

Vergaderjaar 2021–2022

35 600

Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

AE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2022

In mei 2021 is, conform de wens van de Tweede Kamer, gestart met een brede verkenning naar de mogelijkheden voor een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) voor de melkveehouderij in het mest-, stikstof- en klimaatbeleid. Er zijn drie verschillende onderzoeken gedaan in het kader van deze verkenning, de verwijzingen naar de definitieve rapporten staan in deze brief. De resultaten van de verkenning en mogelijke vervolgstappen wil ik, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, graag met uw Kamer delen.

Met deze brief geef ik invulling aan de toezeggingen die in dit kader gedaan zijn in het debat met de Tweede en Eerste Kamer over het voorstel (Kamerstuk 35 600) voor de wet stikstofreductie en natuurverbetering (december 2020 resp. februari 2021). Ook geef ik invulling aan de, bij die behandeling aanvaarde, motie Harbers c.s. (Kamerstuk 35 600, nr. 39) en aan de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 97). In de motie Harbers c.s. wordt een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen en de mogelijkheden die een ASB daarbij zou kunnen bieden. In de motie Geurts c.s. wordt verzocht om een systeem van een afrekenbare stoffenbalans, inclusief opschoning en vervanging van bestaande regels, concreter uit te werken. Met deze brief ga ik ook in meer algemene zin in op doelsturing, een onderwerp dat ook regelmatig aan de orde komt in relatie tot de gecombineerde aanpak voor natuur, stikstofreductie, klimaat en water.

In deze brief zal ik eerst kort ingaan op doelsturing in het landbouwmilieubeleid en vervolgens op de voorgeschiedenis van de verkenning. Daarna zal het principe van een ASB en de aanpak van deze verkenning worden toegelicht. Daaropvolgend beschrijf ik de resultaten van de onderzoeken en de input vanuit de stakeholders. Tot slot beschrijf ik welke conclusies ik uit het voorgaande trek, beschrijf ik de relatie met andere trajecten en ga ik in op het vervolgproces.

Doelsturing en voorgeschiedenis verkenning

Doelsturing in het landbouw-milieubeleid biedt in principe meerdere voordelen. Het zet om te beginnen het te bereiken milieudoel centraal in plaats van een set regels en middelvoorschriften. Het is daarmee motiverender voor de ondernemer, omdat hij/zij dan kan werken naar een doel in plaats van gewoonweg te voldoen aan de regels waarvan niet in elke situatie direct helder is wat het verband is met het te bereiken milieudoel. Het geeft richting voor de toekomst en ook dat draagt bij aan de motivatie. Doelsturing heeft daarnaast de potentie om (integraal) duidelijkheid te verschaffen over waar een gebied/bedrijf naartoe dient te bewegen. Doelsturing past daarmee ook goed binnen het denken van de LNV-visie «Waardevol en verbonden» waarin kringlooplandbouw centraal staat. Tegelijkertijd is het belangrijk om duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop de ASB op termijn wel en niet kan worden ingepast in beleid. Gebruik van een ASB om een boer sturingsinformatie en inzichten in de bedrijfsvoering te geven stelt andere eisen aan nauwkeurigheid en handhaafbaarheid dan gebruik als dragend instrument om de aanpak van bijvoorbeeld de stikstofopgave op te baseren. Alle reden om dit dus goed te verkennen.

Ik zie de potentiële meerwaarde van doelsturing en onderzoek daarom serieus de mogelijkheden hiervan, om de realisatie van milieudoelen dichterbij te brengen met behoud van perspectief voor de ondernemer en een optimaal gebruik van de creativiteit van diezelfde ondernemer. Zoals mijn voorganger in het begrotingsdebat met de Tweede Kamer van 2 december jl. heeft aangegeven is het daarvoor wel noodzakelijk dat we eerst «van de kant afraken». In een situatie met een (te) grote milieudruk is doelsturing niet mogelijk.

Ook in uw Kamer, in de landbouwsector en breder in de maatschappij komt zeer geregeld de wens naar voren om het landbouw-milieubeleid meer doelgericht vorm te geven in plaats van sturing via een set van middelvoorschriften. De achterliggende wens hierbij is dat door doelsturing het beleid effectiever wordt en tegelijkertijd meer ruimte biedt aan agrarische ondernemers om de doelen te behalen op een manier die beter past bij hun eigen bedrijf, werkwijze en bedrijfsspecifieke omstandigheden. Tevens is in het Klimaatakkoord landbouw en landgebruik (hierna: het Klimaatakkoord) afgesproken dat de rijksoverheid, in overleg met andere overheden, afrekenbaarheid van individuele bedrijven op klimaatprestaties, indien nodig om de sectoropgave voor broeikasgasreductie te realiseren, mogelijk zal maken.

Een ASB kan een belangrijk instrument zijn in doelsturing. Het zet de milieudoelen, of een afgeleide daarvan, centraal en het geeft aan in hoeverre de milieudoelen worden bereikt door met name de stofstromen naar en van het bedrijf in beeld te brengen. In de volgende paragraaf («Principe van de Afrekenbare Stoffenbalans») ga ik hier dieper op in.

In de brief over de structurele aanpak stikstof van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) heeft mijn voorganger aangegeven te willen verkennen in hoeverre doelsturing via in- en outputsturing op bedrijfsniveau bij kan dragen aan het oplossen van de stikstofproblematiek. In de brief over de Contouren van het nieuwe mestbeleid van 8 september 2020 (Kamerstuk 33 037, nr. 374), wordt een onderscheid aangebracht tussen een grondgebonden veehouderij, waartoe de melkvee- en rundvleesveehouderij op termijn zal worden verplicht, en de niet-grondgebonden veehouderij. In aansluiting hierop heeft mijn voorganger aangegeven de verkenning, mede gezien de mogelijkheden en beperkingen van een bedrijfsspecifieke verantwoording van het mestgebruik, in eerste instantie

te richten op grondgebonden veehouderijbedrijven en zo ook uitwerking te geven aan de motie Geurts c.s. (Kamerstuk 35 334, nr. 97). Deze motie was (mede) ingediend naar aanleiding van het Rapport van de Stikstofadviescommissie Remkes «Niet alles kan overal». Zoals aangegeven in de appreciatie van dit rapport (Kamerstuk 35 334, nr. 133), zou een ASB kunnen zien op verschillende milieudoelstellingen. Met name komen hierbij, naast de stikstofopgave waar het Adviescollege zich primair op richtte, de klimaatopgave en de waterkwaliteitsopgave van het mestbeleid naar voren.

Zoals mijn voorganger heeft aangegeven in de brief met appreciatie van het eindrapport «Individuele afrekenmiddelen klimaatopgave in de landbouw» van 3 mei 2021 (Kamerstuk 32 813, nr. 686), kennen deze drie onderwerpen voor een belangrijk deel dezelfde aangrijpingspunten voor een aanpak van de problematiek. Daarom richt deze brede ASB-verkenning zich op deze drie opgaven (mest, stikstof, klimaat).

Principe van de Afrekenbare Stoffenbalans

Een stoffenbalans betekent in principe dat gemonitord wordt wat de mineralenstromen zijn van en naar de boerderij. Stromen naar de boerderij zijn bijvoorbeeld kunstmest en krachtvoer. Stromen vanaf de boerderij zijn bijvoorbeeld melk en vlees. Vervolgens kan op basis van deze gegevens worden bepaald wat de milieuprestaties zijn van het individuele boerenbedrijf, vergeleken met de voor het bedrijf geldende normering. De laatste stap is dat het boerenbedrijf hierop kan worden afgerekend.

In het verschil tussen de aan- en afvoer zitten de verliezen. Het totale verlies (emissie) kan als resultante van de aan- en afvoer worden bepaald. Het verschil tussen aan- en afvoer alleen zegt echter onvoldoende over de gasvormige emissies als methaan, ammoniak en lachgas. Om deze emissies separaat te bepalen zijn aanvullend berekeningen nodig aan de hand van interne stofstromen zoals ruwvoerwinning en beweiding. Dit geldt ook voor emissies naar het grondwater. Overigens zouden deze berekeningen mogelijk in de toekomst ook kunnen worden versterkt met directe realtime metingen van de emissies, of metingen aan een afgeleide indicator, voor zover dat betrouwbaar en technisch mogelijk is.

Aanpak verkenning ASB

De brede verkenning naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een ASB vraagt om breed onderzoek en input van een breed palet aan stakeholders. Er zijn daarom drie onderzoeken uitgezet, waarover stakeholders meermaals zijn geïnformeerd en geconsulteerd. In de volgende paragrafen worden de onderzoeken en de gekozen stakeholderaanpak nader toegelicht.

1.

Het eerste onderzoek ten behoeve van de verkenning is gericht op de mogelijkheden van de ASB in relatie tot datakwaliteit en handhaving.

2.

Met het tweede onderzoek is gekeken naar alternatieve mogelijkheden tot doelsturing en afrekenen, naast de bestaande instrumenten die in het eerste onderzoek zijn onderzocht.

3.

Het derde onderzoek is gericht op de mogelijkheden die er wellicht in het buitenland zijn wat betreft doelsturing en afrekenbaarheid, waar we in Nederland van zouden kunnen leren.

1. Onderzoek naar de mogelijkheden van een ASB voor de melkveehouderij

Het onderzoek «Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffenbalans voor de melkveehouderij, een analyse van datakwaliteit en handhaving» is uitgevoerd door Wageningen University & Research (WUR), gestart in juni 2021 en afgerond in februari 2022¹.

De onderzoekers hebben onderzocht welke data nodig zijn voor een ASB en of, en zo ja welke, bestaande data-informatiesystemen een basis zouden kunnen vormen voor een ASB. En hoe bruikbaar deze data zijn met in achtname van verschillende criteria zoals nauwkeurigheid, borgbaarheid en handhaafbaarheid. Ook is onderzocht in hoeverre een zinvolle en bruikbare ASB is op te stellen aan de hand van betrouwbare data (met het oog op voornoemde criteria) en welke mogelijkheden er zijn om de noodzakelijke, maar nu (nog) niet betrouwbare, data te verbeteren. In dit onderzoek is voortdurend in het oog gehouden welke sturingsmogelijkheden voor de boer de te ontwikkelen ASB zou moeten bieden.

Het onderzoek heeft het volgende opgeleverd. Voor een volledige ASB voor mest-, stikstof- en klimaatbeleid op bedrijfsniveau zijn zeer veel bedrijfsspecifieke gegevens nodig. Deze data betreffen a) de structuur van het bedrijf; b) strategische; c) tactische; en d) operationele managementkeuzes voor invulling van de bedrijfsvoering. Het varieert daarmee van voor een bedrijf min of meer vaste gegevens zoals grondsoort en oppervlakte, het staltype, aantal dieren en aanwezige gewassen tot meer «dagelijkse» managementkeuzes als beweiding, rantsoensamenstelling, graslandmanagement en bemesting.

Deze gegevens worden al vastgelegd in de Centrale Database, waarop de Kringloopwijzer (KLW) voor melkveebedrijven is gebaseerd. De Centrale Database is eigendom van de zuivelsector; de KLW is in eigendom en beheer van de WUR. Er zijn meerdere (management-)systemen die data verzamelen en gebruiken, maar deze Centrale Database is het enige systeem waarin vrijwel alle data bijeen worden gebracht.

Veel van deze data voldoen aan de voornoemde criteria van nauwkeurigheid, borgbaarheid en handhaafbaarheid. Zeker voor het in beeld brengen van het bedrijfsoverschot van stikstof en fosfaat lijken de data voldoende om dit goed in beeld te kunnen brengen. Overigens vergt het nadere berekeningen om een stikstofoverschot te vertalen naar nitraatverliezen naar het grond- en oppervlaktewater. De data voor het in beeld brengen van de emissie van stikstof naar de lucht (ammoniak) en van de emissie van broeikasgassen (m.n. methaan en lachgas) zijn onvoldoende robuust. Immers, voor het bepalen van deze emissies zijn, aanvullend op de gegevens voor het bedrijfsoverschot, gegevens noodzakelijk over de (mate van) beweiding en de rantsoensamenstelling. Daarvoor zijn weer gegevens nodig over bijvoorbeeld de ruwvoervoorraden (incl. gehalten). Deze data zijn essentieel voor een ASB met doelsturing, maar zijn nu niet nauwkeurig, niet borgbaar en niet handhaafbaar genoeg. Ook de controleerbaarheid en borgbaarheid van een aantal andere invoergegevens zijn nu onvoldoende en moeten worden verbeterd.

Een andere belangrijke conclusie van het rapport betreft de marge van onzekerheid als het gaat om data. Een ASB werkt in alle gevallen met een complex van data waarmee zo goed mogelijk de biologische processen op het bedrijf in beeld worden gebracht. De vervolgstap is om conclusies te

¹ <https://doi.org/10.18174/558537>

kunnen trekken over het bedrijfsoverschot en emissies naar lucht en water. De uitkomsten van de ASB zullen echter altijd een onzekerheidsmarge kennen ten opzichte van de werkelijke emissies door de grote natuurlijke spreiding. Het rapport geeft dan ook aan dat de handhaving in combinatie met bedrijfsspecifieke berekeningen onuitvoerbaar is in een systeem met punitieve sancties. Deze conclusie geldt ook in een systeem met prohibitieve heffingen (heffingen zijn dan zo zwaar dat ze vergelijkbaar zijn met punitieve sancties). Een ASB die in staat moet zijn om, waar nodig, structurele maatregelen als stalmaatregelen en verandering in de omvang van de veestapel te kunnen bewerkstelligen, is dan ook niet mogelijk. Het rapport beveelt aan om in dit kader bestaande middelvoorschriften en rechtensystemen intact te laten en een potentiële ASB niet te zwaar te belasten.

Veel data zijn van voldoende kwaliteit, maar sommige data niet. Met betrekking tot de data die nu als onvoldoende zijn gekwalificeerd in het rapport, wordt geconcludeerd dat er verbeteringen mogelijk zijn. Een belangrijk punt waar de data onvoldoende is, betreft de data met betrekking tot beweidingduur. De onderzoekers bevelen daarom voor beweiding aan samen op te trekken met het bedrijfsleven ten behoeve van verbetering van de datakwaliteit. Overigens wordt daar momenteel al samen met de sector aan gewerkt via de Stichting Weidegang. Voor het vaststellen van het rantsoen is het in principe nodig om bedrijfsinterne stofstromen in beeld te brengen, maar de onderzoekers zien mogelijkheden om hier met een verfijnd forfaitaire aanpak stappen te zetten, op basis van wel bekende (bedrijfs)gegevens.

In het rapport zijn ook de mogelijkheden onderzocht om via daadwerkelijke metingen van emissies van broeikasgassen en ammoniak een ASB te kunnen versterken. Het rapport geeft aan dat op dit moment het meten van emissies in – voor de melkveehouderij gebruikelijke – open stallen moeilijk en nog in ontwikkeling is. Tevens geldt, voor ammoniak, dat ongeveer de helft van de gasvormige emissies in de melkveehouderij in het open veld plaatsvindt waar deze emissies te diffuus zijn om op praktijkschaal te meten. Ook broeikasgasemissies vinden deels buiten de stal plaats en voor lachgas zijn de concentraties ook in de stal te laag om op praktijkschaal betrouwbaar te kunnen meten. Tot slot vergt het rekenmodellen om te komen van gemeten concentraties tot emissies op stal of bedrijfsniveau. Dit betekent volgens het onderzoek dat het belangrijk is in te blijven zetten op de ontwikkeling van meten in de melkveehouderij, maar dat dit voor een ASB op dit moment geen manier is op basis waarvan bedrijven individueel kunnen worden afgerekend.

Het rapport concludeert dat een ASB gebaseerd op een systeem van bestuursrechtelijke handhaving via een systeem van regulerende heffingen, over enkele jaren mogelijk zou kunnen zijn mits de aanbevelingen voor verbetering van de datakwaliteit en/of de benadering van de rantsoensamenstelling succesvol worden afgerond. Een ASB kan dan wellicht gebruikt worden voor toekomstig ammoniak- en/of klimaatbeleid op bedrijfsniveau, met inachtneming van bovenstaande conclusies over de sturings- en handhavingsmogelijkheden van een ASB. Zware ingrepen met een ASB (met punitieve sancties of prohibitieve heffingen) zijn niet mogelijk. Voor het in beeld brengen van een bedrijfsoverschot (mest) lijkt een ASB wel voldoende robuust vormgegeven te kunnen worden. Maar introductie hiervan is ongewenst, voor zover dat bovenop de huidige mestregelgeving zou komen, die voor een deel is gebaseerd op Europese regelgeving en dus niet makkelijk te vervangen is door een ASB.

2. Het vrijdenkersspoor

Het vrijdenkersspoor is opgezet voor de verkenning van alternatieve systemen voor een doelgericht en bedrijfsspecifiek afrekeninstrument voor mest-, stikstof en klimaatbeleid voor melkveebedrijven. In dit onderzoek, dat is uitgevoerd door CLM Onderzoek en Advies, lag de focus op nieuwe systemen en out-of-the-box-oplossingen. Hier is door CLM invulling aan gegeven door in gesprek te gaan met vrijdenkers en stakeholders, in combinatie met literatuuronderzoek over mogelijke instrumenten. Dit onderzoek is gestart in september 2021 en is in november 2021 afgerond².

Door CLM zijn veel ideeën verkend, van stikstofheffing en stofstatiegeld tot certificering van emissies. De conclusie van het rapport is dat er geen concrete alternatieve instrumenten ten behoeve van een ASB zijn die de thema's stikstof, mest en klimaat in de volle breedte goed in beeld brengen en afrekenbaarheid op individueel bedrijfsniveau mogelijk maken. Daarbij wordt in het rapport gesteld dat een ASB waarschijnlijk voor extra regelgeving zorgt, in plaats van dat het regelgeving vervangt, omdat een ASB de noodzaak voor bestaande regelgeving niet weg kan nemen. Bovendien houden doelvoorschriften geen rekening met externe factoren, aldus de onderzoekers, denk bijvoorbeeld aan weersinvloeden.

Dit betekent dat, hoewel de wens om te komen tot één doelgericht, bedrijfsspecifiek afrekeninstrument een wens is van velen, het niet eenvoudig zal zijn om tot een dergelijk instrument te komen op basis van de ideeën uit dit onderzoek. Daarbij signaleren de onderzoekers dat ze weinig draagvlak verwachten vanuit de sector voor afrekeninstrumenten die de regeldruk eerder verzwaren dan verlichten. Daarom beveelt CLM aan om in gesprek te gaan met sectororganisaties en individuele melkveehouders over de uitkomsten van deze studie. Dit advies zal hierna, onder het vervolgproces, in deze brief verder aan de orde komen.

3. Doelsturing en afrekenbaarheid in het buitenland

Het onderzoek «Buitenlandse voorbeelden van doelsturing» is uitgevoerd door WUR, gestart in juli en afgerond in november 2021³.

De onderzoekers hebben onderzocht welke goede voorbeelden van doelsturing en/of individuele afrekenbaarheid in het buitenland te vinden zijn. Dit is gedaan middels een literatuurstudie en interviews met experts uit zowel binnen- als buitenland. Ten behoeve van dit onderzoek zijn België (voornamelijk Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Deze landen zijn gekozen op basis van hun min of meer vergelijkbare rechtssystemen (voor een deel ook EU-wetgeving), landbouwpraktijk en uitdagingen rondom emissies van mineralen en broeikasgassen.

In Denemarken, Ierland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk zijn geen voorbeelden van doelsturing of individuele afrekenbaarheid gevonden. In België (Vlaanderen), Duitsland en Nieuw-Zeeland zijn initiatieven gevonden die (deels) als doelvoorschrift of individuele afrekening gekwalificeerd kunnen worden, maar geen enkel systeem bevat alle elementen waarin deze verkenning van de ASB naar wordt gezocht.

² https://www.clm.nl/wp-content/uploads/2021/12/1089-CLMrapport-Afrekenbare_stoffenbalans_vrijdenkersspoor.pdf

³ <https://doi.org/10.18174/558666>

In Vlaanderen wordt op een deel van de percelen het nitraatresidu gemeten. Indien de gevonden waarde de gestelde norm overschrijdt, dan moet het bedrijf maatregelen treffen. Ook het CLM heeft in haar onderzoek hieraan aandacht besteedt. Er blijkt dat een relatief grote onzekerheidsmarge gehanteerd moet worden voordat maatregelen kunnen worden opgelegd vanwege onnauwkeurigheden en de grote spreiding in biologische processen. Omdat het zich daarnaast uitsluitend richt op een deelaspect van de ASB (nitraatresidu in de bodem) kan op dit systeem geen ASB worden gebaseerd.

Duitsland is voornemens om een Stoffstrombilanz te introduceren (per 2023). Hierbij dient een mineralenbalans te worden bijgehouden, dit is een vergelijking van de aan- en afvoer van stikstof naar en van het bedrijf. Wanneer de vastgestelde bemestingsbehoefte wordt overschreden is de landbouwer verplicht hierover advies in te winnen. Zoals in het eerste hierboven genoemde onderzoek geconcludeerd kan ook in Nederland een dergelijke mineralenbalans worden opgesteld, maar voegt het niets toe aan het huidige mestbeleid en kan dat ook niet vervangen.

Input van de stakeholders

Op meerdere momenten in het proces zijn de stakeholders geïnformeerd en geconsulteerd. Er zijn verschillende informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij stakeholders actief werden betrokken bij de voortgang en resultaten van de verkenning en werden gevraagd om input te leveren en mee te denken. Daarvoor is een brede waaier van stakeholders uitgenodigd, zoals boerenorganisaties, de zuivel- en veevoederindustrie, agrarische advies- en accountantsbureaus, dierenwelzijns-, natuur- en milieuorganisaties en overheden. Ook zijn er gedurende het hele proces van de verkenning in kleiner verband gesprekken geweest met verschillende betrokken partijen uit de sector.

Bij de totstandkoming van deze brief is getracht de adviezen van de stakeholders waar mogelijk mee te nemen. Adviezen die door de stakeholders aan LNV werden meegegeven, zijn onder andere:

- Ontwikkel een robuust en eenvoudig instrument;
- Doe recht aan de verschillen tussen de bedrijven;
- Het systeem MINAS is indertijd stopgezet, omdat dit niet in de Europese regelgeving paste. Onderzoek de valkuilen en de lessen van MINAS en betrek deze bij de verkenning van een ASB;
- De ASB moet huidige regelgeving kunnen vervangen, het moet niet leiden tot extra regelgeving;
- Handhaving van een ASB is een belangrijk punt, neem dit aspect al vanaf het begin van de verkenning mee;
- Brede integrale verduurzaming en duidelijkheid op de lange termijn is belangrijk;
- Van forfaits gaat geen stimulerende werking uit.

Conclusies en vervolg

Ik concludeer uit de verschillende onderzoeken dat op de middellange termijn, over enkele jaren, een ASB voor grondgebonden melkveebedrijven mogelijk lijkt. Met een ASB lijkt een lichte doelsturing mogelijk, met regulerende heffingen, gebaseerd op het bestuursrecht, waarmee bijvoorbeeld gestuurd kan worden op de uitvoering van managementmaatregelen zoals voer- en mestgebruik. Hiertoe moet nog wel verdere uitwerking plaatsvinden, met name door het verbeteren van de datakwaliteit. Ik kom hier verderop in deze brief op terug.

Het huidige beeld is ook dat tegelijkertijd middelvoorschriften voor bijvoorbeeld de emissiereductie in stallen nodig zullen blijven evenals een systeem voor begrenzing van de veestapel (zoals fosfaatrechten).

Voor zover er gewerkt kan worden met een lichte doelsturing en normering op bedrijfsniveau, zie ik voor me dat dit een rol zou kunnen vervullen in het toekomstige ammoniak- en klimaatbeleid. Het betreft hier een lichte regulering of stimulering voor ammoniak en broeikasgassen, aangezien uit de onderzoeken blijkt dat een ASB niet geschikt is voor het afdwingen van structurele, ingrijpende maatregelen (hoeveelheid dieren, staltype). Deze conclusie sluit aan bij wat ik in een vorige paragraaf («Doelsturing en voorgeschiedenis verkenning») heb aangegeven: doelsturing komt in beeld als we «van de kant af zijn», dus als we eerst uit de situatie van een (te) hoge milieudruk zijn gekomen. Met de Werkgroep Klimaat en Melkveehouderij zal apart overleg gevoerd worden om de gevolgen hiervan op het klimaatbeleid en de mogelijkheden om afrekenbaarheid op bedrijfsniveau vorm te geven, met elkaar te bespreken en verder uit te werken en/of onderzoeken.

Tegelijkertijd concludeer ik uit de onderzoeken dat een ASB waarmee (belangrijke) delen van het huidige instrumentarium in het mest-, stikstof- en klimaatbeleid vervangen kunnen worden, op dit moment nog niet mogelijk lijkt. Zo lijkt het vooralsnog niet mogelijk om, zoals de voornoemde motie Harbers (Kamerstuk II 35 600, nr. 39) vraagt, stalmaatregelen ter beperking van de ammoniakemissie achterwege te laten bij een goede score op bedrijfsniveau omdat de druk op de ASB daarmee veel te hoog zou worden gegeven de vereiste zekerheid die aan de instrumenten worden gesteld vanuit de benodigde transitie in de landbouw en de grote aanpassingen in het landelijk gebied. Het realtime meten van ammoniak- en broeikasemissies met sensoren is nog in ontwikkeling en biedt op korte termijn geen alternatief. Voor de langere termijn wordt aansluiting gezocht bij reeds lopende trajecten voor het realtime meten van emissies op stalsysteemniveau, zoals het traject voor de opvolging van het advies van de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen (Kamerstuk 29 383, nr. 357). In dit kader heeft mijn voorganger een kwartiermaker aangesteld, gericht op het concreet maken van de rol van een innovatiegezant die de ontwikkeling en toepassing van innovatieve stalsystemen, hoogwaardige mestverwerkingstechnieken en (precisie)technologie bij mestaanwending moet versnellen (Kamerstuk 28 973, nr. 249). Daarnaast gaat de kwartiermaker aan de slag met het inrichten van het programma en de governance van het regieorgaan met betrokkenheid van stakeholders, dat zich in ieder geval richt op het organiseren, ondersteunen en evalueren van pilots om de innovatie te versnellen.

Het perspectief voor een ASB stimuleert mij de ontwikkeling van de ASB voort te zetten. De Nederlandse landbouw staat voor zware opgaven in het landbouw-milieubeleid. In dit kader is de sector druk doende de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Dat waardeer ik zeer en daarvoor is een instrumentarium nodig waarbij de boer optimaal wordt gemotiveerd om op het bedrijf de best passende en meest effectieve maatregelen te nemen. Een deel van de milieuwinst zal immers behaald moeten worden met (management)maatregelen op het eigen bedrijf. Zoals hiervoor gezegd zie ik mogelijkheden voor toepassing van een ASB om hierbij een rol te vervullen door stimulering en/of regulering met relatief lichte heffingen om emissiedoelen te behalen.

Mede daarom zet ik met kracht het (praktijk)onderzoeksproject voor de ontwikkeling van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voort, ten behoeve van een meer integrale doelsturing op het landbouwbedrijfsniveau. De

KPI's brengen een breed palet van duurzaamheidsaspecten in beeld, van dierenwelzijn tot biodiversiteit, van diergezondheid tot bodemkwaliteit en kunnen daarmee een belangrijk hulpmiddel zijn bij de omslag naar kringlooplandbouw. In dit kader zullen er (regionale) pilots worden uitgevoerd om de nu ontwikkelde set van KPI's te testen en verder te ontwikkelen.

Daarnaast wijs ik ook op de voornemens in het 7e Actieprogramma (AP) betreffende de Nitraatrichtlijn, waarover de Tweede Kamer op 26 november jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 431) en op 23 februari jl. (Kamerstuk 33 037, nr. 437) is geïnformeerd en waarin op verzoek van de Tweede Kamer en de sector een traject om te komen tot een maatwerkaanpak is opgenomen. Met de maatwerkaanpak wordt doelgericht en bedrijfsspecifiek gewerkt aan de waterkwaliteit. Boeren worden in dat geval minder belast met (een deel van) de middelvoorschriften uit het generieke beleid. In dit gezamenlijke traject wordt de maatwerkaanpak in de komende maanden (tot ca. medio 2022) verder uitgewerkt om te komen tot een handhaafbare, uitvoerbare en betaalbare aanpak die tot een gelijkwaardige of grotere waterkwaliteitsverbetering zal leiden als de maatregelen uit het 7e AP. Bij een succesvolle afronding van dit traject streef ik naar invoering per 1 januari 2023. Dit sluit aan bij mijn bredere wens om agrariërs meer doelgericht te stimuleren en minder te belasten met middelvoorschriften.

Zoals ik hiervoor heb gezegd zie ik momenteel mogelijkheden voor een ASB met regulerende heffingen voor een lichte doelsturing op ammoniak en broeikasgassen. Dat vergt verdere uitwerking, met name verbetering van de datakwaliteit, en daar wil ik mij voor inzetten. Ik wil daarom met het bedrijfsleven in overleg hierover, bijvoorbeeld aansluitend bij het reeds bestaande overleg over de versterking van de kringloopwijzer. Zoals in het onderzoek is aangegeven is met name versterking van de beweidingsdata noodzakelijk. Deze versterking sluit aan bij de afspraken die, in het kader van de stikstofaanpak, zijn gemaakt over uitbreiding van de weidegang. In de uitwerking hiervan is een belangrijk aspect het beter in beeld kunnen krijgen van de daadwerkelijke toegepaste beweiding. Een ander element in de versterking is de ontwikkeling van een benaderingswijze om op basis van betrouwbare data de rantsoensamenstelling op het bedrijf beter aan te kunnen geven. De voorbereiding hiervan wil ik, in overleg met de sector, ter hand nemen. Hierbij zal ik ook met de sector overleggen wat het te voorziene, realistische tijdstraject hiervoor is.

Dit betekent dat ik op basis van deze verkenning drie paden voor me zie die ik in de komende tijd wil bewandelen.

Ten eerste zet ik vanzelfsprekend het KPI-traject en de verdere invulling, concretisering en uitvoering van het 7e AP voort. Deze zullen leiden tot aanvullende inzichten over de mogelijkheden van doelsturing en een eventuele individuele afrekening op de milieuprestaties.

Ten tweede wil ik een ASB voor lichte doelsturing verder ontwikkelen met verbetering van de datakwaliteit, met name voor vaststelling van beweiding en rantsoensamenstelling. Naar verwachting zal dit traject een jaar doorlooptijd vergen. Zoals eerder aangegeven wil ik deze twee punten graag oppakken met de betrokken partijen uit de sector.

Ten derde wil ik parallel hieraan, met betrokken (sector)partijen, in beeld brengen in hoeverre een verdere versterking van een ASB nodig en mogelijk is om de ASB ook voor een zwaardere doelsturing in te kunnen zetten. Aan de hand van de uitkomsten hiervan wil ik bezien welk invoeringstraject we voor ons zien. Belangrijk hierbij is de vraag of we op

termijn naar een zwaardere doelsturing kunnen en wat dat dan zou betekenen voor een (tussentijdse) introductie van lichte doelsturing. Ook moet dan worden gezien welke tussenstappen gezet moeten worden om het uitvoerbaar te houden, om gaandeweg te leren en te verbeteren en in hoeverre een praktijkpilot mogelijk en nuttig is. Belangrijk is ook om te bekijken welk pad nuttig en begaanbaar is voor de sector. Enerzijds willen we op termijn zoveel mogelijk doelsturing, maar anderzijds willen we de praktijk én de uitvoering en handhaving niet opzadelen met een slecht werkbaar stelsel.

Het principe van doelsturing kan bij mij en bij vele betrokkenen op een positieve insteek rekenen. Tegelijkertijd hebben we zware opgaven te realiseren in het stikstof-, waterkwaliteit- en klimaatbeleid. Ik zet mij er voor in om waar mogelijk met doelsturing stappen te zetten in realisatie van dit beleid.

Mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof,

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghower