



## Regeling van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, van 23 april 2026, nr. WJZ/105608552, houdende regels voor de verstrekking van subsidie voor het nemen van extensiveringsmaatregelen op melkveehouderijbedrijven (Subsidieregeling extensivering melkveehouderij)

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

Gelet op artikel 3 van de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies;

Besluit:

### Artikel 1 Begripsomschrijving

*besluit*: Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies;

*fosfaatrecht*: hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd;

*grasdieren*: runderen, uitgezonderd andere vleeskalveren dan rosékalveren, schapen, geiten, paardachtigen, hertachtigen en waterbuffels;

*grasland*: het voor het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen beschikbare deel van de tot de melkveehouderij behorende oppervlakte landbouwgrond dat gedurende de periode van 15 mei tot en met 15 september van een kalenderjaar onafgebroken beteeld is met gras bestemd om te worden gebruikt als ruwvoer;

*GVE*: grootvee-eenheid, zoals opgenomen in de tabel in bijlage 1;

*melk- en kalfkoeien*: koeien (bos taurus) die ten minste éénmaal hebben gekalfd en die worden gehouden voor de productie van melk voor menselijke consumptie of verwerking of voor de fokkerij van runderen voor de melkveehouderij, ook als ze drooggezet zijn om een kalf te krijgen, of worden vetgemest en in de mesttijd worden gemolken;

*melkveehouder*: natuurlijke persoon of rechtspersoon die of samenwerkingsverband van natuurlijke personen of rechtspersonen dat een melkveehouderij drijft;

*melkveehouderij*: onderneming voor het houden van melk- en kalfkoeien voor de productie van melk;

*minister*: Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur;

*verordening 2021/2115*: Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PbEU 2021, L 435).

### Artikel 2 Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies

De artikelen 6, 22, 26, 27, 36, 36a, 41 en 43 van het besluit zijn van overeenkomstige toepassing.

### Artikel 3 Subsidieverstrekking

De minister kan op aanvraag aan een melkveehouder subsidie verstrekken voor het nemen van een extensiveringsmaatregel op diens melkveehouderij.

### Artikel 4 Vereisten

1. Er is sprake van een extensiveringsmaatregel als bedoeld in artikel 3, indien een vermindering plaatsvindt van het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar wordt gehouden op de melkveehouderij en de melkveehouder overeenkomstig artikel 31, eerste lid, van de Meststoffenwet een kennisgeving heeft gedaan van het vervallen van het deel van diens fosfaatrecht dat overeenkomt met het fosfaatrecht dat is vereist voor het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar minder wordt gehouden.
2. De in het eerste lid genoemde vermindering bedraagt ten minste 10 procent en ten hoogste 20 procent ten opzichte van het referentieaantal, bedoeld in het derde en vierde lid.



3. Het referentieaantal is het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien in kalenderjaar 2025.
4. In afwijking van het derde lid is het referentieaantal het aantal gehouden melk- en kalfkoeien op 1 april 2026, als dat aantal lager is dan het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien in kalenderjaar 2025.

#### **Artikel 5. Subsidiecomponenten**

1. De subsidie omvat:
  - a. een bijdrage voor de netto inkomensderving als gevolg van het verminderen van het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien per jaar ten opzichte van het referentieaantal;
  - b. een bijdrage voor de derving van inkomsten uit verkoop als gevolg van het vervallen van het deel van het fosfaatrecht.
2. De subsidie, genoemd in het eerste lid, bedraagt maximaal € 400.000.

#### **Artikel 6. Bijdrage vermindering melk- en kalfkoeien**

De in artikel 5, eerste lid, onderdeel a, genoemde bijdrage wordt bepaald aan de hand van de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien, bedoeld in artikel 4, eerste lid, en een bijdrage voor netto inkomensderving per koe per jaar van € 1.606.

#### **Artikel 7. Bijdrage vervallen fosfaatrecht**

De in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, genoemde bijdrage wordt bepaald aan de hand van het deel van het fosfaatrecht dat vervalt en de verkoopwaarde van een fosfaatrecht, benodigd voor een kilogram fosfaat, van € 110.

#### **Artikel 8. Afwijzingsgronden**

De minister beslist afwijzend op een aanvraag voor subsidieverlening indien:

- a. de melkveehouder met extensiveringsmaatregelen deelneemt aan een samenwerkingsverband dat op grond van titel 5.8 van de Regeling Europese EZ-, LVVN- en KGG-subsidies 2021 voor samenwerking in veenweiden en overgangsgebieden N2000, subsidie ontvangt of een aanvraag voor subsidie heeft ingediend.
- b. de melkveehouderij geen kleine, middelgrote of micro-onderneming is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 2022/2472.

#### **Artikel 9. Openstellingsperiode en subsidieplafond**

1. Aanvragen voor subsidie op grond van artikel 3 kunnen worden ingediend in de periode van maandag 1 juni 2026 9:00 uur tot en met woensdag 29 juli 2026 17:00 uur.
2. Het subsidieplafond voor de verstrekking van subsidies op aanvragen die zijn ingediend in de in het eerste lid bedoelde periode, bedraagt € 615.700.000.

#### **Artikel 10. Aanvraag subsidieverlening**

1. Een subsidieaanvraag wordt ingediend bij de minister met gebruikmaking van een daartoe door de minister ter beschikking gesteld middel.
2. Een aanvraag voor subsidie bevat ten minste de volgende gegevens:
  - a. gegevens over de aanvrager, waaronder contactgegevens en het nummer waaronder de melkveehouderij in het Handelsregister staat ingeschreven;
  - b. het gemiddelde aantal melk- en kalfkoeien, dat door de melkveehouderij is gehouden in het jaar 2025;
  - c. het aantal melk- en kalfkoeien, dat door de melkveehouderij is gehouden op 1 april 2026;
  - d. het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar zal worden gehouden na de vermindering bedoeld in artikel 4, eerste lid;
  - e. het aantal melk- en kalfkoeien dat na de subsidieverlening wordt afgevoerd van de melkveehouderij, zodat kan worden voldaan aan de in artikel 12, tweede lid, bedoelde verplichting;
  - f. gegevens over het fosfaatrecht vereist voor de gemiddelde productie van dierlijke meststoffen op de melkveehouderij per melk- en kalfkoe in 2025;
  - g. gegevens over de tot de melkveehouderij behorende oppervlakte grasland in 2025;
  - h. het gemiddelde aantal graasdieren, anders dan melk- en kalfkoeien, dat is gehouden in het jaar 2025 uitgedrukt in GVE.



## **Artikel 11. Verdeling subsidieplafond**

De minister verdeelt het subsidieplafond, bedoeld in artikel 9, tweede lid, op volgorde van binnenkomst van de aanvragen.

## **Artikel 12. Verplichtingen van de subsidieontvanger**

1. De subsidieontvanger doet de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid, binnen vier weken na de subsidieverlening.
2. De subsidieontvanger zorgt ervoor dat binnen vier weken na de subsidieverlening een zodanig aantal melk- en kalfkoeien wordt afgevoerd, als nodig is om uit te komen op het aantal melk- en kalfkoeien, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel d.
3. De subsidieontvanger handhaaft de in artikel 4, eerste lid, genoemde vermindering van het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien per jaar gedurende drie jaar, waarbij de periode van drie jaar aanvangt op het moment van de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid.
4. De subsidieontvanger zorgt ervoor dat het gemiddeld aantal in de melkveehouderij gehouden graasdieren, anders dan melk- en kalfkoeien, omgerekend naar GVE, vanaf het moment van het doen van de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid, gedurende drie jaar niet toeneemt ten opzichte van het gemiddeld aantal in het jaar 2025 door de melkveehouderij gehouden graasdieren, anders dan melk- en kalfkoeien, omgerekend naar GVE.
5. De subsidieontvanger zorgt ervoor dat de oppervlakte grasland van de melkveehouderij vanaf het moment van de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid, gedurende drie jaar niet minder is dan de oppervlakte grasland in het jaar 2025.
6. De subsidieontvanger verstrekt op verzoek van de minister nadere informatie om aan te tonen dat is voldaan aan het vierde lid.

## **Artikel 13 Voorschot subsidie**

1. De minister verstrekt de subsidieontvanger uiterlijk acht weken na het doen van de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid, een voorschot van 30% van het subsidiebedrag.
2. In de jaren 2027 en 2028 verstrekt de minister uiterlijk 1 november voorschotten van 30% van het subsidiebedrag.

## **Artikel 14 Subsidievaststelling**

De subsidie wordt ambtshalve vastgesteld uiterlijk 16 weken na afloop van de in artikel 12, derde lid, bepaalde termijn van drie jaar.

## **Artikel 15 Gegevensgebruik**

1. De minister maakt voor een beoordeling van de juistheid van de informatie die is verstrekt bij de indiening van aanvragen en voor het controleren of aan de subsidieverplichtingen op grond van deze regeling is voldaan, gebruik van de daarvoor noodzakelijke gegevens die zijn opgenomen in voor de minister beschikbare registraties op grond van de Meststoffenwet, de Wet dieren, de Landbouwwet, de Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 (PB EU 2016, L 84) en de Gedelegeerde verordening (EU) 2019/2035 van de Commissie (Pb EU 2019, L 314).
2. De minister kan gegevens die de subsidieontvanger heeft verschaft in het kader van de subsidieverstrekking gebruiken voor de toepassing van de artikelen 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet, de artikelen 11.68, 11.69a, 11.69c van het Besluit kwaliteit leefomgeving en artikel 10.36dc van het Omgevingsbesluit.

## **Artikel 16 Staatssteun**

1. De subsidie, bedoeld in artikel 3, bevat staatssteun.
2. De minister maakt, gelet op de Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden (2022/C 485/01), na de datum van de subsidievaststelling de volgende gegevens over de subsidieverstrekking bekend:



- a. de naam van de subsidieontvanger;
  - b. de hoogte van het verstrekte subsidiebedrag;
  - c. de datum van de subsidievaststelling;
  - d. het feit dat de subsidieverstreking betrekking heeft op een onderneming die voldoet aan de in artikel 2, eerste lid van bijlage I bij Verordening (EU) nr. 2022/2472 vastgestelde criteria;
  - e. de provincie op het grondgebied waarvan de melkveehouderij van de subsidieontvanger is gevestigd;
  - f. de voornaamste economische sector waarin de subsidieontvanger ten tijde van de subsidieaanvraag actief was.
3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, blijven ten minste tien jaar openbaar beschikbaar.

#### **Artikel 17 Herzieningsclausule**

1. De minister kan een verleningsbeschikking wijzigen als er wijzigingen optreden in:
  - a. De uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de GLMC-normen krachtens titel III, hoofdstuk I, afdeling 2, van Verordening 2021/2115;
  - b. De betrokken minimumvoorschriften voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, en andere verplichte vereisten ter zake in het nationale recht en het recht van de Unie;
  - c. De voorwaarden voor de handhaving van landbouwareaal overeenkomstig artikel 4, tweede lid, onderdeel b, van Verordening 2021/2115.
  - d. Het rechtskader van de volgende programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling.
2. De minister kan een verleningsbeschikking intrekken vanaf het moment dat de wijzigingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, zich voordoen en de subsidieontvanger een wijziging ingevolge het eerste lid niet aanvaardt.

#### **Artikel 18 Inwerkingtreding en vervaltermijn**

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
2. Deze regeling vervalt vijf jaren na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op subsidies die voor die vervaldatum zijn verleend.

#### **Artikel 19 Citeertitel**

Deze regeling wordt aangehaald als: Subsidieregeling extensivering melkveehouderij.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*'s-Gravenhage, 23 april 2026*

*De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,  
J. van Essen*



---

**BIJLAGE 1, BEHORENDE BIJ ARTIKEL 1 VAN DE SUBSIDIEREGELING EXTENSIVERING  
MELKVEEHOUDERIJ VOOR GRAASDIEREN, ANDERS DAN MELK- EN KALFKOEIEN**

Soort	Leeftijd categorie	GVE
Runderen (anders dan melk- en kalfkoeien)	jonger dan zes maanden	0,4
	van zes maanden tot twee jaar	0,6
	van twee jaar en ouder	1,0
Paardachtigen		1,0
Schape en geiten		0,15
Hertachtigen		0,15
Waterbuffels	jonger dan twee jaar	0,6
	van twee jaar en ouder	1,0



## TOELICHTING

### I Algemeen

#### 1. Inleiding

Met de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij (hierna: Sem) kan subsidie worden verstrekt aan melkveehouders die bereid zijn om het aantal melkkoeien op hun bedrijf voor de duur van drie jaar te verlagen. Deelnemende melkveehouders laten de bij deze melkkoeien behorende fosfaatrechten doorhalen. Doel van de Sem is het structureel verminderen van de emissies van broeikasgassen en ammoniak. Een neveneffect zal zijn dat de mestproductie zal afnemen, waardoor ook de druk op de mestmarkt naar verwachting zal afnemen. Aanleiding voor de Sem zijn de plannen van zeven samenwerkende melkveehouderij organisaties<sup>1</sup> om de mestproductie door melkveehouderijen structureel te verlagen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de moties Van Campen c.s. en Grinwis c.s.<sup>2</sup>. Tot slot kan de Sem de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering stimuleren.

#### 2. Beleidscontext

In de Klimaatwet is voor 2030 een reductiedoel vastgelegd voor broeikasgasemissies van tenminste 55% ten opzichte van 1990<sup>3</sup>. Voor verschillende sectoren zijn beleidsdoelen vastgelegd voor 2030. De landbouw is één van de sectoren die bijdraagt aan de emissie van broeikasgassen. Het beleidsdoel voor de landbouw is dat in 2030 in totaal nog maximaal 17,9 Megaton (Mton) CO<sub>2</sub>-equivalenten wordt uitgestoten, waarvan 4,3 Mton door de glastuinbouw en 13,6 Mton door de veehouderij (en akkerbouw afkomstig uit mestaanwending). Ten opzichte van de Klimaat- en Energieverkenning 2021 (KEV 2021) gaat het in 2030 om een reductie van de emissie van de broeikasgassen methaan en lachgas in de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending) van 5 Mton. In de Global Methane Pledge is daarover afgesproken dat van deze 5 Mton minimaal 3,82 Mton wordt behaald via methaanreductie. Meer dan de helft van de directe broeikasgasemissies is afkomstig van de melkveehouderij. Er zal richting 2030 een stevige inzet nodig zijn om invulling te geven aan het sectordoel van de veehouderij en mestaanwending in de akkerbouw. In de Klimaat en Energieverkenning (KEV 2025) raamt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de broeikasgasemissies voor de veehouderij en akkerbouw op 15,8 (bandbreedte 15,1–16,9) Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten in 2030. Er resteert nog een opgave voor de veehouderij en de mestaanwending in de akkerbouw richting 2030.

Het einddoel van het klimaatbeleid is dat de netto-uitstoot van broeikasgassen uiterlijk in 2050 tot nul reduceert. Hierbij zal rekening gehouden worden met de resterende biologische processen in dieren (fermentatie) en in de bodem. Vanwege de biologische processen zal de veehouderij gepaard blijven gaan met uitstoot van broeikasgassen. Zo stoten koeien methaan uit als gevolg van verteringsprocessen in de pens. Het einddoel in 2050 is nog niet vertaald naar sectordoelen.

De stikstofbelasting door ammoniak en stikstofoxiden op de (beschermde) natuur in Nederland is al decennia te groot, met negatieve effecten voor de natuurkwaliteit en biodiversiteit als gevolg. Om de natuur te behouden en te verbeteren moet de stikstofuitstoot en -depositie omlaag. Alleen zo kan worden voldaan aan de internationale verplichtingen en kan vergunningverlening weer op gang komen. Op 25 januari 2025 heeft de rechtbank Den Haag in de zaak die Greenpeace heeft aangespannen tegen de Staat geoordeeld dat de meest urgente, voor stikstofgevoelige, habitats in Natura 2000-gebieden verslechteren en er door Nederland onvoldoende passende maatregelen zijn getroffen om de verslechtering, inclusief dreigende verslechtering, tijdig te stoppen<sup>4</sup>. In verband hiermee is de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) ingesteld. Deze commissie heeft als doel om een concreet programma uit te werken om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan sectoren die zijn geraakt door de stikstofproblematiek. De MCEN richt zich daarbij op een geborgde daling van de stikstofuitstoot en wil tegelijkertijd de vergunningverlening weer op gang helpen. Op 25 april 2025 heeft de MCEN het Startpakket Nederland van het slot gepresenteerd<sup>5</sup>. In deze Kamerbrief is € 627 miljoen gereserveerd voor de Sem.

#### 3. Voorstel van de zuivelsector

Zeven samenwerkende organisaties uit de zuivelsector hebben een voorstel gedaan voor een tijdelijke extensivering van melkveehouderijen om zo de broeikasgas- en ammoniakemissie door de melkvee-

<sup>1</sup> LTO Nederland, NJAK, NMV, DDB, Agractie, Natuurweide, Netwerk Grondig aangevuld met NZO en ZuivelNL Melkveesector onderzoekt eigen krimpplan – Nieuwe Oogst

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2024–2025, 33 037, nr. 574 en nr. 591.

<sup>3</sup> Staatsblad 2019, 253 en Staatsblad 2023, 271.

<sup>4</sup> ECLI:NL:RBDHA:2025:578, Rechtbank Den Haag, C/09/651046 / HA ZA 23-641

<sup>5</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 362



houderij te verminderen. Hierdoor zal ook de mestproductie verminderen.

Het voorstel van de sectorpartijen gaat uit van een tijdelijke en vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij, waarbij een melkveebedrijf gedurende een periode van drie jaar minder melk- en kalfkoeien gaat houden, in combinatie met het laten doorhalen van een deel van het fosfaatrecht. De subsidie van de overheid betreft een vergoeding voor inkomensverlies per verminderde melk- en kalfkoe vanwege de derving van melkgeldopbrengsten (inclusief transactiekosten) en een vergoeding voor het inkomensverlies voor de misgelopen verkoopopbrengst van de fosfaatrechten doordat deze worden doorgehaald en komen te vervallen. De subsidie beoogt een tijdelijke extensivering op het melkveebedrijf te stimuleren, waarbij de deelnemende melkveehouder dus niet verplicht wordt om een deel van het melkveebedrijf of de melkproductie permanent te beëindigen. Na afloop van de periode van extensivering kan een melkveehouder ervoor kiezen om weer terug te gaan naar diens oorspronkelijk aantal gehouden melk- en kalfkoeien. Hiervoor moet deze dan wel fosfaatrecht op de markt kopen, waarbij op dit moment een afroming plaatsvindt van 30% bij handel buiten familieverband. Een melkveehouder kan er ook voor kiezen om na afloop van deze regeling diens melkveebedrijf structureel te extensiveren of het bedrijf te beëindigen. Dit zijn individuele ondernemerskeuzes.

Naast dit voorstel voor een publieke subsidieregeling, geven de organisaties uit de zuivelsector en individuele banken aan een private bijdrage te willen leveren. Deze bijdrage zal zich richten op het aanbieden van rentekortingen voor nieuwe duurzame investeringen door deelnemende melkveebedrijven. Hiermee worden de vaste lasten van nieuwe investeringen verminderd voor melkveehouders die deelnemen aan de Sem.

#### **4. Doel, doelgroep en hoofdlijnen van de subsidieregeling**

##### **4.1 Doelstelling**

Naar aanleiding van bovenvermeld sectorvoorstel is de Sem ontworpen. De Sem heeft als doel een bijdrage te leveren aan het structureel verminderen van de emissies van broeikasgassen en ammoniak. Tevens kan de Sem de omschakeling naar een extensievere bedrijfsvoering stimuleren.

##### **4.2 Doelgroep**

De Sem staat open voor alle melkveehouders die in 2025 melk- en kalfkoeien hielden voor de productie van melk bestemd voor humane consumptie of verwerking tot zuivelproducten<sup>6</sup>.

##### **4.3 Hoofdlijnen subsidieregeling**

De Sem beoogt door een afname van het aantal melk- en kalfkoeien op individuele melkveebedrijven de methaan- en ammoniakemissie in de melkveehouderij te reduceren. Tevens neemt daardoor de mestproductie af. De Sem is gericht op het tijdelijk extensiveren op het niveau van de individuele veehouder, maar leidt er tevens toe dat het totale geregistreerd fosfaatrecht in Nederland structureel vermindert en dat het aantal melk- en kalfkoeien in Nederland permanent daalt. Met de Sem wordt een afname beoogd van het aantal melk- en kalfkoeien met circa 64.000 dieren (circa 4% van het aantal melk- en kalfkoeien). Dit leidt tot een vermindering van de methaanemissie door de melkveehouderij van circa 0.3 Megaton CO<sub>2</sub>-equivalenten. Uit de kwantitatieve analyse door Wageningen University & Research<sup>7</sup> (hierna: WUR) blijkt dat, uitgaande van een gemiddeld emitterend vloeroppervlak in melkveestallen van 3 tot 5.5 vierkante meter per melkkoe, de ammoniakemissie uit melkveestallen met 0.6 procent afneemt per procent vermindering van het aantal melkkoeien (zie tabel 2 in de bovengenoemde analyse van WUR). Dit effect is de resultante van een afname van het aantal urinelozingen en een toename van het met mest besmeurd emitterend leefoppervlak per melkkoe. Bij een afname van 64.000 melkkoeien neemt de totale ammoniakuitstoot uit melkveestallen met ruim 0.5 kiloton af. Tot slot vermindert de fosfaatproductie met circa drie miljoen kilogram fosfaat.

Wanneer een melkveehouder minder dieren gaat houden, leidt dat direct tot een verlaging van het bedrijfsinkomen. Om melkveehouders te stimuleren om te extensiveren en zo bij te dragen aan milieu beleidsdoelen, wordt gedurende de looptijd van de Sem per afgestoten melk- en kalfkoe een extensiveringssubsidie verstrekt. Deze subsidie bestaat uit een bijdrage voor het netto inkomensverlies door verminderde melkgeld opbrengsten als gevolg van het verminderen van het aantal melkkoeien inclusief een vergoeding voor transactiekosten en een bijdrage voor de gemiste inkomsten door het

<sup>6</sup> In de Sem zijn overigens om redenen in verband met het geldende staatssteunkader 'grote ondernemingen' uitgezonderd, maar omdat melkveehouderijen in de praktijk nooit een dergelijke omvang hebben levert dit feitelijk geen beperking van de doelgroep op.

<sup>7</sup> H.J.C. van Dooren, H.J. Smit (2025), *Effecten van een partiële beëindigingsregeling op de ammoniakemissie uit melkveestallen*, Wageningen University & Research.



niet kunnen verkopen van het doorgehaalde fosfaatrecht. De periode van extensivering is drie jaar. Deze driejarige periode geeft ondernemers de tijd om besluiten te nemen over de toekomstige inrichting van hun bedrijf.

#### 4.3.1. Verlagen aantal melk- en kalfkoeien op bedrijf

Voor de subsidieverstrekking dient een melkveehouder gedurende drie jaar minimaal 10% en maximaal 20% minder melk- en kalfkoeien te gaan houden ten opzichte van het referentieaantal (in beginsel het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien in 2025). De veehouder dient in diens subsidieaanvraag de omvang van de beoogde vermindering kenbaar te maken. Het krimpprocentage van het aantal melk- en kalfkoeien is op ten minste 10% gesteld, omdat anders geen sprake is van een substantiële extensivering. Het maximum krimpprocentage dat voor een extensiveringssubsidie in aanmerking komt, is op 20% gesteld, omdat dan binnen het beschikbare budget zoveel mogelijk melkveebedrijven de ammoniak- en broeikasgasemissies kunnen verminderen en kunnen extensiveren. Wanneer het aantal melk- en kalfkoeien met meer dan 20% wordt verminderd, wordt over het meerdere geen extensiveringssubsidie verstrekt. Als het aantal dieren op het bedrijf zodanig afneemt dat geen sprake meer is van een bedrijfsmatige melkveehouderij, wordt niet langer voldaan aan de subsidievereisten.

Het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien in 2025 wordt getoetst aan het gemiddelde aantal melk- en kalfkoeien dat de melkveehouder over het kalenderjaar 2025 heeft opgegeven in de Gecombineerde Opgave 2026. Als het aantal gehouden melk- en kalfkoeien op 1 april 2026 lager is dan het referentieaantal melk- en kalfkoeien in het jaar 2025, geldt als referentieaantal het aantal dieren dat op die datum werd gehouden. Met de peildatum 1 april 2026 wordt voorkomen dat melkveehouders, die al een deel van de melk- en kalfkoeien hebben afgestoten vóór de openstelling van de regeling, alsnog voor deze dieren een subsidie krijgen.

