natuurbeheer, betere en eerlijker verhoudingen en een gezondere agrarische bedrijfsvoering. Daarom doen we het volgende: we brengen, onder onafhankelijke leiding, alle gronden (dus natuurgronden en landbouwgronden van genoemde organisaties) in eigendom en beheer in beeld. Vervolgens analyseren we of er meer en andere mogelijkheden zijn om deze gronden, met de (natuur-)doelstelling op die gronden (of toekomstgerichte landsbouw in breder kader) als vertrekpunt, te benutten in de extensivering van boerenbedrijven en daarmee een bijdrage te leveren aan verbetering van het perspectief van boeren.

2. Waarborging individuele agro-economische analyse in de gebieden

Er hangt veel van het werk in de gebieden af. Doel is om met meerdere partijen in een gebied afspraken te maken over oplossingen voor de ecologische uitdagingen en om blijvende boeren bedrijfseconomisch en het gebied sociaaleconomisch perspectief te bieden. Hoe deze processen eruit gaan zien, zal per gebied verschillen. Wat is zeker nodig:

- Belangrijke randvoorwaarde is dat de landbouw nadrukkelijk onderdeel is van dit proces. Daarom moeten alle betrokken boeren in het gebied in staat gesteld worden mee te doen.
- De plannen moeten niet alleen op de ecologische doelen een onafhankelijke toets krijgen, maar ook op het sociaaleconomische en agro-economische effect en op het gebied van brede welvaart (de gevolgen voor bedrijven en de leefomgeving).
- Randvoorwaarde in de gebiedsprocessen is voor de blijvende boeren een goede uitgangspositie om door te gaan. Dat is zicht hebben op een rendabele bedrijfsvoering en daarmee een gezond en duurzaam verdienvermogen.
- Wij stellen voor dat elke ondernemer zelf kan besluiten een agro-economische analyse (die door de overheid wordt betaald) uit te laten voeren om te toetsen wat de nog te nemen maatregelen en/of de toepassing van de door de boer gekozen instrumenten uit het plan voor hun verdienvermogen betekent.
- Elke individuele ondernemer heeft de mogelijkheid om op zijn situatie een agro-economische analyse uit te voeren, voorafgaand aan de vaststelling van bepaalde plannen. Als uit deze analyse blijkt dat hun verdienvermogen erop achteruitgaat door de plannen voortvloeiend uit de aanpak, gaat de overheid na of en zo ja welke aanvullende maatregelen er getroffen dienen te worden in de vorm van flankerend beleid of dat bijstelling van de aanpak anderszins noodzakelijk is, om een rendabele bedrijfsvoering mogelijk te maken.

3. Eigendom, bescherming en ontwikkeling

De maatschappelijke en politieke druk op grond vanuit andere ruimtevragers (woningbouw, infrastructuur, energie, recreatie en natuur) is groot. Zowel vanuit nationaal als vanuit Europees verband zijn er ook talloze (wetgevende) kaders die een ruimtebeslag tot gevolg hebben. Ter bescherming van de duurzame landbouw zal Nederland in EU verband een voedselvisie verder uitwerken, waarin een duidelijk perspectief geschetst wordt voor duurzame landbouw. Ook de juridische bescherming van hoogwaardige landbouwgrond maakt onderdeel uit van dit thema, die juridisch afdwingbare bescherming van landbouwgrond moet in nationale of provinciale wetgeving verankerd worden.