

Position Paper: Waarom een hectare- of diernorm voor de veehouderij beleidsmatig onwenselijk is.

Datum:	1-7-2025	Client:	General / Public
Versie:	1	Contact person client:	General / Public
Status:	CONCEPT	Consultant:	ir. Wouter de Heij (stikstofinfo.net)

1. Inleiding

In het kader van de nationale stikstofopgave gaan er binnen beleidskringen stemmen op om een *hectarenorm* (aantal dieren per hectare) of *diernorm voor hokdieren* in te voeren. Het onderliggende idee: hoe meer dieren op een klein oppervlak, hoe hoger de stikstofuitstoot – en dus hoe groter de belasting op de natuur. Hoewel deze redenering op het eerste gezicht logisch lijkt, is zij bij nadere beschouwing zowel ecologisch, juridisch als beleidsmatig problematisch.

In deze notitie wordt uiteengezet waarom normstelling op basis van hectares of dieren aantallen niet bijdraagt aan de gestelde milieudoelen, innovatie afremt, en juridisch slecht verdedigbaar is. Tegelijk worden alternatieve, meer doelmatige en houdbare beleidsrichtingen geschetst, zoals emissiesturing op basis van massabalansen en gebiedsgerichte plafonds.

2. Misvatting: intensiteit is geen goede proxy voor emissie

De kern van het voorstel voor een hectare- of diernorm is gebaseerd op een verwarring tussen **bedrijfsmatige intensiteit** en **werkelijke milieubelasting**. Een intensieve veehouderij op 1 hectare grond kan – afhankelijk van staltype, opslagmethode, voerstrategie en mestverwerking – aanzienlijk minder stikstof uitstoten dan een extensieve bedrijfsvoering zonder emissiebeperkende technieken.

Zo is het mogelijk dat een emissiearm melkveebedrijf met 2,5 GVE/ha in de praktijk minder ammoniak uitstoot dan een zogenaamd ‘natuurinclusief’ bedrijf met 1,5 GVE/ha zonder emissiereductie. De feitelijke emissie wordt immers primair bepaald door:

- het **management van de stal en mestopslag**,
- de **aanwendingstechniek** op het land,
- het **voerspoor** en de **samenstelling van de mest** (TAN, pH),
- en de **ruimtelijke ligging** ten opzichte van kwetsbare natuur (invloed op depositie).

Normering op basis van oppervlak of dierenaantal doet hiermee geen recht aan de diversiteit en effectiviteit van emissiebeperkende maatregelen.

3. Juridisch kwetsbaar, beleidsmatig oneigenlijk gebruik van wetgeving

De inzet van een hectare- of diernorm als beleidsinstrument vereist een robuuste juridische grondslag. Die ontbreekt. Noch de Omgevingswet, noch de Wet natuurbescherming zijn ontworpen om ruimtelijk-economische structuurveranderingen in de landbouw af te dwingen via indirecte volumebeperkingen.

Stikstofbeleid moet in juridische zin aantonen dat er een *causaal verband* bestaat tussen een maatregel (zoals het reduceren van dieren per hectare) en een *vermindering van stikstofdepositie* op Natura 2000-gebieden. Zonder die directe koppeling is normstelling kwetsbaar voor juridische toetsing, zoals ook bleek uit uitspraken van de Raad van State over generieke maatregelen zonder directe milieurelevantie.

Bovendien dreigt hiermee een **instrumentverschuiving** waarbij stikstofregels feitelijk gebruikt worden als verkapt landbouwstructuurbeleid, zonder dat daar een politiek-bestuurlijke afweging aan ten grondslag ligt.

4. Innovatieremming en nivellering

Een uniforme hectare- of diernorm werkt perverse prikkels in de hand. Bedrijven die reeds vooroplopen in emissiebeperking worden **afgeremd** in hun ontwikkeling, omdat hun technologische voorsprong niet leidt tot meer ruimte. Bedrijven die achterlopen, worden juist **beloond** zolang zij onder de norm blijven.

Deze vorm van **drempelbeleid** leidt zelden tot structurele verduurzaming. Zodra bedrijven aan de norm voldoen, ontbreekt de stimulans om verder te innoveren. Daarmee ondergraaft dit beleid het principe van continue verbetering, zoals bepleit in de Europese Best Available Techniques (BAT) benadering.

5. Praktische onwerkbaarheid en regeldruk

Landbouwbedrijven zijn dynamische entiteiten. Het areaal per bedrijf wijzigt door pacht, koop en verkoop van percelen, of herverkaveling. Bij normering op hectares of dieren per hectare verandert hiermee de ‘vergunde ruimte’ van een bedrijf voortdurend.

Dit leidt tot een situatie waarin boeren bij elke wijziging in areaal formeel in overtreding kunnen raken of opnieuw vergunningplichtig worden. De uitvoeringslasten voor zowel ondernemers als overheid nemen hierdoor exponentieel toe, zonder ecologische meerwaarde.

6. Geen oplossing voor het mestvraagstuk

Een vaak vergeten effect van volumebeperking is het zogenaamde **communicerende vaten-effect**: minder dieren op locatie A betekent niet automatisch minder mestproductie op nationaal niveau, tenzij er sprake is van krimp over de hele linie. In de praktijk betekent dit dat:

- mest wordt **verplaatst** naar andere gronden (waar mogelijk met hogere emissie),
- of dat er **meer kunstmest** gebruikt moet worden, wat het klimaatdoel frustreert,
- of dat de **mestverwerking en -export** toeneemt, met bijbehorende kosten en milieubelasting elders.

Een hectare- of diernorm leidt dus niet automatisch tot een lagere milieubelasting op systeemniveau.

7. Beter alternatief: sturen op massabalansen en emissieplafonds

In plaats van normeren op structuur, verdient het aanbeveling om te sturen op **prestatie**. Hiervoor zijn reeds instrumenten beschikbaar, zoals de KringloopWijzer (KLW) in de melkveesector. Deze biedt inzicht in stikstofexcretie, benutting en verliesstromen op bedrijfsniveau.

Aanvullend kunnen regio's worden gestuurd via:

- **gebiedsgerichte emissieplafonds**, waarbij de optelsom van emissies telt, niet de verdeling over hectares,
- **bedrijfsspecifieke emissievergunningen**, waarbij techniek, management en ligging worden meegewogen,
- of via **resultaatverplichtingen** gekoppeld aan monitoring en borging (bijv. meetnetten, remote sensing, satellietdata).

Deze benadering sluit beter aan bij het Europese beginsel van “polluter pays” én bij de wens tot juridisch toetsbare borging van milieudoelen.

8. Conclusie

De invoering van een hectare- of diernorm voor de veehouderij klinkt aantrekkelijk als ogenschijnlijk eenvoudige maatregel om de miliedruk te beperken. Bij nadere beschouwing blijkt het echter een beleidsinstrument dat:

- **ecologisch ongericht** is,
- **juridisch zwak onderbouwd** is,
- **innovatieremmend** werkt,
- **praktisch onuitvoerbaar** is,
- en **geen garantie biedt op milieuwinst**.

In plaats daarvan verdient een prestatiegerichte benadering de voorkeur, waarbij **emissies centraal staan**, en waarbij wordt gestuurd op meetbare, beïnvloedbare grootheden. Alleen dan ontstaat beleid dat recht doet aan de complexiteit van de opgave én aan de diversiteit van de landbouwpraktijk in Nederland.