#### 4.3.2 Doorhalen fosfaatrecht

Voor de subsidieverstrekking dient een melkveehouder voorts, naast het reduceren van het aantal melk- en kalfkoeien, een verzoek bij RVO in te dienen voor het doorhalen van het deel van het fosfaatrecht dat overeenkomt met de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien. RVO houdt een registratie bij van het fosfaatrecht, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, dat op een melkveehouderijbedrijf rust. Het geregistreerde aantal rechten is de maximale hoeveelheid fosfaat die de melkveehouder in een jaar met melkvee mag produceren.

Voor het doorhalen van het deel van het fosfaatrecht zijn gegevens nodig over het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien op het bedrijf in 2025 en de totale melkproductie van het bedrijf in 2025. Op basis hiervan wordt bepaald wat de gemiddelde melkproductie per gehouden melk- en kalfkoe in 2025 was en welke fosfaatexcretiefactor (bepalend voor het benodigde fosfaatrecht per gehouden melkkoe) van toepassing is<sup>8</sup>. Het door te halen deel van het fosfaatrecht komt overeen met de vermindering van het gemiddeld aantal melk- en kalfkoeien dat per jaar minder wordt gehouden vermenigvuldigd met het benodigde fosfaatrecht per melk- en kalfkoe in 2025 op de melkveehouderij. RVO controleert via het door RVO beheerde systeem voor identificatie en registratie voor runderen (I&R-systeem) of het aantal melk- en kalfkoeien daadwerkelijk is afgevoerd van het bedrijf en of het aantal door te halen deel van het fosfaatrecht daarmee correspondeert.

Voor de deelnemende melkveehouders is een aandachtspunt dat het afvoeren van 10 tot 20% van het aantal melk- en kalfkoeien gevolgen zou kunnen hebben voor de gemiddelde melkproductie per melkkoe in 2026 en het aantal benodigde fosfaatrecht per gehouden melkkoe in 2026. Dit zou het geval kunnen zijn als bijvoorbeeld na de afname van de 10 tot 20% minder productieve melk- en kalfkoeien de gemiddelde melkproductie per melkkoe toeneemt. De betreffende melkveehouder loopt dan het risico dat het op diens bedrijf geregistreerde fosfaatrecht, na het doorhalen van het fosfaatrecht die behoren bij de 10 tot 20% verminderde melk- en kalfkoeien, in het kalenderjaar 2026 niet voldoende is. Het is de verantwoordelijkheid van de melkveehouder om ervoor te zorgen dat over het gehele kalenderjaar 2026 over voldoende fosfaatrecht wordt beschikt.

#### 4.3.3 Subsidieplafond en openstellingsperiode

Het subsidieplafond voor de regeling is € 615,7 miljoen. De openstellingsperiode is van 1 juni 2026 9:00 uur tot en met 29 juli 2026 17:00 uur.

<sup>8</sup> Tabel IIA. Excretieforfaits per melkkoe drijfmest van bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.



## **5. Verhouding met andere wet- en regelgeving**

### **5.1 GLB-regeling samenwerking in veenweiden en Natura 2000-overgangsgebieden**

In 2024 is de GLB-subsidieregeling Samenwerking in veenweiden en Natura 2000-overgangsgebieden voor de eerste keer opengesteld. In 2026 wordt de regeling opnieuw opengesteld. Via deze subsidieregeling kunnen melkveehouders deelnemen aan een samenwerkingsverband waarbij zij door hun bedrijfsvoering sterk te extensiveren in aanmerking komen voor een hectarevergoeding voor de netto inkomensderving. In verband hiermee is in de Sem bepaald dat melkveehouders die met extensiveringsmaatregelen deelnemen aan een samenwerkingsverband waaraan subsidie verleend is of aan een samenwerkingsverband dat een aanvraag voor subsidie heeft ingediend voor de GLB-regeling worden uitgesloten van deelname aan de Sem.

### **5.2 Nieuwe beëindigingsregelingen**

In de nabije toekomst kunnen melkveehouders naar verwachting subsidie aanvragen voor beëindiging van hun melkveehouderijlocatie. Ten eerste betreft het de zogenoemde Vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (hierna: Vbr). In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 13 september 2024 is aangekondigd dat er als uitwerking van het regeerprogramma en in de eerder genoemde Kamerbrief Startpakket Nederland van het slot (Kamerstuk 35 334, nr. 362) een nieuwe vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties zal worden opgesteld. Daarnaast is er de Regeling provinciale gebiedsgerichte beëindiging veehouderijlocaties, die provincies de financiële middelen biedt om gebiedsgericht veehouders subsidie te verstrekken voor beëindiging van hun veehouderijlocatie.

Het is niet uit te sluiten dat melkveehouders na deelname aan de Sem besluiten om gebruik te maken van een van deze mogelijkheden om met subsidie hun veehouderijlocatie te beëindigen. Dat is niet bezwaarlijk, omdat tijdelijke extensivering en beëindiging verschillend van aard zijn – de Sem betreft een tijdelijke extensivering van maximaal 20% van het aantal gehouden melk- en kalfkoeien en geen structurele gedeeltelijke beëindiging. Melkveehouders die deelnemen aan de Sem zouden ook al eerder, tijdens de driejarige periode van extensivering, kunnen overwegen om met gebruikmaking van een beëindigingssubsidie hun veehouderijlocatie geheel of gedeeltelijk definitief te beëindigen. Dat is mogelijk, maar dan is niet langer sprake van extensivering in de zin van de Sem en dat heeft dan ook gevolgen voor de extensiveringsubsidie. Er vindt dan een subsidievestiging plaats waarbij de subsidie naar verhouding lager zal worden vastgesteld dan aanvankelijk was verleend.

### **5.3 Gevolgen subsidieregeling voor de natuurvergunning**

Het is voor melkveehouders die deelnemen aan de Sem van belang om op voorhand te weten of en wat de consequenties van deelname zijn voor hun natuurvergunning. Gezien de voorgestelde duur van de regeling en de voorgestelde beleidsontwikkelingen op het stikstofdossier in relatie tot de natuurvergunningen, is het niet mogelijk om volledige zekerheid op voorhand te geven. Wel kan er een schets worden gegeven op basis van de huidige inzichten en de nu geldende jurisprudentie. Bij een (tijdelijke) extensivering met maximaal 20% van de dieren wordt de bedrijfsvoering niet structureel gewijzigd. De deelnemer blijft binnen de bestaande natuurtoestemming opereren. Ook als de betrokkene een natuurtoestemming ontleent aan een melding als bedoeld in artikel 4.808 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Er is daarom bij extensivering alsook bij het eventueel teruggaan naar het oude aantal dieren naar de huidige stand van de jurisprudentie geen sprake van een gewijzigd project waarvoor op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn moet worden beoordeeld of een natuurvergunning nodig is. Deelnemers aan de extensiveringsregeling die niet alleen tijdelijk 10 tot 20% van het melkvee afstoten, maar ook anderszins wijzigingen doorvoeren in hun bedrijf, kunnen daarvoor wel natuurvergunningplichtig zijn (c.q. meldingsplichtig in het milieuspoor).

Bij bovenstaande moet de notie geplaatst worden dat er geen zekerheid kan worden geboden dat de huidige stand van de jurisprudentie gelijk blijft tot het moment waarop de deelname aan de regeling is afgerond. Ook kan niet de zekerheid worden geboden dat de stand van de natuur – ondanks alle inspanningen daartoe – op dat moment in alle gevallen teruggang naar het oorspronkelijke aantal dieren toelaat. Kortom, hoewel deelname aan de Sem op dit moment in principe geen directe gevolgen heeft voor de bestaande natuurtoestemming, kan in de toekomst ruimte voor het eventueel teruggaan naar het oude aantal dieren niet met zekerheid gegarandeerd worden.

### **5.4 Verbod op transport van hoogdrachtige of net afgekalfde melk- en kalfkoeien**

Bij het afvoeren van de melk- en kalfkoeien, waarmee het aantal melk- en kalfkoeien wordt vermindert, dient uiteraard rekening te worden gehouden met de toepasselijke regelgeving voor dierenwelzijn en diertransport (Verordening (EG) 1/2005). In het bijzonder betreft het hier de regels voor



drachtige melk- en kalfkoeien waarvan de draagtijd reeds voor 90% of meer is gevorderd of dieren die in de week vóór het diertransport hebben afgekalfd.

## **6. Voorwaarden voor subsidieverstrekking**

Melkveehouders die deelnemen aan de Sem, zorgen ervoor dat het gehouden aantal melk- en kalfkoeien gedurende drie jaar wordt verminderd en dat het bij de vermindering behorende deel van het fosfaatrecht wordt doorgehaald. Bij de beoordeling of de deelnemer aan de regeling het aantal dieren overeenkomstig diens aanvraag heeft verminderd en verminderd houdt, gaat RVO uit van de gegevens uit de Identificatie & Registratie (hierna: I&R) en de Gecombineerde Opgave (hierna: GO). Dat geldt ook voor de eis dat er bij het melkveebedrijf na het afstoten van de melk- en kalfkoeien gedurende drie jaar geen toename mag zijn van het aantal andere graasdieren dan melk- en kalfkoeien, zoals jongvee, vleesvee, zoogkoeien, schapen en dergelijke. Voor het vaststellen van het aantal overige graasdieren wordt aangesloten bij de tabel met omrekenfactoren van dieren naar Grootvee Eenheden uit punt 12 van de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2290<sup>9</sup>.

Daarnaast geldt als verplichting dat het graslandareaal van het melkveebedrijf tijdens de looptijd van de regeling niet in omvang mag afnemen, bijvoorbeeld als gevolg van omzetting van grasland in bouwland. Behoud van grasland is van belang voor het verbeteren van de waterkwaliteit, omdat op grasland minder nitraatuitspoeling naar het grondwater optreedt en voor het vasthouden van CO<sub>2</sub> in de bodem (klimaatadaptatie). Voor de toepassing van deze verplichting wordt het graslandareaal bepaald aan de hand van het areaal van alle soorten grasland op landbouwgrond in de Gecombineerde opgave.

## **7. Subsidiebedrag**

### **7.1 Hoogte subsidiebedrag**

De melkveehouder ontvangt jaarlijks gedurende de drie jaar een bijdrage. Deze bijdrage bestaat uit twee componenten. De eerste component bestaat uit een bijdrage per koe waarmee het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien wordt verminderd in verband met het inkomensverlies als gevolg van het verminderen van de melkopbrengsten door het houden van minder melk- en kalfkoeien vermeerderd met een vergoeding voor de transactiekosten. De tweede component bestaat uit een bijdrage in verband met het mislopen van de verkoopopbrengst van een deel van het doorgehaalde fosfaatrecht.

De jaarlijkse bijdrage voor het inkomensverlies vanwege de derving van melkopbrengsten is een resultante van de verminderde opbrengsten (voornamelijk het wegvallen van de opbrengsten voor de melk) en vermeden variabele kosten die direct samenhangen met de melkproductie zoals veevoer- en mestafzetkosten. Wageningen Social & Economic Research (hierna: WSER) heeft hier onderzoek naar verricht<sup>10</sup>. In het rapport staan belangrijke elementen beschreven, zoals de verwachte toekomstige melkprijs en veevoerkosten en de verwachte ontwikkeling van de mestafzetkosten per ton mest tot en met 2029. De berekeningen zijn uitgevoerd voor een gemiddeld referentie melkveebedrijf. De berekeningswijze van WSER gaat uit van een analyse van de marginale opbrengsten en kosten als gevolg van een gemiddelde vermindering van het aantal koeien op een melkveebedrijf met 15%. Verder is WSER uitgegaan van een gemiddelde melkprijs van 54 cent per kilogram melk, die is gebaseerd op de EU Mid-term Market-Outlook 2025–2030 van 49 cent met een correctie voor de hogere vet- en eiwitgehalten in Nederlandse melk van 1,5 cent per kilogram melk en toeslagen van gemiddeld 2,5 cent per kilogram melk. Op basis hiervan is het inkomensverlies door gederfde melkopbrengsten per verminderde melkkoe bepaald op € 1.534,-.

De jaarlijkse vergoeding voor inkomensverlies per verminderde melkkoe wordt vervolgens vermeerderd met een bedrag voor de vergoeding van de transactiekosten. Transactiekosten zijn extra kosten die verband houden met het nakomen van de extensiveringsmaatregel, maar niet rechtstreeks kunnen worden toegeschreven aan de uitvoering van die maatregel. RVO heeft op basis van ervaringen met andere vergelijkbare subsidieregelingen een berekening gemaakt van de transactiekosten per bedrijf dat deelneemt aan de regeling.

<sup>9</sup> Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2290 van de Commissie van 21 december 2021 tot vaststelling van regels voor de berekeningsmethoden voor de gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren die zijn opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013

<sup>10</sup> R. Jongeneel, M. van Asseldonk, C. Daatselaar (2025), A three-year temporary dairy extensification scheme in the Netherlands, Wageningen Social & Economic Research.



De transactiekosten omvatten de volgende kosten: het verzamelen van informatie over de regeling (12 uren x 60 euro/uur), het verkennen van inpassingsmogelijkheden van deelname aan de regeling in het bedrijf, waaronder overwegingen over de bedrijfsvoering na de looptijd van de subsidie (16 uren x 120 euro/uur), mondeling en schriftelijk overleg met de uitvoeringsorganisatie (de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)) (8 uren x 60 euro/uur) en het invullen van formulieren (aanvraagformulieren, vaststellingsformulier) (12 uren x 60 euro/uur). Bij de kosten voor eigen uren van de deelnemende melkveehouder en de kosten voor het inschakelen van externe adviseurs wordt uitgegaan van de vaste uurtarieven van respectievelijk 60 euro/uur en 120 euro/uur.

De jaarlijkse vergoeding van de transactiekosten per verminderde melkkoe bedraagt € 72,-. Opgeteld komt dit neer op een jaarlijkse bijdrage per verminderde melkkoe van € 1.606,-.

De tweede component van het subsidiebedrag bestaat uit een vergoeding voor de gemiste verkoopinkomsten van het deel van het fosfaatrecht dat wordt doorgehaald. Dit fosfaatrecht kan niet worden verkocht, omdat het moet worden doorgehaald en komt te vervallen. Voor het bepalen van deze vergoeding wordt uitgegaan van de gemiddelde verkoopprijs van een fosfaatrecht over de laatste drie jaren (2023, 2024 en 2025). Op basis van bovenvermeld onderzoek van WSER is een vergoeding van € 110,- euro voor een fosfaatrecht benodigd voor 1 kg fosfaat vastgesteld. De hoeveelheid fosfaatrecht die moet worden doorgehaald, is afhankelijk van de gemiddelde melkproductie per koe op het melkveebedrijf in 2025. Bij een jaarlijkse gemiddelde melkproductie per koe van 8.000 kg is 40.6 kilogram aan fosfaatrecht per koe nodig, terwijl bij een gemiddelde melkproductie per koe van 10.000 kg per koe 46.4 kilogram aan fosfaatrecht nodig is<sup>11</sup>. De vergoeding voor het deel van het fosfaatrecht dat vervalt wordt berekend op basis van het fosfaatrecht dat per verminderde melk- en kalfkoe en de vastgestelde gemiddelde verkoopprijs per fosfaatrecht. Dit bedrag wordt in jaarlijkse voorschotten uitbetaald (zie paragraaf 7.2).

Het maximum subsidiebedrag dat een individuele melkveehouder kan ontvangen is op € 400.000,- gesteld. Dit maximum subsidiebedrag voorkomt dat melkveehouderijen met een groot aantal melkkoeien een groot deel van het budget toegekend krijgen en daardoor minder melkveehouderijen kunnen deelnemen aan de regeling.

## *7.2 Subsidietraject en bevoorschotting*

De eerste stap in het subsidietraject is dat de melkveehouder een aanvraag voor de Sem indient bij de minister, in concreto bij RVO. RVO beoordeelt de aanvraag en verleent zo mogelijk de subsidie.

Binnen vier weken na de toekenning van de subsidie moet de melkveehouder het aantal melk- en kalfkoeien afvoeren dat nodig is om uit te komen op het nieuwe aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar zal worden gehouden gedurende de driejarige duur van de Sem. Daarnaast moet binnen dezelfde periode van vier weken een verzoek worden gedaan om zoveel fosfaatrecht te laten vervallen als overeenkomt met de vermindering van het gemiddeld per jaar gehouden aantal melk- en kalfkoeien. Dat verzoek doet de veehouder via een digitaal formulier op het internetportaal van RVO. Het eerste voorschot wordt uitbetaald binnen 8 weken nadat de kennisgeving voor het vervallen van het fosfaatrecht is ontvangen.

Vervolgens ontvangt de melkveehouder jaarlijks uiterlijk 1 november een voorschot op het totale subsidiebedrag. Het voorschot bedraagt in 2026, 2027 en 2028 telkens 30 procent. Het resterende bedrag van 10 procent wordt betaald bij de vaststelling van de subsidie. Het jaarlijkse voorschot wordt steeds verstrekt rond deze datum en is dus niet gekoppeld aan het tijdstip waarop de periode van drie jaar extensivering en inkomensverlies is ingegaan. De bevoorschotting vindt ambtshalve plaats – er is dus geen aanvraag voor nodig – onder de voorwaarde dat de deelnemer aan de subsidieverplichtingen blijft voldoen. De extensiveringssubsidie wordt door RVO ambtshalve vastgesteld binnen zestien weken na afloop van de drie jaar van extensivering.

## **8. Europeesrechtelijke aspecten**

De extensiveringsmaatregel van de Sem betreft een agromilieuklimaatverbintenis in de zin van paragraaf 1.1.4 van de richtsnoeren. Dergelijke steun dient ook te voldoen aan de gemeenschappelijke beoordelingsbeginselen van de Richtsnoeren (deel I, hoofdstuk 3). In verband hiermee wordt in deze paragraaf beschreven hoe de Sem past binnen de Richtsnoeren. Een concept van deze regeling is genotificeerd bij de Europese Commissie. Op 14 april 2026 is de Commissie tot het oordeel gekomen dat de met de regeling te verstrekken steun verenigbaar is met de interne markt en dat er vanuit de optiek van staatssteun geen bezwaar bestaat tegen definitieve vaststelling van de subsidieregeling (Besluit van de Commissie inzake Steunmaatregel SA.119985 (2026/N)). De regeling is gericht op het

<sup>11</sup> Tabel IIA. Excretieforfaits per melkkoe drijfmest van bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.



tijdelijk verlagen van de veebezetting op melkveehouderijbedrijven, waarmee de uitstoot van broeikasgassen en ammoniak wordt verminderd. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste dat de verbintenissen ziet op landbouwpraktijken waarmee een positieve milieu- en klimaatbijdrage wordt geleverd en op de bevordering van de noodzakelijke veranderingen in die richting. De verbintenissen wordt aangegaan voor een kortere periode dan de vijf jaar, die in beginsel voor agromilieuklimaatverbintenissen geldt. Die kortere periode doet echter niet af aan de positieve bijdrage die op nationaal niveau wordt geleverd aan het structureel reduceren van de broeikasgas- en ammoniakemissie. Door de verplichting om uiterlijk vier weken na de subsidieverlening het aantal melk- en kalfkoeien te hebben verminderd en de bijbehorende deel van het fosfaatrecht te hebben laten vervallen, is de regeling gericht op het leveren van bovengenoemde positieve bijdrage op zeer korte termijn. Het steunkader van de agromilieuklimaatverbintenissen vereist dat de extensiveringsmaatregel van tijdelijke aard is. De Sem is een tijdelijke steunmaatregel waarbij het deel van het fosfaatrecht dat behoort bij het aantal verminderde melk- en kalfkoeien, wordt doorgehaald. De melkveehouder die na afloop van de extensiveringsperiode weer terug wil naar het oorspronkelijke aantal melk- en kalfkoeien zal hiervoor fosfaatrechten moeten kunnen aankopen. Hiervoor moet worden onderbouwd dat het aanbod op de markt van fosfaatrechten zowel qua omvang als prijs, mogelijkheden biedt aan deelnemende melkveehouders om na afloop van de regeling weer fosfaatrechten te kunnen verwerven. Wageningen Social and Economic Research (hierna: WSER) heeft hiertoe een onderzoek uitgevoerd<sup>12</sup>. In het WSER-rapport zijn scenario's voor de fosfaatmarkt geanalyseerd met als doel inzicht te geven in de haalbaarheid voor deelnemende boeren om hun veestapel na afloop van de regeling weer op het oorspronkelijke niveau te brengen. Daarbij is uitgegaan van een geleidelijk en gespreid herstel van de oorspronkelijke veestapel door de aankoop van nieuw fosfaatrecht over een periode van drie jaar, omdat de deelnemende melkveehouderijen waarschijnlijk anticiperend gedrag vertonen (zoals ook werd waargenomen bij het afschaffen van de melkquota in april 2015). Het gebruik van dit nieuw verworven fosfaatrecht door de deelnemende melkveehouder zelf is tijdens de looptijd van de extensiveringsregeling niet toegestaan, maar kan na afloop van de subsidieperiode wel bijdragen aan een voorspoediger herstel van de oude dieraantallen. De extra vraag van 'terugkerende boeren' zou kunnen leiden tot (tijdelijke) prijsstijgingen voor een fosfaatrecht. De markt voor een vrij verhandelbaar fosfaatrecht zal echter blijven bestaan tijdens en na afloop van de Sem. Zoals in elke markt het geval is, zullen er dynamieken zijn die vraag en aanbod en de prijs van een fosfaatrecht beïnvloeden. Wanneer de prijs van een fosfaatrecht stijgt, kan dat er bijvoorbeeld toe leiden dat meer veehouders fosfaatrecht op de markt te brengen, hetgeen zou leiden tot een neerwaartse druk op de prijs. Ook zullen anticiperende aankopen van deelnemende melkveehouderijen gedurende de driejarige subsidieperiode een sterke opwaartse prijsdruk kunnen voorkomen en mitigeren. Het WSER-rapport concludeert dat het goed mogelijk zou moeten zijn voor deelnemende melkveehouders om hun veestapel te herstellen na afloop van de Sem.

Als referentie voor de omvang van de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien wordt uitgegaan van het aantal koeien dat gemiddeld in het jaar 2025 op het melkveebedrijf is gehouden. In het geval de melkveehouder op 1 april 2026 echter minder melk- en kalfkoeien op het bedrijf hield, wordt het aantal koeien op die datum als referentieaantal gehanteerd. Hiermee wordt geborgd dat sprake is van de uit het staatssteunkader voortvloeiende vereiste stimulerende werking van de regeling. Uit het staatssteunkader volgt tevens dat bij een verbintenis tot extensivering bij het bepalen van de veedichtheid rekening moet worden gehouden met alle op het bedrijf grazende dieren. Om die reden is in de regeling voor de subsidieontvanger de verplichting opgenomen om gedurende de driejarige extensiveringsperiode niet alleen het aantal gemiddeld gehouden melk- en kalfkoeien te verminderen, maar ook het gemiddelde aantal GVE/per jaar aan andere grazende dieren niet te laten toenemen. De Sem verplicht de melkveehouder daarnaast om het oppervlak grasland op landbouwgrond dat in het jaar 2025 tot het bedrijf behoorde (onder bedrijf wordt het geheel van locaties verstaan) niet in omvang te laten afnemen. Hiermee wordt voldaan aan de voorwaarde van het steunkader dat het volledige beweide areaal gedurende de extensiveringsperiode wordt gehandhaafd en beheerd.

In overeenstemming met het staatssteunkader voorziet de Sem in een bijdrage aan de melkveehouderij voor het verlies aan inkomen uit de melkproductie door het houden van minder melk- en kalfkoeien en voor het missen van de verkoopopbrengst van het deel van het fosfaatrecht dat komt te vervallen. Hiermee wordt aangesloten bij het tijdelijke karakter van de agromilieuklimaatverbintenissen en voldaan aan de voorwaarde dat de steun dient als vergoeding voor de extra kosten of gederfde inkomsten die voortvloeien uit de betreffende verbintenis. Aangezien de verbintenis ziet op het verminderen van dieraantallen, ongeacht de omvang van het areaal van het melkveebedrijf, is ervoor gekozen de bijdrage in verband met het houden van minder melk- en kalfkoeien niet per hectare, maar per koe te bepalen. De bijdrage die verband houdt met het laten vervallen van het deel van het fosfaatrecht betreft de verkoopwaarde. Aangezien de verkoopwaarde van een fosfaatrecht sterk fluctueert, onder andere doordat deze samenhangt met de veranderende melkprijzen, is de verkoop-

<sup>12</sup> R. Jongeneel, M. van Asseldonk, C. Daatselaar (2025), Liquidity of the Dutch phosphate market and a temporary extensification scheme, Wageningen Social & Economic Research.



waarde van een fosfaatrecht bepaald op basis van de gemiddelde verkoopprijs over de afgelopen drie jaren (2023, 2024 en 2025). Door jaarlijks een voorschot uit te betalen ter hoogte van 30% van het subsidiebedrag en de resterende 10% bij de vaststelling van de subsidie, wordt voldaan aan de voorwaarde dat de steun jaarlijks wordt verstrekt.

## **9. Fiscale aspecten**

### **9.1 Omzetbelasting**

De Sem leidt niet tot heffing van btw over de extensiveringssubsidie. Uit de Sem is voor de btw geen verbruik bij wie dan ook vast te stellen. De fosfaatrechten worden namelijk niet overgedragen, maar permanent doorgehaald. Uitsluitend de samenleving in algemene zin heeft baat bij het gesubsidieerd terugbrengen van het aantal (melk)koeien dat in Nederland gehouden mag worden.

### **9.2 Inkomsten- en vennootschapsbelasting**

De subsidie bestaat uit twee componenten:

1. Een jaarlijkse vergoeding voor het netto-inkomensverlies door het afstoten van een deel van de melk- en kalfkoeien en de transactiekosten.
2. Een jaarlijkse vergoeding voor het inkomstenverlies vanwege de gemiste verkoopopbrengsten van het doorgehaalde en vervallen fosfaatrecht.

De jaarlijkse vergoeding voor het netto-inkomensverlies en voor de transactiekosten behoort tot de winst (inkomsten- of vennootschapsbelasting).

De vergoeding voor het doorhalen van het fosfaatrecht is een vergoeding voor een bedrijfsmiddel dat de melkveehouder kwijtraakt en behoort tot de winst voor de inkomsten- of vennootschapsbelasting. Onder de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 3.54 Wet inkomstenbelasting 2001 kan de melkveehouder gebruikmaken van de herinvesteringsreserveverregeling, hierna HIR. Fosfaatrechten worden normaliter in tien jaar afgeschreven. Onder deze voorwaarden kan met gebruikmaking van de HIR worden geherinvesteerd in andere kort-afschrijfbaar bedrijfsmiddelen (bedrijfsmiddelen waarop in maximaal tien jaren pleegt te worden afgeschreven).

## **10. Persoonsgegevens**

Bij de uitvoering van de Sem worden persoonsgegevens verwerkt in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Dit is het gevolg van het feit dat veehouders hun bedrijf veelal voeren in de vorm van een eenmansbedrijf, een maatschap of een vennootschap onder firma. Gegevens over een dergelijk bedrijf zijn gemakkelijk te herleiden tot de natuurlijke persoon die het bedrijf voert. Bij de behandeling van subsidieaanvragen van veehouders worden bijgevolg persoonsgegevens verwerkt door RVO. Gelet daarop zijn de effecten van deze gegevensverwerking voor betrokkenen in kaart gebracht.

De verwerking van persoonsgegevens betreft ten eerste het opslaan en het verwerken door RVO van gegevens die door de subsidieaanvrager worden verstrekt, in het kader van de uitvoering van de Sem door RVO. Ook vindt gegevensverwerking plaats in het kader van de toetsing door RVO of de bij de aanvraag gebruikte of overlegde gegevens overeenkomen met de gegevens waarover RVO uit anderen hoofde beschikt. Het gaat daarbij om gegevens die door veehouders zijn verstrekt op grond van de Wet dieren, de Meststoffenwet, de Landbouwwet en twee Europese verordeningen betreffende diergezondheid (in het bijzonder de identificatie en registratie van dieren). Het gaat bijvoorbeeld om de opgave van de veehouder over het gemiddeld aantal melk- en kalfkoeien dat volgens de Gecombineerde Opgave op het bedrijf in 2025 werd gehouden en in de kalenderjaren 2026, 2027, 2028 en 2029 wordt gehouden en het daadwerkelijk afgevoerd zijn van het aantal melk- en kalfkoeien volgens het Identificatie- en Registratiesysteem.

Het doel van de beschreven gegevensverwerkingen is gelegen in de uitvoering van de regeling en daarmee het reduceren van de broeikasgas- en ammoniakemissies door de melkveehouderij. Met het oog daarop dient effectief te worden toegezien dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden.

De rechtsgrond voor de gegevensverwerking door RVO is gelegen in een taak van algemeen belang, te weten het kunnen verstrekken van financiële middelen en in het verlengde daarvan de uitvoering van de Sem en het bereiken van de doelstellingen die hiermee gepaard gaan. Omdat hierbij sprake is van hergebruik van gegevens die voor een ander doel zijn verzameld, is daarvoor in de regeling een aparte grondslag opgenomen (artikel 15, eerste lid). Overigens kan worden opgemerkt dat de hier bedoelde opnieuw te gebruiken gegevens alle betrekking hebben op de bedrijfsvoering en verwant zijn aan de gegevens die op grond van deze regeling aan RVO moeten worden verstrekt. De Sem heeft



tevens raakvlakken met regels die volgen uit de Meststoffenwet, zoals inzake het vervallen van het productierecht.

Daarnaast verwerkt RVO gegevens verkregen op grond van deze regeling voor het monitoren van en rapporteren over de wettelijke omgevingswaarden voor stikstofdepositie en het Programma stikstofreductie en natuurverbetering door een consortium van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (WUR). Deze regeling heeft immers als doel om een bijdrage te leveren aan de reductie van de emissies van broeikasgassen en ammoniak. Daarvoor moeten de bedrijfsgegevens (mogelijkerwijs ook persoonsgegevens) van de melkveehouders die tijdelijk extensiveren, gebruikt kunnen worden. Hiervoor is in artikel 15, tweede lid, een aparte grondslag opgenomen voor de verwerking van de in het kader van deze regeling verstrekte gegevens ten behoeve van de monitoring van en rapportage over de wettelijke omgevingswaarden voor stikstofdepositie en het Programma stikstofreductie en natuurverbetering.

De in het kader van deze regeling te verwerken gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen monitoren dat de tijdelijke reductie van stikstofemissie wordt gerealiseerd op de betreffende locatie. De verwerkingen zorgen er namelijk voor dat kan worden voldaan aan de voorwaarden, die zijn gesteld in relatie tot doelbereik en doelmatig gebruik van publieke middelen en het voorkomen van overcompensatie/verstoring van het gelijke speelveld ten aanzien van stikstofemissie.

Ingeschat wordt dat de gegevensverwerkingen op grond van deze regeling slechts beperkte risico's voor de betrokken veehouders opleveren. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de regeling en daarmee het reduceren van de broeikasgas- en ammoniakemissies door de melkveehouderij. De gegevensverwerkingen zijn qua omvang en verwerkers beperkt. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat in voorkomend geval RVO rekening houdt met de positie van betrokkene en diens belang bij bescherming van zijn persoonsgegevens.

## **11. Regeldruk**

### **11.1 Administratieve lasten**

Veehouders die gebruik willen maken van de Sem moeten administratieve handelingen verrichten om in aanmerking te komen voor een subsidie. Veehouders die een subsidieaanvraag indienen willen in beginsel de melkveehouderij tijdelijk extensiveren. In deze paragraaf worden uitsluitend de administratieve lasten meegenomen die rechtstreeks voortvloeien uit de Sem.

Bij subsidieregelingen, ook deze, is moeilijk van tevoren te bepalen of er veel of weinig deelnemers zullen zijn – deelname is immers gebaseerd op vrijwilligheid. Het besluit om de productie op het eigen melkveehouderijbedrijf te extensiveren is een individuele ondernemersbeslissing en hangt af van vele factoren. Een inschatting van het aantal meldingen is om die reden onzeker. Ten behoeve van de vaststelling van de administratieve lasten die voortvloeien uit de regeling wordt uitgegaan van ca. 2.700 resp. 5.400<sup>13</sup> meldingen en positieve subsidiebeschikkingen. Vanwege de onzekerheid van dit aantal worden de administratieve lasten in deze paragraaf zowel voor het totaal van 2.700, 4.050 (gemiddelde) en 5.400 meldingen als per individuele melding weergegeven (tabel 1). De totale administratieve lasten die voortvloeien uit de regeling, onder de aanname van gemiddeld 4.050 aanvragen en positieve subsidiebeschikkingen, worden daarmee ingeschat op € 15.552.000.

De kosten die deelnemers maken als gevolg van de verplichtingen van de Sem zijn eenmalig en bevatten de volgende onderdelen:

- a. Het verzamelen van informatie over de regeling;
- b. Het verkennen van inpassingsmogelijkheden in het bedrijf, waaronder begrepen het verkennen van de mogelijkheden voor deelname aan de regeling en overwegingen over de bedrijfsvoering na de looptijd van de subsidie;
- c. Mondeling en schriftelijk overleg met overheidsinstanties (RVO);
- d. Invullen van formulieren (aanvraagformulieren, vaststellingsformulier, etc.).

Onder het steunkader voor agromilieuklimaatverbintenissen mogen deze kosten opgenomen worden in de subsidiabele kosten. Onder dat steunkader vallen deze kosten onder transactiekosten.

Gelet op de ervaringen bij de uitvoering, is gekozen om bij de berekening zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vaste-uurtarief-systematiek van artikel 14 van het Kaderbesluit EZK- en LNV-subsidies. De kosten voor eigen uren zijn gesteld op € 60 per uur. Het tarief is gebaseerd op het handboek

<sup>13</sup> Uitgaande van een potentiële deelname van 64.000 koeien en een gemiddelde bedrijfsgrootte van 118 melkkoeien per melkveehouderij kunnen zo'n 2.700 (bij 20% afname van het aantal melkkoeien op bedrijfsniveau) tot 5.400 (bij 10% afname van het aantal melkkoeien op bedrijfsniveau) melkveehouders deelnemen. Het uiteindelijke aantal deelnemende melkveehouders hangt af van de bedrijfsgroottes en de keuze voor het extensiveringspercentage.



Meting Regeldrukkosten van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en conform de uitvoeringspraktijk bij andere regelingen vallend onder de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies. Voor het verkennen van inpassingsmogelijkheden in het bedrijf is het aannemelijk dat een externe adviseur wordt ingeschakeld. Het tarief van een externe adviseur wordt op € 120 gesteld.

Tabel 1: Administratieve lasten verbonden aan de aanvraag van een subsidie, per aanvraag en in totaal, onder de aanname van 2.700, 4.050 en 5.400 aanvragen.

Activiteit	Uren	Uurtarief	Kosten
Verzamelen van informatie over de regeling	12	€ 60	€ 720
Verkennen van inpassingsmogelijkheden in het bedrijf (externe inhuur)	16	€ 120	€ 1.920
Mondeling en schriftelijk overleg met RVO	8	€ 60	€ 480
Invullen van aanvraagformulieren	12	€ 60	€ 720
<b>Totaal per bedrijf</b>			<b>€ 3.840</b>
<b>Totale regeldrukkosten bij 2.700 deelnemende bedrijven</b>			<b>€ 10.368.000</b>
<b>Totale regeldrukkosten bij 4.050 deelnemende bedrijven</b>			<b>€ 15.552.000</b>
<b>Totale regeldrukkosten bij 5.400 deelnemende bedrijven</b>			<b>€ 20.736.000</b>

De totale eenmalige kosten van € 3.840 zijn de geschatte gemiddelde kosten per bedrijf voor de gehele looptijd van de regeling. Op basis van een gemiddeld melkveebedrijf van 118 melkkoeien komt dit bij een gemiddeld extensiveringspercentage van 15% neer op € 72 per koe per jaar. Dit bedrag is verdisconteerd in het subsidiebedrag voor inkomensderving als gevolg van gederfde melkopbrengsten door de afname van het aantal gehouden melk- en kalfkoeien.

Aangenomen wordt dat de ondernemer twaalf uur bezig is met het verzamelen van informatie over de regeling, waaronder het lezen van alle beschikbare informatie op de website van RVO en het eventueel volgen van een webinar of bijwonen van een fysieke bijeenkomst.

Vervolgens verkent de ondernemer de inpassingsmogelijkheden in het bedrijf, mogelijk met diens bedrijfsadviseur. Hieronder vallen onder andere het voeren van gesprekken tussen de ondernemer en de bedrijfsadviseur en het uitbrengen van (schriftelijk) advies door de bedrijfsadviseur over de gevolgen voor het bedrijf gedurende en na deelname aan de Sem. Tevens kan de bedrijfsadviseur meekijken met het invullen van de aanvraagformulieren indien de ondernemer dat wenst. Onder deze externe inhuur vallen ook het voeren van eventuele gesprekken met de hypotheekverstrekker.

Hieronder valt ook het voeren van gesprekken met veehandelaren. Aangenomen wordt dat hiervoor gemiddeld per bedrijf zestien uren nodig zijn.

Ingeschat wordt dat ondernemers gemiddeld acht uur besteden aan mondeling en schriftelijk overleg met RVO gedurende de looptijd van de regeling, bijvoorbeeld in het geval de ondernemer vragen heeft. Daarnaast kan het ook voorkomen dat RVO aanvullende informatie opvraagt bij de ondernemer, bijvoorbeeld om dieraantallen te controleren.

Tot slot is de verwachting dat ondernemers gemiddeld twaalf uur bezig zijn met het invullen van de aanvraagformulieren. Hieronder valt ook het verzamelen van de informatie die nodig is om de aanvraagformulieren in te vullen en extra handelingen die nodig zijn om aan de voorwaarden te voldoen.

## 11.2 Nalevingskosten

Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving. Aan de Sem zijn geen nalevingskosten verbonden. De voorwaarden die moeten worden nageleefd hebben betrekking op het gedurende de looptijd van de regeling niet laten toenemen van het aantal gehouden melk- en kalfkoeien, dat resteert na de afname met 10 tot 20% van de melk- en kalfkoeien, het niet laten toenemen van de aantallen overige graasdieren op het bedrijf en het niet afnemen van het graslandareaal op het melkveebedrijf.

## 11.3 Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk

Op 27 augustus 2025 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) advies over de regeling uitgebracht aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Dit advies is terug te vinden op de website van de ATR ([www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)). De ATR toetst wetgeving aan de hand van de volgende criteria:

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?

#### *Nut en noodzaak*

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. Het doel van de Sem is een structurele vermindering van de emissies van stikstof en broeikasgassen door de melkveehouderij. Het steunkader van de agromilieuklimaatverbintenissen vereist dat de extensiveringsmaatregel van tijdelijke aard is. De Sem is een tijdelijke steunmaatregel waar melkvee-houders op vrijwillige basis aan kunnen deelnemen, waarbij voor een structurele emissiereductie het deel van het fosfaatrecht wordt doorgehaald dat behoort bij het aantal verminderde melk- en kalfkoeien. Vooraf bestaat geen zekerheid over welke en hoeveel melkvee-houders een subsidieaanvraag zullen gaan indienen. Dat is inherent aan een vrijwillige subsidieregeling. Er kunnen verschillende redenen zijn voor deelname aan de regeling zoals een tijdelijke vermindering van het aantal melkkoeien, het zetten van een eerste stap naar structurele extensivering van de melkveehouderij of het zetten van een eerste stap richting bedrijfsbeëindiging. De Sem is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen met als doel een bijdrage te leveren aan de opgaven op het gebied van natuur, stikstof en klimaat. Daarbij wordt het als essentieel gezien om agrarische ondernemers, die zich door bijvoorbeeld de stikstofopgaven of mestregelgeving genoodzaakt zien de bedrijfsvoering aan te passen, handelingsperspectief te bieden. De keuze om te extensiveren, innoveren, verplaatsen of beëindigen kan per melkveebedrijf verschillen en is een individuele ondernemerskeuze.

De melkveehouder die na afloop van de extensiveringsperiode weer terug wil naar het oorspronkelijke aantal melk- en kalfkoeien zal hiervoor fosfaatrecht moeten kunnen aankopen. Vanwege het tijdelijke karakter van de regeling is van belang dat onderbouwd wordt dat de markt van fosfaatrechten mogelijkheden biedt aan deelnemende melkvee-houders om na afloop van de regeling weer fosfaat-rechten te kunnen verwerven. In het WSER-rapport *Liquidity of the Dutch phosphate market and temporary extensification scheme*<sup>14</sup> zijn scenario's voor de fosfaatmarkt geanalyseerd met als doel inzicht te geven in de haalbaarheid voor deelnemende boeren om hun veestapel na afloop van de regeling weer op het oorspronkelijke niveau te brengen. Hierbij is voor drie verschillende participatie-scenario's voor het verminderen van het aantal melkkoeien door de deelnemende boeren) en twee verschillende herstelpercentages van de kudde (het percentage deelnemende boeren dat hun kudde wil terugbrengen naar het oorspronkelijke niveau), de extra vraag naar fosfaatrecht door 'terugkerende boeren' in beeld gebracht. Wanneer de potentiële extra vraag wordt gerelateerd aan het gemiddelde jaarlijkse volume aan vrij verhandelbare rechten van 4,14 miljoen kilogram fosfaat (transacties buiten familierelaties), varieert de impact van de extra vraag tussen de 8% en 17% van het jaarlijkse volume aan vrij verhandelbaar fosfaatrecht. Boeren die na afloop van deelname aan de Sem hun veestapel willen herstellen, zullen voornamelijk jaarlijks vrij verhandelbare rechten kopen. Deze groep boeren zal waarschijnlijk anticiperend gedrag vertonen (dit werd ook waargenomen bij het afschaffen van de melkquota in april 2015). Om die reden is uitgegaan van een geleidelijk en gespreid herstel van de oorspronkelijke veestapel door de aankoop van nieuw fosfaatrecht over een periode van drie jaar. De extra vraag van 'terugkerende boeren' zou kunnen leiden tot een (tijdelijke) prijsstijging voor fosfaatrecht. De markt voor vrij verhandelbaar fosfaatrecht zal echter blijven bestaan tijdens en na afloop van de Sem. Zoals in elke markt het geval is, zullen er dynamieken zijn die vraag en aanbod en de prijs van een fosfaatrecht beïnvloeden. Zoals ook in het WSER-rapport wordt aangegeven, kunnen meer veehouders reageren door fosfaatrecht op de markt te brengen wanneer de prijs van een fosfaatrecht stijgt. Dit zou leiden tot een neerwaartse druk op de prijs als gevolg van een (tijdelijke) toename van het marktaanbod van vrij verhandelbaar fosfaatrecht. Bovendien kan een sterke opwaartse prijsdruk worden voorkomen en gemitigeerd doordat boeren die ervoor kiezen hun veestapel na beëindiging van de regeling terug te brengen naar het oorspronkelijke niveau, op elk aantrekkelijk moment fosfaatrecht kunnen kopen. Dit voorkomt prijsspieken voor fosfaatrechten. Het gebruik van deze rechten is tijdens de looptijd van de extensiveringsregeling verboden volgens artikel 11, derde en vierde lid, van de regeling. Als de boer, na het verminderen van het aantal melkkoeien, zijn maximum voor het aantal melkkoeien en het aantal grootvee-eenheden voor andere grazende dieren overschrijdt door gebruik te maken van deze gekochte fosfaatrechten, voldoet hij niet aan de subsidieverplichtingen en moet hij de subsidie terugbetalen.

#### *Minder belastende alternatieven*

Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke mogelijk minder belastende alternatieven zijn

<sup>14</sup> R. Jongeneel, M. van Asseldonk, C. Daatselaar (2025), *Liquidity of the Dutch phosphate market and a temporary extensification scheme*, Wageningen Social & Economic Research.



onderzocht en waarom niet voor die alternatieven is gekozen. Het college geeft daarbij een nieuwe beëindigingsregeling als mogelijk minder belastend alternatief. 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. Hiermee kunnen ook de regeldrukgevolgen worden beperkt.

Er is nadrukkelijk gekozen voor een vrijwillige extensiveringsregeling voor de melkveehouderij. In het Startpakket Nederland van het slot (Kamerstuk 35 334, nr. 362) is naast de Sem een nieuwe vrijwillige beëindigingsregeling aangekondigd. De doelgroep van de Sem is een groep melkveebedrijven die binnen hun bedrijfsvoering kiest voor een tijdelijke vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien op hun bedrijf. De doelgroep van de nieuwe vrijwillige beëindigingsregeling is een groep veehouderijen die de keuze maakt een bedrijfslocatie geheel te beëindigen. Beide regelingen vullen elkaar aan en zijn gericht op verschillende doelgroepen veehouders. Daarnaast is het besluit om een veehouderij geheel te beëindigen een grotere, ingrijpende en meer belastende ondernemersbeslissing dan een tijdelijke vermindering van het aantal dieren.

De verplichting tot het doen van een kennisgeving voor het doorhalen van de fosfaatrechten vloeit rechtstreeks voort uit artikel 31 van de Meststoffenwet. In dit artikel is de werkwijze vastgelegd op basis waarvan een productierecht (waaronder een fosfaatrecht) kan komen te vervallen. Daarnaast wordt de start van de driejarige extensivering bepaald door het moment waarop de fosfaatrechten vervallen. Bij het automatisch vervallen heeft de melkveehouder daar geen invloed op. Hiervoor is een kennisgeving tot doorhalen noodzakelijk. Dit kan derhalve niet in de subsidievoorwaarden worden opgenomen.

### *Werkbaarheid*

De ATR constateert dat de subsidiëring van het inkomensverlies tijdelijk is, 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 dit zal volgens het college niet voor alle melkveehouders een reële optie zijn mede vanwege het grotere aantal benodigde fosfaatrechten per melkkoe bij een toenemende melkproductie. 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. Het college adviseert tevens om inzicht te bieden in de relatie tussen bestaande financiële moeilijkheden, de animo voor deelname en de vrijwilligheid van de voorgestelde regeling.

Wat betreft de liquiditeit van de fosfaatrechtenmarkt en de mogelijkheden voor deelnemende melkveehouders om terug te keren naar het oorspronkelijke aantal gehouden melk- en kalfkoeien wordt verwezen naar de tekstpassage onder 'Nut en noodzaak'. De relatie tussen bestaande moeilijkheden, animo voor en vrijwilligheid van de regeling is niet aan de orde. De Sem is een regeling waar elke melkveehouder op vrijwillige basis aan kan deelnemen. Dit wordt door veel factoren bepaald die per bedrijf heel verschillend kunnen zijn zoals tijdelijk hoge mestafzetkosten, de locatie van een bedrijf ten opzichte van een kwetsbaar gebied en de bedrijfsopvolgingssituatie. Melkveebedrijven die in financiële moeilijkheden verkeren komen vanwege algemene staatssteunvereisten niet in aanmerking voor een subsidie vanuit de Sem.

## **12. Uitvoering en handhaving**

De uitvoering van de Sem is belegd bij RVO. Aanvragen kunnen slechts worden ingediend in de periode tussen openstelling en sluiting van de Sem (de openstellingsperiode) en enkel via het digitale loket van RVO dat specifiek voor de Sem wordt opgezet. Daarvoor moet de melkveehouder inloggen via eHerkenning. De houder kan iemand machtigen om namens hem de aanvraag te doen. Dat geldt ook voor eventuele vervolgstappen en het raadplegen van de gegevens.

Aanvragen die na de openstellingsperiode binnenkomen, worden niet in behandeling genomen.

Aanvragen kunnen na de openstellingsperiode niet meer gewijzigd of gecorrigeerd worden.

In de aanvraag moet de melkveehouder opgeven hoeveel melk- en kalfkoeien deze gemiddeld heeft gehouden in het kalenderjaar 2025 en hoeveel deze er hield op 1 april 2026. Het laagste aantal geldt als referentieaantal. Wanneer een houder meerdere locaties heeft, dan worden de dieraantallen per Uniek Bedrijfsnummer (UBN) bij elkaar opgeteld. Daarnaast moet de houder opgeven hoeveel melk- en kalfkoeien deze wil verminderen. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt getoetst of de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien minimaal 10% is en maximaal 20% van het referentieaantal.

De melkveehouder moet het aantal fosfaatrechten laten vervallen dat samenhangt met het te verminderen aantal melk- en kalfkoeien. Het aantal te vervallen fosfaatrechten wordt bepaald door het forfait voor de fosfaatexcretie per melk- en kalfkoe (zie Tabel IIA. Excretieforfaits per melkkoe drijfmest van bijlage D van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) en het aantal koeien van de vermindering.



Als de gegevens over het verminderde aantal melk- en kalfkoeien en de daarbij behorende door te halen fosfaatrechten zijn ingevuld in het digitale aanvraagformulier moet de aanvrager deze bevestigingen. De houder hoeft geen bijlagen mee te sturen.

Na het indienen van de aanvragen worden deze door RVO beoordeeld binnen acht weken. Dat gebeurt grotendeels geautomatiseerd. De aanvragen worden volgens het principe 'first come first serve' afgehandeld. Daarom kan RVO na binnenkomst van de eerste volledige aanvragen starten met de beoordeling en het afgeven van subsidiebeschikkingen over de toekenning. Wanneer een aanvraag niet volledig is, niet voldoet aan de eisen of grote verschillen heeft met de bij RVO bekende gegevens, dan vraagt RVO aanvullende informatie op bij de aanvrager. Na de beoordeling krijgt de aanvrager een verleningsbeschikking of een afwijzingsbeschikking toegezonden. Als de aanvrager het niet eens is met de beschikking kan deze daartegen bezwaar aantekenen. Uiterlijk 18 weken na de datum van de verleningsbeschikking wordt de beslissing op bezwaar genomen. Het toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden is eveneens in handen van RVO.

RVO heeft voor de Subsidieregeling extensivering melkveehouderij een Uitvoerings- en handhavingstoets (UHT) uitgevoerd, waarin RVO concludeert dat de Sem uitvoerbaar is. Daarbij is naar verschillende onderdelen van de Sem gekeken. Allereerst is gekeken naar de verdeling van het subsidieplafond, welke plaatsvindt op basis van volgorde van binnenkomst. RVO vindt dit passend voor een regeling met een groot aantal verwachte aanvragen en zorgt dat gedurende de openstelling al kan worden gestart met de beoordeling van binnengekomen aanvragen. Ook wordt het beoordelingssysteem geautomatiseerd. Het digitale aanvraagformulier wordt al grotendeels vooraf ingevuld op basis van gegevens die reeds bij RVO bekend zijn, wat het indienen van een aanvraag eenvoudig maakt. Daarnaast geeft RVO aan dat de openstelling van de Sem in de maanden juni en juli 2026 goed aansluit op de openstelling van de subsidiemodule Samenwerking in veenweiden en overgangsgebieden N2000.

Cumulatie tussen de Veenweideregeling, pilotregeling Agrarisch Natuurbeheer (ANB) en de Sem kan worden voorkomen door duidelijke communicatie over cumulatie en door de controles op cumulatie uit te voeren nadat alle deelnemers van de betreffende regelingen bekend zijn.

Met gegevens uit de Gecombineerde opgave en I&R is het mogelijk om te controleren of deelnemers aan de subsidievoorwaarden voldoen. Vervolgens kan het jaarlijkse voorschot worden uitbetaald. Door middel van selecties zal RVO in het laatste jaar bepalen of extra controles nodig zijn.

Naast de uitvoering door RVO zal de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) ter plaatse controles uitvoeren om na te gaan of aan de Sem deelnemende melkveehouders zich houden aan de subsidievereisten gedurende de looptijd. De inzet is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij reeds lopende controles, waaronder de controles op I&R en fosfaatrechten. Daarnaast kan RVO de NVWA verzoeken om een aantal selecte controles uit te voeren indien uit de administratieve controle van RVO daar aanleiding toe is. De inschatting is dat maximaal 5.400 melkveehouders deel zullen nemen, waarvan jaarlijks 1% select gecontroleerd zal worden. Dit aantal kan gedurende de looptijd van de Sem worden aangepast indien dit aantal te hoog of te laag is ingeschat.

Op 21 augustus 2025 heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de Handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) van de Sem afgerond. De NVWA concludeert dat de Sem handhaafbaar en uitvoerbaar is als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

De administratieve controles op de regeling worden door RVO uitgevoerd. De NVWA zal aanvullend daarop in opdracht van RVO fysieke controles uitvoeren. Naast de reguliere controles in het kader van Identificatie en Registratie (I&R) stelt NVWA voor jaarlijks fysieke selecte controles uit te voeren. Deze controles zullen onaangekondigd plaatsvinden. In overleg met de NVWA is afgesproken deze aanvullende controles vanaf de tweede helft van 2026 uit te voeren. Vervolgens wordt in relatie met de uitkomsten van de risicoanalyse van RVO gezien hoe deze naleefcontroles in de resterende looptijd van de regeling effectief kunnen worden uitgevoerd.

Verder stelt de NVWA voor om net als voor de af te voeren melk- en kalfkoeien een termijn in de Sem op te nemen waarop het aantal overige graasdieren moet zijn teruggebracht naar het gemiddeld aantal gehouden overige graasdieren in het referentiejaar 2025. Hiervoor is niet gekozen omdat de voorwaarde van de regeling is dat het gemiddeld aantal overige graasdieren per jaar niet groter mag zijn dan het gemiddelde aantal gehouden overige graasdieren in 2025. Doordat uitgegaan wordt van een gemiddeld aantal overige graasdieren uitgedrukt in Grootvee Eenheden (GVE) heeft de melkveehouder enige flexibiliteit om aan deze voorwaarde te voldoen. Dit in tegenstelling tot de afname van het absolute aantal melkkoeien, dat volgens opgave in het aanvraagformulier, binnen vier weken na de datum van de subsidiebeschikking daadwerkelijk van het bedrijf moet zijn afgevoerd om in aanmerking te komen voor de subsidie.



## **13. Consultatie**

### **13.1 Gedragsonderzoek**

Om de drijfveren en belemmeringen van melkveehouders om deel te nemen aan de extensiveringsregeling in kaart te brengen heeft RVO in opdracht van LNV een gedragsonderzoek in de vorm van interviews onder een diverse groep van elf melkveehouders uitgevoerd. Dit gedragsonderzoek is mede uitgevoerd omdat in verband met een zo spoedig mogelijk openstelling is afgezien van internetconsultatie. De waardering van (een schets van) de conceptregeling verschilt sterk tussen de ondernemers. Met name wanneer er sprake is van mestdruk en volle stallen of als er al een bestaande wens is tot afbouw, omschakeling of extensivering staan ondernemers positief tegenover de regeling. Verder lijkt de regeling aantrekkelijker voor de intensievere boer die hogere onkosten heeft per dier dan de extensieve boer.

De meest naar voren gebrachte belemmeringen voor deelname zijn de financiële risico's, inkomensdaling, (onzekerheid over) de prijs van een fosfaatrecht na drie jaar en de vrees voor het verliezen van rechten en vergunningen na de extensiveringsperiode. Overwegingen voor deelname zijn de wens om het rustiger aan te kunnen doen, bijvoorbeeld als opstap naar stoppen of de omschakeling naar biologisch. Daarnaast zou deelname aan de regeling kansen bieden om agrarisch natuurbeheer toe te kunnen passen. Het aankopen van grond beschouwen veel melkveehouders als een zekerdere, toekomstbestendigere investering, die meer mogelijkheden biedt dan een deel van de melkkoeien wegdoen. Dit kan echter lastig zijn door de hoge grondprijzen.

### **13.2 Overleg met de zuivelsector**

Ter bespreking van de voorwaarden voor deelname aan de Sem, verplichtingen waar ondernemers aan moeten voldoen, de uitgangspunten voor de onderbouwing van het inkomensverlies en de hoogte van de subsidiebedragen is technisch en bestuurlijk overleg gevoerd met een afvaardiging van de sectorpartijen uit de primaire melkveehouderijsector en de zuivelsector. Tevens waren deze gesprekken van belang om een beeld te krijgen over het animo bij melkveehouders voor deelname aan de regeling. De sectorpartijen uit de primaire melkveehouderijsector en de zuivelsector betreffen LTO Nederland, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Nederlandse Vakbond Melkveeouders (NMV), Agractie, Natuurweide, Dutch Dairy Board en Netwerk Grondig aangevuld met de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en ZuivelNL.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 1 Begripsomschrijving**

Ter toelichting op enkele begripsbepalingen in deze regeling wordt het volgende opgemerkt: Voor de begripsomschrijving van fosfaatrecht is aangesloten bij de definitie van fosfaatrecht in artikel 1 van de Meststoffenwet.

Bij de definitie van graasdieren is aangesloten bij artikel 1, aanhef en onder c van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Het betreft diersoorten waarvan het rantsoen over het algemeen voornamelijk bestaat uit (eigen geteeld) ruwvoer, zoals gras. Het gaat hierbij om schapen, geiten, hertachtigen, paardachtigen, waterbuffels en rundvee, uitgezonderd blankvlees kalveren.

De berekening van de Grootvee-eenheden (GVE) is gebaseerd op de in bijlage I, onderdeel 12, van Verordening (EU) nr. 2021/2290 bepaalde berekeningsmethode en aangevuld met de overige graasdieren.

Een melkveehouderij is gedefinieerd als een onderneming voor het houden van melk- en kalfkoeien voor de productie van melk. Hierbij is aangesloten bij de definitie van onderneming uit de Handelsregisterwet 2007. Dit betekent dat onder melkveehouderij alle vestigingen van een onderneming worden begrepen.

Bij de begripsbepaling van melk- en kalfkoeien is aangesloten bij de definitie van melkvee in artikel 1, aanhef en onderdeel kk, subonderdeel 1°, van de Meststoffenwet.

### **Artikel 2 Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies**

Met deze bepaling worden enkele artikelen van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft artikelen over respectievelijk de cumulatie van subsidies (artikel 6), afwijzingsgronden (artikel 22), de termijn waarbinnen op aanvragen om subsidieverlening moet worden beslist (26), het regime voor het verdelen van het subsidiebudget (27), faillissement van de subsidieontvanger (36), vertraging bij de uitvoering van de subsidiabele activiteiten (36a), de verlening van medewerking aan een evaluatie van de regeling (artikel 41) en de mogelijkheid om bij subsidiebeschikking nadere voorschriften te stellen (43). Op deze wijze wordt



bewerkstelligd dat deze regeling zoveel mogelijk in lijn is met het voor subsidieverstrekking gebruikelijke regime van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Volledigheidshalve zij vermeld dat voor de toepassing van deze regeling hiernaast ook de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht relevant is.

### **Artikelen 3 en 4 Subsidieverstrekking**

De subsidie wordt verstrekt voor een vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien voor een periode van drie jaar en het laten vervallen van het fosfaatrecht dat daarmee samenhangt. Het moet gaan om een vermindering van minimaal 10 procent en maximaal 20 procent van het referentieaantal. Het referentieaantal is in beginsel het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld in het kalenderjaar 2025 door de onderneming (alle vestigingen) is gehouden. Als het aantal melk- en kalfkoeien op 1 april 2026 lager was dan het aantal dat gemiddeld in het kalenderjaar 2025 is gehouden, dan geldt dat lagere aantal als referentieaantal. Omdat 1 april voor de omvang van de veestapel het peilmoment is voor de landbouwtelling, die onderdeel uitmaakt van de Gecombineerde opgave, is voor deze datum gekozen.

De melkveehouder bepaalt in zijn aanvraag zelf met welk percentage tussen de 10 en 20 procent het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar wordt gehouden, wordt vermindert. Vervolgens moet dat verminderde aantal gedurende drie jaar in stand worden gehouden (zie ook artikel 12). De drie jaren zijn geen kalenderjaren, maar gaan in vanaf het moment dat de kennisgeving is gedaan van het vervallen van het fosfaatrecht (zie artikel 12).

Het deel van het fosfaatrecht dat zal moeten komen te vervallen wordt altijd berekend op basis van het referentiejaar 2025. Dat is ook het geval als voor het referentieaantal is uitgegaan van de datum 1 april 2026. Op basis van het gemiddelde aantal dieren (melk- en kalfkoeien) dat in 2025 is gehouden en het op basis van de gemiddelde melkproductie per melk- en kalfkoe in 2025 daarvoor vereiste fosfaatrecht per melk- en kalfkoe, wordt berekend welke fosfaatexcretiefactor van toepassing is en welk deel van het fosfaatrecht met de vermindering van het aantal gehouden melk- en kalfkoeien correspondeert.

### **Artikelen 5, 6 en 7 Subsidiecomponenten**

De subsidie bestaat uit twee componenten, te weten een bijdrage in verband met het netto inkomensverlies door het verminderen van het aantal melk- en kalfkoeien vermeerderd met een bedrag voor transactiekosten en een bijdrage voor de verkoopinkomsten die worden gemist door het laten vervallen van een deel van het fosfaatrecht. De subsidie kan in totaal per melkveehouderij over drie jaar maximaal € 400.000,- bedragen.

Zie paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting van de subsidiecomponenten.

### **Artikel 8 Afwijzingsgronden**

In het algemene deel van deze toelichting is al ingegaan op de in de artikel 8, onderdeel a, genoemde afwijzingsgrond. Artikel 8, onderdeel b, heeft tot gevolg dat alleen kleine, middelgrote of micro-ondernemingen aan de subsidieregeling kunnen deelnemen. In de richtsnoeren worden specifieke voorwaarden genoemd voor de goedkeuring van staatssteun voor zogenaamde grote ondernemingen, zoals de noodzaak om bij een subsidieaanvraag aan te tonen dat de subsidie daadwerkelijk een stimulerend effect heeft en randvoorwaarden ten aanzien van het subsidiebedrag. Mede gelet op het feit dat melkveehouderijen in de regel niet kunnen worden aangemerkt als grote onderneming, is deze afwijzingsgrond voor grote ondernemingen opgenomen. Daarvoor wordt verwezen naar de criteria voor kleine, middelgrote en micro-ondernemingen zoals vermeld in bijlage 1 van Verordening 2472/2022 van de Commissie van 14 december 2022 (PbEU L327). Ingevolge artikel 2, eerste lid, van deze bijlage behoort een onderneming tot de categorie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen indien er minder dan 250 personen werkzaam zijn en indien de jaaromzet ervan 50 miljoen EUR of het jaarlijkse balanstotaal 43 miljoen EUR niet overschrijft.

De afwijzingsgronden in artikel 8 gelden aanvullend ten opzichte van de afwijzingsgronden opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht en het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies. Zo kan op grond van artikel 4:35 Algemene wet bestuursrecht een subsidieaanvraag worden afgewezen indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de te subsidiëren activiteiten niet (geheel) zullen plaatsvinden, of dat de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet zullen worden nageleefd. Op grond van artikel 22 van het voornoemde Kaderbesluit (krachtens artikel 2 van overeenkomstige toepassing bij de uitvoering van deze regeling) wordt een aanvraag onder meer afgewezen indien subsidieverstrekking zou leiden tot een krachtens de staatssteunregels ongeoorloofde cumulatie van subsidies.

### **Artikel 9 Openstellingsperiode en subsidieplafond**

De subsidieregeling wordt opengesteld van 1 juni 2026 9:00 uur tot en met 29 juli 2026 17:00 uur en er is een bedrag van € 615,7 miljoen beschikbaar voor subsidieverlening.



## **Artikel 10 Aanvraag subsidieverlening**

In dit artikel is bepaald aan welke vereisten de subsidieaanvraag minimaal moet voldoen. De aanvragen voor verlening van de subsidie worden ingediend bij RVO, met gebruikmaking van een digitaal aanvraagformulier dat door RVO namens de minister is opgesteld. Deze aanvraag dient te worden gedaan door de rechtsgeldige vertegenwoordigers: bij een samenwerkingsverband de maten of vennoten; bij een besloten vennootschap de bestuurders, waarbij in voorkomend geval de aanvraag mede moet worden gedaan door de echtgenoot of echtgenote van betrokkene (op grond van artikel 1:88 van het Burgerlijk Wetboek).

De aanvraag moet zijn voorzien van de benodigde gegevens en bescheiden om te kunnen beoordelen of een aanvraag voor toewijzing in aanmerking komt en, zo ja, wat de hoogte van het subsidiebedrag is. Het betreft gegevens over het gemiddeld aantal gehouden melk- en kalfkoeien in het kalenderjaar 2025 en op 1 april 2026, die nodig zijn om het referentieaantal te kunnen bepalen.

Vervolgens wordt in de aanvraag vermeld hoeveel melk- en kalfkoeien er na de vermindering gemiddeld per jaar zullen worden gehouden en hoeveel melk- en kalfkoeien er na de subsidieverlening afgevoerd moeten worden om binnen vier weken na de subsidieverlening op dat beoogde aantal te zitten.

De gemiddelde melkproductie per melk- en kalfkoe op de melkveehouderij in 2025 vormt de basis voor de in de aanvraag op te nemen gegevens over het fosfaatrecht dat vereist was per melk- en kalfkoe in 2025. Daarbij wordt niet uitgegaan van de gegevens van de dieren die daadwerkelijk zullen worden afgevoerd, maar van de gemiddelde melkproductie en de daarbij horende fosfaatexcretie. Een van de aan de subsidie verbonden verplichtingen, die uit het staatssteunkader voortvloeit, is de verplichting om gedurende de subsidieperiode van drie jaar de bestaande oppervlakte grasland in stand te houden. Daarbij is de oppervlakte landbouwgrond die in de Gecombineerde Opgave van 2025 als grasland is opgegeven het uitgangspunt.

Uit het staatssteunkader vloeit ook de verplichting voort om er zorg voor te dragen dat het aantal andere graasdieren niet toeneemt. Daarbij wordt het aantal graasdieren dat in 2025 is gehouden als uitgangspunt gehanteerd. De hoeveelheid graasdieren, anders dan melk- en kalfkoeien worden opgegeven met gebruikmaking van de omrekening in GVE, zoals bepaald in bijlage I. Indien een aanvraag onvolledig wordt ingediend, krijgt betrokkene gelegenheid de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Indien de aanvraag niet of niet tijdig wordt aangevuld, is dit grond voor afwijzing van de aanvraag, overeenkomstig artikel 22 Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies dat op grond van artikel 2 van deze regeling van overeenkomstige toepassing is. Zolang een aanvraag onvolledig is, wordt deze niet aangemerkt als een aanvraag in het kader van de verdeling van het subsidieplafond op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Het tijdstip van de completering van een onvolledige aanvraag is dus bepalend voor de toepassing van de verdeelmethodiek van volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Dit vloeit voort uit de overeenkomstige toepassing van artikel 27 van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies op grond van artikel 2 van deze regeling. Een onvolledige aanvraag kan overigens alleen worden gecompliceerd tot het moment van sluiting van de openstellingsperiode.

Voor de behandeling van de aanvragen om subsidieverlening geldt op grond van artikel 26 van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies (ingevolge artikel 2 van de regeling van overeenkomstige toepassing) een termijn van acht weken na ontvangst van de aanvraag en deze termijn kan zo nodig met eenzelfde termijn worden verlengd. Hierbij is relevant dat deze termijn op grond van artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt opgeschort als de aanvrager wordt verzocht de aanvraag aan te vullen, zolang de aanvulling niet heeft plaatsgevonden of tot het verstrijken van de termijn die daarvoor is gegeven.

## **Artikel 11 Verdeling subsidieplafond**

De subsidieaanvragen die aan alle voorwaarden voldoen, worden toegewezen op volgorde van binnenkomst van de aanvragen, met dien verstande dat bij onvolledige aanvragen het tijdstip van completering van de aanvraag geldt als datum van binnenkomst (zie de toelichting bij artikel 10). Als toekenning van een subsidie zou leiden tot overschrijding van het subsidieplafond, wordt de aanvraag afgewezen.

## **Artikel 12 Verplichtingen van de subsidieontvanger**

In deze bepaling zijn de verplichtingen opgenomen die van toepassing zijn gedurende de subsidieperiode. Binnen vier weken na de datum van dagtekening van de subsidieverlening zal aan een aantal verplichtingen moeten zijn voldaan. Ten eerste zal er binnen vier weken na de subsidieverlening een kennisgeving bij RVO ingediend moeten zijn van het vervallen van het deel van het fosfaatrecht dat samenhangt met de vermindering. Ten tweede zal ervoor zorg gedragen moeten zijn dat het aantal melk- en kalfkoeien binnen vier weken na de subsidieverlening is teruggebracht tot het beoogde aantal. Dat wil zeggen dat na vier weken het aantal melk- en kalfkoeien is bereikt dat ook het aantal is dat gemiddeld gedurende de drie jaar ten hoogste zal worden gehouden.



De melkveehouder zal de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien dat gemiddeld per jaar wordt gehouden, gedurende drie jaar in stand moeten houden. De termijn van drie jaar loopt vanaf het moment van de kennisgeving van het vervallen van het fosfaatrecht. Ook de hoeveelheid overige graasdieren zal gedurende de termijn van drie jaar niet mogen toenemen. Daarbij wordt het aantal graasdieren dat in 2025 is gehouden als uitgangspunt gehanteerd. Er is hierbij niet uitgegaan van concrete aantallen per diersoort, maar aantallen graasdieren uitgedrukt in GVE. Het is daardoor mogelijk om tussen de graasdiersoorten te variëren in aantallen, mits het totaal aan GVE aan graasdieren, anders dan melk- en kalfkoeien, niet toeneemt. Bij bepaling van het aantal melk- en kalfkoeien en het aantal GVE graasdieren wordt uitgegaan van het I&R-systeem. Voor zover het dieren betreft, die niet in het I&R-systeem worden geregistreerd wordt uitgegaan van de landbouwtellinggegevens en zo nodig aangevuld met gegevens uit de bedrijfsadministratie van de melkveehouder. Een soortgelijke verplichting is van toepassing op het graslandareaal van de melkveehouderij. Het areaal grasland op landbouwgrond van de melkveehouderij zal gedurende de termijn van drie jaar niet mogen afnemen. Hierbij wordt uitgegaan van de meest actuele gegevens waarover RVO beschikt, hetgeen op het moment van openstelling van deze regeling inhoudt dat de oppervlakte grasland op landbouwgrond in het jaar 2025 als uitgangspunt wordt gehanteerd. De subsidieverplichtingen zijn gedurende de gehele subsidieperiode van toepassing op de subsidieontvanger.

### **Artikel 13 Bevoorschotting**

In dit artikel is het bevoorschottingsregime bepaald. Het eerste voorschot wordt uiterlijk acht weken na het doen van de kennisgeving, bedoeld in artikel 4, eerste lid uitbetaald en komt overeen met 30 procent van de subsidieverlening.

In de jaren 2027 en 2028 worden uiterlijk 1 november wederom voorschotten uitbetaald die overeenkomen met 30 procent van de subsidieverlening. Hierdoor bedraagt het totaal aan voorschotbetalingen maximaal 90 procent van de subsidieverlening. Tot slot wordt de laatste 10 procent van het subsidiebedrag uiterlijk zes weken na de vaststelling van de subsidie uitbetaald.

### **Artikel 14 Subsidievaststelling**

De vaststelling van de subsidie vindt ambtshalve plaats uiterlijk 16 weken na afloop van de termijn van drie jaar, waarin de vermindering van het aantal melk- en kalfkoeien in stand is gehouden, het aantal GVE graasdieren niet is toegenomen en de oppervlakte grasland niet is afgenomen. Voor de vaststelling is geen aanvraag noodzakelijk, aangezien RVO reeds beschikt over de voor verantwoording noodzakelijke gegevens door indiening van de Gecombineerde opgave, landbouwtelling en I&R registratie. Dit neemt niet weg dat de mogelijkheid bestaat om de subsidieontvanger te verzoeken om nadere informatie aan te leveren om aan te tonen dat aan de verplichting met betrekking tot het aantal GVE graasdieren is voldaan (artikel 12, zesde lid).

### **Artikel 15 Gegevensgebruik**

Zie paragraaf 10 van het algemeen deel van deze toelichting voor een nadere toelichting hierover.

### **Artikel 16 Staatssteun**

In het eerste lid is geëxpliciteerd dat deze regeling wordt aangemerkt als staatssteun.

In het tweede lid zijn de publicatieverplichtingen opgenomen die voortvloeien uit de transparantieverplichtingen van de Richtsnoeren, randnummer 112. Betreffende onderdeel f, de economische sector waarin de subsidieontvanger ten tijde van de aanvraag actief was, is van belang dat voor de aanduiding van de relevante sector gebruik moet worden gemaakt van de indeling van economische activiteiten van het NACE-stelsel, op groepsniveau.

Het derde lid bevat de verplichting de te publiceren gegevens ten minste tien jaar openbaar beschikbaar te houden, hetgeen voortvloeit uit randnummer 114 van de Richtsnoeren.

### **Artikel 17 Herzieningsclausule**

Uit het staatssteunkader van de agromilieuklimaatverbintenissen volgt dat de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt verder gaan dan de verplichte Europese en nationale normen, vereisten of verplichtingen. Uit het staatssteunkader volgt eveneens dat er een herzieningsclausule wordt opgenomen die garandeert dat de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt kunnen worden aangepast wanneer de verplichte normen, vereisten of verplichtingen zouden worden gewijzigd. Aangezien de subsidieperiode de huidige programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling 2023–2027 overschrijdt biedt de herzieningsclausule ook de mogelijkheid tot aanpassing van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt binnen het rechtskader van de volgende programmeringsperiode.



---

### **Artikel 18 Inwerkingtreding en vervaltermijn**

Deze regeling treedt de dag na publicatie in de Staatscourant in werking, in afwijking van het beleid voor vaste verandermomenten. Gezien het grote belang bij spoedige en forse reductie van de emissies van broeikasgassen en ammoniak is een snelle inwerkingtreding gewenst.

*Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,  
J. van Essen*