

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk

DGA / 108422153

Datum

Betreft Emissienormen stikstof en klimaat in relatie tot biologische en extensieve
bedrijven

Geachte Voorzitter,

In mijn brief van 26 juni jl. heb ik bedrijfsspecifieke emissienormen aangekondigd voor stikstof (ammoniak) en klimaat (broeikasgassen). Daarbij heb ik aangegeven dat het kabinet ook nadrukkelijk kijkt naar de impact van deze normen op biologische en extensieve melkveehouderijen en dat ik dit verder met de biologische sector en de wetenschap oppak. In deze brief licht ik de vervolgstappen hierop toe. Hiermee geef ik ook invulling aan mijn toezeggingen aan de Kamer uit het debat van 1 juli, namelijk om in de uitwerking van de emissienormen oog te houden voor extensieve boeren en de Kamer over de stappen hierop te informeren, en om met de Kamer meer informatie over de voor- en nadelen van de koppeling aan fosfaatrechten te delen.

Koplopers, biologische en extensieve bedrijven

Ik wil benadrukken dat het kabinet koplopers wil belonen voor de stappen die zij reeds hebben gezet. Bedrijven die voorop lopen en hun nek uitgestoken hebben zijn belangrijk om te behouden en verduurzaming in de sector aan te jagen. De bedrijfsspecifieke emissienormen moeten deze bedrijven aanmoedigen en niet tegenwerken, onder meer omdat ik voor dit soort bedrijven een belangrijke rol en voorbeeldfunctie zie, zoals in de zones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hier past het biologische en extensieve bedrijfsmodel goed bij de voorgenomen beleidsregels omtrent bijvoorbeeld verdere grondgebondenheid en vermindering van de brede set drukfactoren op natuur naast alleen stikstof.

Een goedwerkend systeem van doelsturing betekent ook dat de manier waarop de bedrijfsspecifieke emissienorm berekend wordt past bij extensieve bedrijfstypen. Zo word ik onder meer gewezen op het belang van het meenemen van veel uren weidegang op een bedrijf. De manier waarop emissies op een bedrijf kunnen worden berekend wordt nu verder uitgewerkt. Hierbij heb ik aandacht voor de vragen van verschillende partijen hierover, zodat de manier van inrekenen uiteindelijk ook goed aansluit bij deze bedrijven. Overigens loopt hierop ook onderzoek en zijn er initiatieven samen met de biologische sector, zoals de ontwikkeling van de BioMonitor. Uitkomsten daarvan pak ik op. De stappen die nog nodig zijn om een geborgd systeem te ontwikkelen om emissies op bedrijfsniveau te kunnen berekenen, niet alleen op

biologische of extensieve bedrijven maar op alle melkveebedrijven, is dan ook een van de redenen dat de normen niet eerder dan in 2035 afrekenbaar zijn. Dit biedt ruimte en tijd om dit goed te doen.

Ik vind het belangrijk dat niet alleen technische maatregelen ingezet kunnen worden om aan de emissienormen te voldoen. Maatregelen zoals veel weidegang of een ander rantsoen zullen even goed worden meegerekend in de manier waarop de emissies op een bedrijf worden bepaald. Het kabinet wil melkveehouder²s op deze manier zo veel mogelijk aansporen in hun ondernemerschap en vakmanschap. We zien daarmee overigens dat extensievere bedrijven in algemene zin in de uitgangssituatie beter scoren dan intensievere bedrijven.¹ Er zijn ook voorbeelden van biologische bedrijven die de stikstofnorm van 0,164 kg NH₃ per fosfaatrecht nu al halen, bijvoorbeeld doordat er zeer ruim wordt ingezet op weidegang of op een lagere productie-intensiteit. Technische stalaanpassingen kunnen voor veel bedrijven een belangrijke maatregel zijn om een grote stap in emissiereductie te zetten. Echter, het beeld dat alleen deze maatregelen meetellen - of dat het krimpen van het aantal dieren op het bedrijf het enige alternatief is - is niet correct.

Belangrijk daarbij is dat het handelingsperspectief van extensieve en/of biologische bedrijven anders kan zijn vanwege de bedrijfssituatie of (Europese) regelgeving. Maatregelen zoals mestvergistings en mestverwerking of het gebruik van additieven in veevoer kunnen binnen extensieve en biologische systemen minder voor de hand liggen, of niet mogelijk zijn vanuit de Europese biologische verordening.

Omdat ik vanaf het begin heb aangegeven dat ik het belangrijk vind dat de bedrijfsspecifieke emissienormen ook haalbaar zijn voor biologisch en extensieve bedrijven, heb ik in mijn brief van 26 juni aangegeven dat ik in de verdere uitwerking bezie of dit tot aanpassing van de ammoniaknorm voor dit type bedrijven moet leiden en dat voor biologische bedrijven een uitzondering op de klimaatnorm wordt gemaakt. Ik werk dit de komende tijd verder uit met de volgende stappen:

- Er is een traject gestart met Wageningen Livestock Research om het handelingsperspectief verder in beeld te brengen. Door onafhankelijk mogelijke maatregelenpakketten te laten doorrekenen bij een representatieve groep biologische en extensieve bedrijven wordt onderbouwd wat er wel en niet mogelijk is (eerste oplevering verwacht in Q1 2027).
- Parallel wordt gewerkt aan het brede faciliterend pakket met ondersteuning voor stal- en managementmaatregelen waarbij, mede op basis van de doorgerekende maatregelenpakketten, wordt gezien of daarin specifieke ondersteuning voor dit type bedrijven nodig is.
- In de uitwerking van het systeem van meten / berekenen en borging is expliciet aandacht voor de wijze waarop de rekensystematiek voldoende kan aansluiten op dit type bedrijven.
- Op basis hiervan zal het kabinet besluiten of en hoe een eventuele aanpassing van de emissienorm voor ammoniak en de uitzondering op klimaat voor biologische bedrijven kan worden vormgegeven.

¹ Afhankelijk van de definitie van een extensief bedrijf (hier: melkproductie per hectare), scoren extensievere bedrijven 5-10% beter in de uitgangssituatie dan gemiddelde bedrijven (o.b.v. een representatieve steekproef).

Ik streef ernaar om de Kamer daar in Q1 2027 over te informeren. Dat is ruim voordat de uiteindelijke ontwerpregelgeving voor de bedrijfsspecifieke emissienormen in consultatie gaat en naar de Kamer wordt gestuurd. Ik heb daarnaast met vertegenwoordigers van biologische en extensieve bedrijven, zoals Biohuis, afgesproken om hierover de komende maanden structureel overleg te blijven voeren. In deze gesprekken is ook ruimte voor signalen uit de sector die ik afgelopen periode heb ontvangen.²

Overwegingen bij koppeling aan fosfaatrechten

Ik heb de Kamer ook toegezegd om meer informatie over de voor- en nadelen van de keuze voor een norm per fosfaatrecht te geven. In de voorbereiding op de besluitvorming over de KPI per fosfaatrecht is duidelijk geworden dat elke KPI voor- en nadelen heeft. Dat geldt voor onder andere de KPI's per hectare, fosfaatrecht, dierplaats en GVE.

Een belangrijke overweging is dat de KPI per fosfaatrecht relatief neutraal is voor wat betreft de uitgangspositie van bedrijven. Enerzijds speelt bij de KPI per fosfaatrecht de hoeveelheid grond die een bedrijf heeft geen directe rol in de mogelijkheden om de norm te halen, in tegenstelling tot bij een norm per hectare. De KPI per fosfaatrecht biedt zo ook intensievere melkveebedrijven mogelijkheden om aan de norm te voldoen. Andersom wordt ook niet gestuurd op intensivering van de melkproductie, hetgeen bijvoorbeeld wel een gevolg kan zijn van een norm per product (kg melk). Ik zie bij die KPI als afwentelingsrisico het sturen richting het verhogen van de productiviteit, dat zowel op bedrijfsniveau als landelijk kan leiden tot meer emissies en indirect meer inzet van inputs zoals krachtvoer.

Kortom, de bedrijfsintensiteit (uitgedrukt in melkproductie) speelt een beperkte rol in hoe bedrijven nu scoren per fosfaatrecht. De spreiding tussen bedrijven met een hoge melkproductie per hectare en bedrijven met een lage melkproductie per hectare is relatief beperkt ten opzichte van andere KPI's (zie ter referentie de studie naar technisch reductiepotentieel³). Wel zien we zoals hierboven gezegd dat extensievere bedrijven in algemene zin in de uitgangssituatie beter scoren dan gemiddeld intensievere bedrijven en daardoor ook met een KPI per fosfaatrecht voorop lopen. De KPI per fosfaatrecht doet zo recht aan de diversiteit in de melkveehouderij die er is, die ook samenhangt met de locatie en het gebied waar het bedrijf zich bevindt. Die diversiteit wil ik behouden. Tegelijk vraagt de mate van handelingsperspectief om scores nog verder te verbeteren voor sommige bedrijfstypen mogelijk extra aandacht.

Aanvullend hierop geldt dat het kabinet met de grondgebondenheidsnorm al stuurt op een lagere veebezetting per hectare. Met de emissienormen voor stikstof en klimaat wordt een koppeling tussen bedrijfsvoering en grond daarom niet nogmaals gemaakt. Daarvoor dient immers de grondgebondenheidsnorm. Met een emissienorm per hectare zou het kunnen gebeuren dat een dubbeling in instrumentarium ontstaat.

² Brandbrief van onder meer Vereniging Biohuis en Caring Farmers ('Reken de duurzame boer niet weg').

³ <https://edepot.wur.nl/700357>, tabel 2.4.

Een beleidsmatig en juridisch voordeel is verder dat door de koppeling met fosfaatrechten een 'cap' op ammoniak en broeikasgasemissies (uit de stal) ontstaat, omdat er een maximaal aantal fosfaatrechten in de sector is. Het aantal fosfaatrechten in de melkveehouderij zal niet kunnen toenemen, maar door de jaren heen juist afnemen ten gevolge van bijvoorbeeld vrijwillige bedrijfsbeëindigingsregelingen of afroaming bij verhandeling. Deze zekerheid vind ik belangrijk om goed te kunnen onderbouwen dat er een gericht, borgbaar pad van emissiereductie plaatsvindt. Dit is ook nodig om vergunningverlening weer op gang te brengen. Hoewel ook voor andere KPI's, zoals GVE's en hectares, geldt dat het niet in de lijn der verwachting is dat deze op sectorniveau zullen toenemen, bieden deze KPI's desondanks minder zekerheid doordat de 'noemers' zelf niet in omvang gereguleerd zijn. Ook maakt koppeling aan fosfaatrechten verhandeling mogelijk door de aankoop en verkoop van fosfaatrechten. Dit biedt zo een extra handelingsperspectief om emissieruimte te verkrijgen.

Ten slotte verwijs ik ook naar de analyse over de verschillen tussen de KPI's die in een eerder stadium is gemaakt door Wageningen Social & Economic Research.⁴

Afsluitend

De biologische en extensieve melkveehouderij heeft een belangrijke maatschappelijke waarde gezien de duurzaamheidsopgaven waar we voor staan. Ik blijf daarom in de uitwerking van de emissienormen, grondgebondenheid en de zoneringsaanpak oog houden voor het handelingsperspectief van deze bedrijven. Via het actieplan 'Groeit van biologische productie en consumptie' en het versnellingsplan zoals genoemd in de brief van 26 juni jl. zet ik in op het versterken van de biologische sector. Ik ben de komende periode structureel in gesprek met de vertegenwoordigers van deze sector over de uitwerking van deze onderwerpen. Daarnaast ben ik ook in gesprek met provincies die in sommige gevallen in een eerder stadium al stappen op doelsturing hebben gezet en daarom soms voor een andere aanpak hebben gekozen. Zo is in het UPLG een emissienorm per hectare aangekondigd.⁵ Tussen het ministerie en de provincies lopen verschillende gesprekken waarbij gekeken wordt op welke manieren we van deze aanpakken kunnen leren.

Jaimi van Essen
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

⁴ <https://research.wur.nl/en/publications/functionele-eeenheid-kpis-ammoniak-bij-doelsturing-op-bedrijfsniveau/>.

⁵ <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/toekomst-landelijk-gebied/utrechts-programma-landelijk-gebied-uplg>.