

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
Landelijk Gebied en Stikstof**

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.rijksoverheid.nl/lvvn

Datum 14 februari 2025
Betreft Contourenbrief bedrijfsspecifieke emissienormen stikstof en
broeikasgassen

Ons kenmerk
DGLGS / 96535513

Geachte Voorzitter,

Boeren en tuinders werken al eeuwen met de bodem, dieren, omgeving en natuur. Agrarisch ondernemers produceren ons voedsel, kennen hun grond en weten hoe hun gewassen en dieren het beste verzorgd moeten worden. Binnen de landbouw maakt dit kabinet de omslag naar doelsturing, zodat agrarisch ondernemers – als vakdeskundigen – zelf kunnen bepalen hoe zij bijdragen aan stikstofemissiereductie en de klimaatdoelen. De inzet op uiteindelijk afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen is een systeemwijziging die inspeelt op de breed gedragen wens om van depositie- naar emissiebeleid te gaan. Ofwel: we verleggen de focus naar de uitstoot van emissies want dat is waar een agrarisch ondernemer op kan sturen.

Het kabinet wil ondernemers meer duidelijkheid geven. Op dit moment ervaren agrarisch ondernemers teveel onzekerheden, dat remt de ontwikkeling naar verdere verduurzaming. Een belangrijk onderdeel binnen de omslag naar doelsturing, zijn de bedrijfsspecifieke emissienormen voor de landbouw om de emissies (naar de lucht) van broeikasgassen (CO₂-equivalenten) en stikstof (ammoniak) te reduceren. Door toe te werken naar heldere emissienormen per bedrijf, krijgt de ondernemer de duidelijkheid om zelf keuzes te maken over de toekomst van zijn of haar bedrijf. Dit draagt bij aan het bieden van perspectief voor de lange termijn. De omslag naar een systematiek gestoeld op bedrijfsgerichte emissienormen zal ook een bijdrage leveren aan de benodigde emissiereductie voor de stikstof- en klimaatopgaven en draagt daarmee bij aan het oplossen van de problematiek rond vergunningverlening.

Met bedrijfsgerichte emissienormen voor de verschillende agrarische sectoren en de ruimte voor ondernemers om zelf te bepalen hoe hier aan te voldoen wordt recht gedaan aan alle verschillende bedrijfstakken die de landbouw heeft en die mij allemaal lief zijn. Zo wil het kabinet ook ondersteuning bieden door het (bijdragen aan) borgen van managementmaatregelen en de inzet op innovatie, waarbij vanzelfsprekend ruimte moet zijn binnen de vergunningsverlening. Vrijwillige beëindigingsregelingen sluiten aan op de (autonome) ontwikkelingen in de sector, omdat bijvoorbeeld ondernemers zonder opvolging die willen stoppen of die geen perspectief zien zo de mogelijkheid krijgen om hun bedrijf te beëindigen.

Het doel van de nieuwe systematiek voor doelsturing is om ondernemers duidelijkheid te geven over wanneer zij binnen hun milieugebruiksruimte kunnen ondernemen. Het gaat hier om een fundamentele systeemwijziging, waarmee we toewerken naar duidelijkheid voor agrarisch ondernemers op de lange termijn. Zij kunnen zelf bepalen hoe ze aan de doelen willen voldoen, en worden daarmee niet met steeds wisselende maatregelen geconfronteerd.

Eerder informeerde ik uw Kamer (21 oktober jl.) over hoe dit kabinet toewerkt naar bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 176). In deze brief ga ik in op de beoogde systematiek voor bedrijfsspecifieke normen voor broeikasgas- en stikstofemissies (conform toezegging TZ202412-114). Ik beschrijf de uitgangspunten bij de ontwikkeling van de systematiek, welke stappen ik de komende tijd zal zetten in de verdere uitwerking, het vaststellen van doelen en hoe tot toepassing op het boeren erf te komen. In deze brief ga ik nog niet in op de maatvoering of hoogte van de emissienormen (waarbij wordt ingezet op het vaststellen van een absoluut emissiegetal). Keuzes hierover vragen om verdere uitwerking, in samenwerking met sectorpartijen en in samenhang met de besluitvorming in de Ministeriële Commissie Economie & Natuurherstel (hierna MCE&N). De komende periode zal ik in de verdere uitwerking ook kwantitatief inzichtelijk maken wat de bijdrage van deze systematiek van bedrijfsnormen zal zijn aan de benodigde emissiereductie. Met de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen wordt ook invulling gegeven aan het voorgenomen Klimaatplan, welke tot 7 februari jl. ter inzage heeft gelegen.

In een volgend stadium ben ik verantwoordelijk voor het stellen van de bedrijfsspecifieke emissienormen. Dat zal gaan om haalbare, realistische doelen waarmee tegelijk een bijdrage zal worden geleverd aan het landelijke doelbereik. Dat is ook nodig gezien de opgave die er is. Ik weet, mede op basis van concrete voorbeelden uit de praktijk, dat veel boeren al stappen hebben gezet in het reduceren van emissies en dat aanzienlijke reducties haalbaar zijn. Met de omslag naar een systeem van doelsturing wordt dit ook inzichtelijk gemaakt en kunnen boeren hier ook voor worden gewaardeerd. Voor boeren die ruimte hebben om stappen te zetten, geeft dit systeem richting en duidelijkheid. De overheid zal hen daar ook bij ondersteunen. Deze systematiek past daarmee bij de brede inzet van het kabinet gericht op een positief ondernemersklimaat.

Stikstof- en klimaatbeleid

Het kabinet kiest voor stevig en uitlegbaar stikstof- en klimaatbeleid waarmee we duidelijkheid geven aan de agrarische sector en invulling geven aan (internationale) verplichtingen waaraan het kabinet gecommitteerd is. Dit doen we langs drie verschillende sporen die nauw met elkaar verbonden zijn. Dit gaat om een combinatie van *haalbare bedrijfsspecifieke emissienormen* voor ondernemers, *landelijke maatregelen* vanuit het Rijk en *gebiedsgericht (aanvullend) maatwerk* in samenwerking met medeoverheden (Ruimte voor Landbouw en Natuur).¹

¹ In de brieven van 29 november 2024 over de inzet van het kabinet op stikstofemissiereductie (Kamerstuk 35 334, nr. 323) en de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur (Kamerstuk 36 600-XIV, nr. 66) zijn deze andere sporen toegelicht.

Deze generieke insteek past bij de aard van de klimaatopgave voor de landbouw waarbij het niet van belang is waar binnen Nederland emissies worden gereduceerd en bij de noodzaak om overal in Nederland een geborgde reductie van stikstofemissies te bewerkstelligen. De inzet op bedrijfsgerichte doelstelling laat onverlet dat aanvullende vormen van generiek en gebiedsgericht beleid en bepaalde vormen van middelsturing nodig zullen blijven om de benodigde emissiereductie te kunnen realiseren. In sommige gebieden, bijvoorbeeld rondom natuurgebieden, beekdalen en veenweidegebieden, zal er naast het generieke beleid aanvullende inzet nodig zijn. Daar zet ik onder andere op in via de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur waarover ik uw Kamer op 29 november 2024 heb geïnformeerd (Kamerstuk 36 600-XIV, nr. 66). Door extra instrumentarium beschikbaar te stellen op locaties waar deze een groter effect hebben op de kwaliteit van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, kan op een efficiëntere manier gestuurd worden op het realiseren van de opgave in een gebied.

Afrekenbare bedrijfsspecifieke emissienormen zijn erop gericht om een niet vrijblijvende daling van emissies realiseren, maar vragen tevens om een uitvoerige systeemwijziging die niet van vandaag op morgen gerealiseerd is. Een randvoorwaarde voor de invoering van bedrijfsspecifieke emissienormen is dat ondernemers juridische zekerheid krijgen, ook op het gebied van borging van onderliggende data. De bedrijfsdoelen gaan een bijdrage leveren aan het invullen van de stikstof- en klimaatopgaven op langere termijn. De doelen zijn daarmee een bouwsteen voor het op gang brengen van vergunningverlening.

De opgaven vragen daarnaast niet alleen van de landbouw, maar ook van andere sectoren dat zij blijven inzetten op het reduceren van emissies. In mijn bredere brief over stikstofemissiereductie van 29 november 2024 (Kamerstuk 35 334, nr. 323) heb ik deze inzet geschetst en ook in het voorgenomen Klimaatplan. Ook heeft het kabinet hier aandacht voor bij de besluitvorming zoals die is voorzien in de MCEN.

Uitgangspunten van bedrijfsspecifieke emissienormen

Ik richt mij bij het vaststellen van bedrijfsspecifieke emissienormen in eerste instantie op de sectoren melkvee-, pluimvee- en varkenshouderij. In deze sectoren liggen er goede kansen om resultaten te boeken. Andere sectoren, zoals de kalverhouderij en akkerbouw, volgen op een later moment in mijn aanpak, zodat ik bijvoorbeeld voor de akkerbouw ook kan bezien welke vorm van doelstelling complementair is de aanpak uit het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn waarin ook gekeken wordt naar een vorm van doelstelling.

Bij de uitwerking van dit systeem hanteer ik de volgende uitgangspunten:

1. Ambitie en haalbaarheid

Ik ga uit van het (technisch) reductiepotentieel om vanuit hier te komen tot realistische haalbare normen op bedrijfsniveau. Het is voor mij een uitgangspunt dat de normen waar bedrijven aan moeten voldoen daadwerkelijk realiseerbaar zijn binnen een duurzaam verdienmodel, waarbij ook een bijdrage voor de keten is weggelegd. Daarbij heb ik oog voor het feit dat er tussen agrarische sectoren en typen bedrijven verschillen bestaan in bedrijfsvoering en (technisch) reductiepotentieel. Dat neem ik mee bij de verdere uitwerking. Dat de

bedrijfsnormen haalbaar moeten zijn, betekent niet dat deze altijd makkelijk te realiseren zijn voor iedere individuele ondernemer. Veel agrarische ondernemers hebben echter al grote stappen gezet in emissiereductie, wat laat zien dat met de juiste kennis en ondersteuning veel bereikt kan worden. Dit systeem zal de positieve prestatie inzichtelijk maken, zodat ondernemers daarvoor gewaardeerd worden.

2. Uitlegbaarheid

Ik wil een gedragen systematiek ontwikkelen die zo duidelijk en werkbaar mogelijk is. De keuzes voor de hoogte van de normen, de indicator om een doel in uit te drukken en termijnen waarbinnen normen behaald moeten zijn, moeten goed onderbouwd en navolgbaar zijn. Dat betekent zoveel mogelijk een generiek systeem en geen onnodige differentiatie van normen tussen soorten ondernemingen. Ik zet hiermee ook in op een systeem waarbij rekening wordt gehouden met de maatregelen die koplopers al hebben genomen en de reductie die zij tot nu toe al hebben gerealiseerd. Aan de andere kant vraagt dit ook inzet van bedrijven die nog in mindere mate verduurzamingsstappen hebben gezet. Het kabinet kiest daarom in de verdere uitwerking voor een absoluut emissiegetal per eenheid op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld een grenswaarde of plafond) en niet voor een reductiepercentage ten opzichte van een gekozen referentiedatum. Hiermee wordt helderheid geboden aan de maximaal toegestane emissies per gekozen eenheid. Zo worden bedrijven die eerder al stappen hebben gezet in het terugdringen van stikstof- en broeikasgasemissies niet benadeeld.

3. Uitvoerbaarheid

In de uitwerking van de systematiek is het ook van belang om rekening te houden met randvoorwaarden die nodig zijn om het systeem met bedrijfsspecifieke emissienormen in de praktijk te laten werken. Hierbij valt te denken aan de kwaliteit en beschikbaarheid van data, dat emissies goed gemeten of berekend kunnen worden, juridische houdbaarheid en wettelijke kaders, handhaafbaarheid en dat het halen van de doelen goed geborgd is. Dit is zowel van belang voor de ondernemer zelf, als voor de overheid om grip te krijgen op doelbereik en bij te sturen waar dat nodig is. Deze randvoorwaarden worden gezamenlijk opgepakt in de aanpak voor bedrijfsgerichte doelsturing, zoals geschetst in de Kamerbrief van 21 oktober jl. over bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 176). Hierbij wordt ook gekeken naar publiek/private samenwerking en waar dat kan aansluiting op systemen die er al zijn. Tevens moet het systeem goed passen bij de bedrijfsvoering op het boerenerf. Daarom wil ik waar mogelijk aansluiten bij bestaande stelsels om stapeling van verplichtingen en extra stelsels voor agrarisch ondernemers zo veel mogelijk voorkomen.

4. Samenhang

De klimaat- en stikstofopgaven pak ik in het uitwerken van emissienormen samen vanwege een logische samenhang in de handelingsopties die een agrarisch ondernemer heeft om op het bedrijf emissies te reduceren. Het gaat immers in beide gevallen om emissies naar de lucht en de overlap en interactie tussen reductiemaatregelen die nodig zijn voor klimaat en stikstof is groot. Omdat stikstof en klimaat niet de enige opgaven zijn die om inspanningen vragen, heb ik in de uitwerking ook oog voor de interactie met andere opgaven en de stelsels die daar op sturen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om waterkwaliteit, dierwaardige

veehouderij, emissies van fijnstof, geur, zoönose en volksgezondheid en de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur. Daarbij wordt gekeken naar de samenhang en synergie met deze en andere doelen en het voorkomen van risico's op afwenteling op andere doelen. In mijn uitwerking verken ik in hoeverre de indicator stikstofbedrijfsoverschot een rol kan spelen als tussenstap op weg naar (afrekenbare) stikstof- en broeikasgasemissionormen en/of gebruikt kan worden als indicator om afwenteling tussen verschillende milieuterreinen in beeld te brengen en te voorkomen. Ook wil ik kijken of andere indicatoren zoals het ureumgetal voor veehouders nuttig kan zijn om op te sturen voor minder emissies in de bedrijfsvoering.

Voor doelsturing op waterkwaliteit wordt in de aanloop naar het 8^e Actieprogramma bekeken op welke wijze doelsturing op waterkwaliteit een plek in het actieprogramma kan krijgen. Vanuit het 7^e Actieprogramma wordt momenteel aan de verkenning van mogelijkheden gewerkt via de maatwerkaanpak. In dat kader wordt een praktijkonderzoek uitgevoerd in 2025 en 2026, waarin bij een groep agrariërs een maatwerksystematiek wordt onderzocht op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit onderzoek is onderdeel van een breed traject gericht op het vormgeven van doelsturing op waterkwaliteit in het 8^e Actieprogramma. De te ontwikkelen systematiek zal gebaseerd zijn op een combinatie van metingen aan de hand van grondmonsters (N-mineraal) en het vaststellen van het stikstofbodemoverschot. Hiervoor kijk ik ook naar voorstellen die door de sector zijn aangedragen, waaronder het sectorplan van BO Akkerbouw.

Uit te werken keuzes om te komen tot bedrijfsspecifieke emissienormen

Met deze brief zet ik een belangrijke eerste stap in de richting van doelsturing. Om de systematiek ook daadwerkelijk op het boerenbedrijf werkbaar te krijgen, zijn echter nog diverse stappen te zetten. De keuzes die hierbij komen kijken zijn soms groot en complex, omdat daarmee ook duidelijker wordt voor ondernemers wat er van hen verwacht wordt. Het gaat dan onder meer over de eenheden/indicatoren waarop gestuurd wordt, het vaststellen van het (technisch) reductiepotentieel, de hoogte en vormgeving van normen en de wijze waarop doelbereik wordt geborgd. Hoe ik deze stappen de komende periode wil zetten en waar ik aan denk, schets ik hieronder.

➤ Eenheden om te sturen op bedrijfsniveau

Bij het vormgeven van bedrijfsspecifieke emissienormen zijn keuzes te maken in de indicator die wordt gebruikt om een klimaat- of stikstofnorm op bedrijfsniveau uit te drukken. De keuze op welke indicator gestuurd wordt, kan gevolgen hebben voor de agrarisch ondernemer en de reductiemaatregelen waarmee een bedrijfsnorm kan worden gehaald. Een indicator kan daarmee voor verschillende bedrijfstypes verschillend uitpakken en daarmee sturend zijn voor de richting waarop bedrijven zich ontwikkelen. Om daarover onderbouwde keuzes te maken, is Wageningen University & Research (WUR) gevraagd om analyses te maken van de verschillende opties en deze opties te beoordelen op voor- en nadelen en handelingsperspectief voor de agrarisch ondernemer.

Voor de klimaatopgave in de melkveehouderij is de analyse van WUR afgelopen zomer gepubliceerd.² In het rapport wordt beschreven dat het bedrijfsleven al stuurt op een lagere CO₂-footprint (ketenemissie) per liter meetmelk. Aanvullend hierop wordt voor het behalen van de klimaatdoelen geadviseerd om in de melkveehouderij ook een bedrijfsdoel te verkennen voor het verminderen van broeikasgasemissies per fosfaatrecht. Door een bedrijfsdoel uit te drukken per fosfaatrecht, kan zowel op minder emissies op het bedrijf als op reductie van het totale emissievolume aan broeikasgassen uit de melkveehouderij in Nederland worden gestuurd. Dit heeft er mee te maken dat fosfaatrechten zijn gemaximaliseerd. Er is een vervolgstudie gepland naar eenheden voor een bedrijfsspecifiek klimaatdoel voor de varkens-, pluimvee- en kalverhouderij. Andere sub-sectoren volgen later.

Op dit moment verken ik, in navolging op dit onderzoek, of en zo ja hoe een klimaatdoel per fosfaatrecht en mogelijk voor andere sectoren per dierrecht, vorm zou kunnen krijgen. Daarmee geef ik ook invulling aan de moties van de leden Van Campen en Boswijk en van het lid Grinwis c.s.³ Het uitgangspunt is dat de agrarisch ondernemer duidelijke en haalbare bedrijfsemissienormen krijgt, om integraal te kunnen sturen op diens bedrijfsdoelen. Hierbij wil ik de samenhang tussen doelen voor ogen houden en stapeling van verplichtingen en stelsels zo veel mogelijk voorkomen. Als het mogelijk is om via een bestaand stelsel te kunnen sturen op bedrijfsemissienormen, dan wil ik geen nieuw stelsel in het leven roepen of een totaal ander systeem van bedrijfsemissienormen ernaast opzetten.

Voor de stikstofopgave is onlangs ook de analyse door WUR naar mogelijke eenheden voor een ammoniakemissiedoel afgerond. Dit advies geeft inzicht in welke functionele eenheid (Kritische Prestatie Indicator, KPI) het meest geschikt is om doelsturing op bedrijfsniveau voor ammoniakemissies vorm te geven. WUR heeft daarvoor de voor- en nadelen van verschillende opties in de veehouderij (melkvee-, varkens- en pluimveehouderij) en akkerbouw geanalyseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om eenheden die sturen op ammoniakemissies per dier- of fosfaatrecht, dier, hectare, bedrijf of product. De bevindingen uit het rapport zal ik nader bestuderen en neem ik mee met de verdere uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen. Hierbij is voor mij van belang dat deze uitwerking leidt tot een uitlegbaar systeem dat werkbaar is op het boerenerf. De studie is vanaf vandaag beschikbaar op de website van WUR.

➤ *Uitwerking (technisch) reductiepotentieel van verschillende bedrijfstypen*
Om te komen tot realistische, haalbare bedrijfsnormen wordt bij de maatvoering als uitgangspunt gekeken naar het emissiereductiepotentieel dat een agrarische ondernemer in de praktijk heeft, zodat ondernemers ook daadwerkelijk de kans krijgen om stappen te zetten en de normen te halen. Hiervoor wordt voor verschillende bedrijfstypen per sector in kaart gebracht welke reductie in de bedrijfsvoering van de ondernemer praktisch mogelijk is op basis van de beschikbare reductiemaatregelen en de emissiereductie die deze maatregelen

² <https://edepot.wur.nl/670348>

³ Kamerstukken 34 682, nr. 135 en 35 334, nr. 309.

opleveren. Hierbij wordt ook rekening gehouden met internationale normen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen wat op basis van (technische)innovaties en managementmaatregelen in de praktijk mogelijk is, en daarnaast wat er bedrijfseconomisch mogelijk is voor agrarisch ondernemers binnen een duurzaam verdienmodel. Ik ben voornemens dit vervolgens kwantitatief inzichtelijk te maken zodat ik de bevindingen hiervan mee kan wegen in het vaststellen van de hoogte van haalbare bedrijfsnormen en hoe de overheid agrarisch ondernemers kan ondersteunen bij het behalen van deze normen.

➤ *Sturingswijze*

Bedrijfsspecifieke doelen kunnen in verschillende sturingsvormen gebruikt worden. Ik onderzoek verschillende sturingsvormen (gericht op informeren, stimuleren, verantwoorden, beprijzen of afrekenen), waarbij het mijn uitgangspunt is dat er (op termijn) wordt toegewerkt naar een afrekenbare norm om een geborgde dalende trend van emissies te realiseren. Dit zal vragen om een wijziging van wet- en regelgeving. Ik vind het belangrijk dat we ondernemers hierop goed voorbereiden en in staat stellen om stapsgewijs de omslag naar doelsturing te maken. Dit betekent niet dat we in de tussentijd stilzitten. Vooruitlopend op een afrekenbare norm kunnen informerende en stimulerende vormen, bijvoorbeeld in de vorm van benchmarking, een belangrijke rol spelen voor emissiereductie. Hierbij wil ik ook goed kijken naar wat werkt in de praktijk en deze bevindingen meenemen in de stapsgewijze ontwikkeling van de systematiek. Ook zal een aantal middelvoorschriften blijven bestaan.

Borging, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een van de grootste uitdagingen om als agrarisch ondernemer en als overheid te kunnen sturen op emissiereductie, is het verkrijgen van betrouwbare data die inzichtelijk maakt wat de emissie op bedrijfsniveau is. Hiervoor is stevige inzet nodig op zowel het kunnen meten van emissies als op modellen (zoals de KringloopWijzer) waarmee de emissie op bedrijfsniveau berekend wordt. Daarom is er een meerjarig ontwikkeltraject waarmee we stapsgewijs toewerken en naar een robuust systeem en oefenen in de praktijk.

Stoffenbalans

Bij de Kamerbrief over bedrijfsgerichte doelsturing (Kamerstuk 30 252, nr. 176) zit een Actieagenda voor de doorontwikkeling van de stoffenbalans. Het doel is dat we de stoffenbalans kunnen inzetten voor afrekenbare doelsturing voor de onderwerpen stikstof, broeikasgassen, nitraat en fosfaat. Zoals aangegeven in mijn antwoord op de Kamervragen met het kenmerk 2025Z00615 zal ik hierbij ook kijken naar de ervaringen die in Duitsland worden opgedaan met de 'Stoffstrombilansen'. In 2025 starten we met pilots om de systematiek voor de stoffenbalans te vervolmaken voordat we deze grootschalig kunnen uitrollen en afrekenbaar in kunnen zetten. Ook zijn we nog bezig om rekenregels, de kritische prestatie indicatoren (KPI's) en de gewenste bedrijfsinspanningen vast te stellen, zodat op basis van robuuste data stoffenbalansscores kunnen worden berekend. Daarnaast zijn er goede afspraken nodig, bijvoorbeeld over gegevensuitwisseling, met onder andere ketenpartijen en andere overheden. Daarna kan de stoffenbalans worden uitgerold om melkveehouders te informeren over hun score. Andere sectoren, zoals de akkerbouw volgen daarna. Naar verwachting zal dit informeren al een impuls geven om de uitstoot van emissies van ammoniak en

broeikasgassen binnen de melkveehouderij te verminderen. Om dit goed zichtbaar te maken wordt ervoor gezorgd dat de inspanningen die melkveehouders doen om een betere stoffenbalansscore te krijgen goed landen in nationale monitors, zoals de NEMA (National Emission Model Agriculture) en de KEV (Klimaat- en Energieverkenning).

Pilots

In 2025 gaan we bedrijfsspecifieke emissiedoelen in de praktijk testen op verschillende aspecten van doelsturing die randvoorwaardelijk zijn voor de implementatie. Ik kijk hierbij onder meer naar hoe eenheden en doelen voor klimaat- en stikstof uitwerken op bedrijfsniveau en hoe emissies daadwerkelijk kunnen worden vastgesteld, op basis van metingen of (forfaitaire) berekeningen. Waar mogelijk zoek ik daarvoor aansluiting bij bestaande (gebieds)pilots met KPI's en doelsturing en maak ik zoveel mogelijk gebruik van de aanwezige kennis en ervaringen in deze pilots. Op deze manier wil ik slimme combinaties maken en dubbelingen voorkomen.

Publicaties

Over doelsturing en het komen tot doelen per bedrijf zijn de afgelopen jaren verschillende voorstellen en onderzoeken gepubliceerd welke ik, zoals toegezegd tijdens het commissiedebat op 4 december 2024 (TZ202412-115), meeneem in mijn uitwerking.

Recent verscheen vanuit WUR het rapport '*Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging*'. Ten aanzien van het rapport deel ik, zoals toegezegd in het commissiedebat van 23 januari (toezegging TZ202501-126), een aantal reflecties. In het rapport doen de auteurs voorstellen om te komen tot een systematiek van doelsturing en hoe daarbij bedrijfsspecifieke doelen bepaald, berekend, gemeten en betrouwbaar geborgd kunnen worden. De onderzoekers stellen dat vanwege de urgentie en grootte van de opgaven het belangrijk is om te werken met een systeem van normeren (en beprijzen) en waarbij in de eerste jaren gewerkt moet worden met een gefaseerde implementatie van doelsturing op basis van stimuleren en/of presteren. Zoals toegelicht in deze brief, sluit het stapsgewijs op- en uitbouwen van de toepassing van doelsturing goed aan bij de werkwijze die het kabinet voor ogen heeft, waarin wordt toegewerkt naar een op bedrijfsniveau afrekenbare bedrijfsnorm.

De onderzoekers pleiten ook voor het top-down doorvertalen van de landelijke reductie doelen naar doelen op bedrijfsniveau. Daarbij wordt aangegeven dat doelsturing op *haalbare* bedrijfsdoelen op lange termijn niet voldoende is. Ik neem deze aanbeveling niet over omdat deze onvoldoende aansluit bij mijn inzet op een duurzaam verdienmodel. In deze brief heb ik namelijk aangegeven dat het kabinet – zoals ook in het Regeerprogramma staat – de haalbaarheid van bedrijfsdoelen belangrijk vindt. Agrarisch ondernemers moeten voldoende instrumenten en mogelijkheden hebben om emissies te reduceren. Het hebben van perspectief op het daadwerkelijk realiseren van het doel moet een randvoorwaardelijk en tevens motiverend vooruitzicht zijn. De serie aanbevelingen en suggesties ten aanzien van borging, monitoring en de inzet van meten en modellen (rekeninstrumenten en -tools), neem ik mee in mijn verdere uitwerking.

Verder proces en tijdlijn op hoofdlijnen

Ik hecht er waarde aan om een gedragen doelsturingssystematiek te ontwikkelen die zo duidelijk en werkbaar mogelijk is. Op deze manier kunnen we snel stappen zetten en agrarisch ondernemers duidelijkheid geven, overeenkomstig met de motie van het lid Grinwis c.s. (Kamerstuk 33 576, nr. 406). Tegelijkertijd benadruk ik dat deze systeemwijziging grote en complexe stappen vraagt. Dit betekent ook dat de implementatie, borging of vastlegging dit jaar nog niet geregeld kan zijn. Er is meer tijd nodig om het systeem goed en houdbaar vorm te geven, waarbij implementatie in sommige sub-sectoren aanzienlijk sneller zal kunnen dan in andere. Welke tijd dit vraagt is afhankelijk van de keuzes die nog gemaakt moeten worden. De komende periode zet ik in op de volgende sporen en keuzes:

- *Besluitvorming over eenheden* waarmee op bedrijfsniveau wordt gestuurd op de reductie van stikstof- en broeikasgasemissies.
- Op basis van inzicht in (technisch en bedrijfseconomisch) reductiepotentieel voor verschillende bedrijfstypen zal ik de *hoogte van de emissiegetallen* vaststellen.
- De *hoogte van de emissiegetallen koppelen aan jaartal(len)*, inclusief een bijbehorende tijdlijn, denk aan een overgangperiode en een eventueel afbouwpad. Er wordt toegewerkt naar een afrekenbare norm. In de tijdlijn zullen ook keuzes worden gemaakt over andere toepassingsvormen (informereren, stimuleren) in aanloop hiernaartoe.

Doorlopend zal gewerkt worden aan de eerdergenoemde randvoorwaarden, onder meer op databeschikbaarheid, borging en handhaafbaarheid, die nodig zijn om het systeem met bedrijfsspecifieke emissienormen in de praktijk te laten werken. Ik zal bij de verdere uitwerking ook kijken naar de wijze waarop de samenwerking tussen overheid en private partijen, waaronder de agrarische sector zelf, vorm kan krijgen. Publiek wat moet (denk normstelling, toezicht en handhaving), privaat wat kan. Hierbij is het van belang dat de doelsturingssystematiek uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Hier kan ik de vakkennis van agrarisch ondernemers, de innovatiekracht van ketens en de uitvoeringskracht van medeoverheden goed bij gebruiken. Daarom ga ik de komende maanden met sectorpartijen en medeoverheden verder aan de slag. Voor het gesprek met agrarische partijen zal ik hiervoor zowel de bredere agrarische gesprekstafel benutten, alsmede aparte sectorgesprekken organiseren. Voor de medeoverheden benut ik de bestaande overlegstructuren voor het gesprek over de uitwerking van bedrijfsspecifieke emissienormen.

Hoogachtend,

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur