

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 686

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2021

Hierbij stuur ik uw Kamer het eindrapport «Individuele afrekenmiddelen klimaatopgave in de landbouw» opgesteld door Ecorys en Wageningen Economic Research¹. Met de kabinetsbrief van 28 augustus jl.² is uw Kamer reeds geïnformeerd over de opdracht tot dit onderzoek. Zoals aangekondigd in die brief, is na het verschijnen van het eindrapport overleg gevoerd met de betrokken sectoren, wat nodig was om onze beleidsreactie te kunnen bepalen. In deze brief vindt u een appreciatie van de belangrijkste aanbevelingen in het eindrapport en informatie over de vervolgaanpak. Vanwege de samenhang met de verkenning van een Afrekenbare Stoffenbalans, maak ik tevens van deze gelegenheid gebruik om uw Kamer enkele mogelijke hoofdlijnen van deze verkenning te schetsen, zoals toegezegd tijdens het AO Mestbeleid op 4 november jl.³

Aanleiding onderzoek

In het Klimaatakkoord is, zoals bekend, voor iedere sector een broeikasgasemissiereductie-opgave voor 2030 opgenomen en zijn afspraken gemaakt over uit te voeren maatregelen om deze opgave te realiseren. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Klimaatoverleg Landbouw en Landgebruik volgen nauwgezet de uitvoering van de afgesproken klimaatmaatregelen en de realisatie van de sectorspecifieke klimaatopgaven, zowel terugkijkend als vooruitkijkend⁴.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² «Voortgang landbouw, klimaat en voedsel», Kamerstuk 32 813, nr. 565.

³ Kamerstuk 33 037, nr. 377. Zie ook de brieven Kabinetsreactie op het eindadvies «Niet alles kan overal» van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober jl. en Contouren toekomstig mestbeleid van 8 september jl.

⁴ Hier wordt over gerapporteerd in, respectievelijk, de Monitor Klimaatbeleid en de Klimaat- en Energieverkenning.

De focus van de afspraken in het Klimaatakkoord voor de veehouderij en glastuinbouw ligt op het stimuleren van betere klimaatprestaties middels belonen en faciliteren.

Omdat de uitvoering van de afgesproken klimaatmaatregelen echter niet vrijblijvend is, is de volgende generieke afspraak voor de veehouderij opgenomen in het Klimaatakkoord: «De rijksoverheid zal, in overleg met andere overheden, afrekenbaarheid van individuele bedrijven op klimaatprestaties mogelijk maken teneinde, indien nodig, de sectoropgave voor broeikasgasreductie te realiseren.»⁵

Binnen de glastuinbouw worden individuele bedrijven reeds afgerekend op klimaatprestaties van de sector middels het CO₂-sectorsysteem. In het Klimaatakkoord is echter afgesproken dat individualisering van het CO₂-sectorsysteem onderzocht zal worden en is vastgesteld dat de mogelijkheid om *free-riders* te kunnen binden essentieel is voor een sectorale aanpak van onder andere financiële bijdragen of bedrijfsnormeringen⁶.

Om invulling te geven aan bovenstaande afspraken heeft het Ministerie van LNV onderzoek laten uitvoeren door Ecorys en Wageningen Economic Research naar mogelijke individuele afrekenmiddelen voor de melkvee- en varkenshouderij⁷ en glastuinbouw, de sectoren met het grootste aandeel in de totale broeikasgasemissie van de landbouw en de grootste reductieopgave. De onderzoeksvraag luidde: «Welke beleidsopties heeft de rijksoverheid om in het geval van achterblijvende resultaten een prikkel op individueel bedrijfsniveau te geven om betere klimaatprestaties van de landbouw te bevorderen?»

Aanbevelingen eindrapport en vervolgaanpak

Melkvee- en varkenshouderij

Tussendoelen sectoropgaven

Volgend uit de afspraak in het Klimaatakkoord, zijn het Ministerie van LNV en de melkvee- en varkenssector het erover eens dat er onderlinge afspraken gemaakt dienen te worden over tussendoelen met betrekking tot de sectorspecifieke klimaatopgaven voor de periode 2021–2030 en de monitoring daarvan. Dit is noodzakelijk om te kunnen bepalen of de sectoropgaven voor 2030 gehaald gaan worden en of, en zo ja wanneer afrekenmiddelen ingezet dienen te worden.⁸

Benodigde stappen

In lijn met hetgeen in het eindrapport staat, dienen voor de melkvee- en varkenshouderij tevens de volgende stappen gezet te worden om als rijksoverheid afrekenbaarheid van individuele bedrijven op klimaatprestaties mogelijk te maken:

1. Door ontwikkelen van monitoringsinstrumenten en bijbehorende protocollen waarmee op bedrijfsniveau broeikasgasemissies berekend kunnen worden.

⁵ Klimaatakkoord C4.4.1.

⁶ Klimaatakkoord C4.6.

⁷ De overige veehouderij is buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek, omdat er voor deze sectoren geen sectorspecifieke opgave voor broeikasgasemissiereductie is afgesproken in het Klimaatakkoord.

⁸ Klimaatakkoord C4.3.2: «Wanneer uit tussentijdse voortgangsrapportages/monitoring blijkt dat de afgesproken resultaten niet gehaald dreigen te worden, dan kunnen deze zwaardere instrumenten worden ingezet.»

2. Vaststellen en juridisch vastleggen van bedrijfsspecifieke klimaatdoelen of -normen, waarvan de realisatie afgelezen kan worden uit deze monitoringsinstrumenten, en op basis daarvan definiëren van achterblijvers.
3. Vaststellen en juridisch vastleggen van afrekenmiddelen gericht op achterblijvers, die de bedrijfsspecifieke klimaatdoelen of -normen niet realiseren.

Omdat de beschikbaarheid van betrouwbare monitoringsinstrumenten een voorwaarde is, wordt in het eindrapport vooral hierop ingegaan en zijn de vervolgstappen beperkt uitgewerkt voor de veehouderij. Er is geen onderzoek gedaan naar het benodigde niveau dat individuele bedrijven moeten halen om de sectoropgave voor broeikasgasemissiereductie te realiseren, wel wordt in het eindrapport aanbevolen om een duidelijke minimale norm te kiezen om de achterblijvers te kunnen definiëren en hiervoor een keuzeprocess te starten. Hierover zal het Ministerie van LNV in gesprek gaan met de sectoren. Dit punt is van wezenlijk belang, aangezien de afrekening zich anders niet specifiek op de achterblijvers kan richten en voorlopers ook afgerekend zullen worden, indien de sectoropgave niet gerealiseerd wordt.

Melkveehouderij

Voor de melkveehouderij wordt de KringloopWijzer met de carbon footprint monitor aanbevolen als monitoringsinstrument. Met de KringloopWijzer is een ver ontwikkeld systeem van berekening van broeikasgasemissies op individuele bedrijven aanwezig, op basis van activiteitendata die worden geregistreerd in een centrale database. De onderzoekers geven aan dat dit instrument al jaren in gebruik is, waarbij continu wordt gewerkt aan de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de invoerdata op basis van protocollen. Deze dienen echter op een aantal punten verbeterd te worden om de handhaafbaarheid te waarborgen. Hierover zijn het Ministerie van LNV, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) in gesprek met de sector.

Overeenkomstig de aanbeveling in het eindrapport, zullen er ook afspraken gemaakt dienen te worden over a) het mogen gebruiken van de gegevens van de KringloopWijzer voor de monitoring van de klimaatdoelen op sectorniveau en individueel bedrijfsniveau; b) het vastleggen van de protocollen en regels die een toepassing mogelijk maken om bedrijven op af te rekenen en c) het vormgeven van de implementatie van de afrekensystematiek in de praktijk.

Varkenshouderij

Voor de varkenshouderij wordt aanbevolen om allereerst een inschatting te maken van het effect van de afname van de varkensstapel als gevolg van de Saneringsregeling varkenshouderijen (Srv) in 2030. Het Ministerie van LNV, RVO.nl en de varkenssector schatten het effect op dit moment in op 0,3 Mton broeikasgasemissiereductie op jaarbasis, hetgeen gelijk staat aan de resultaatverplichting van de varkenssector zoals opgenomen in het Klimaatakkoord.

Gelet echter op de ambitie van de varkenssector⁹ is het Ministerie van LNV in gesprek met de sector over de wenselijkheid van individueel afrekenen en de monitoring die hiervoor nodig is. Het Ministerie van LNV deelt het standpunt van de varkenssector dat voor de realisatie van de

⁹ 1 Mton broeikasgasemissiereductie op jaarbasis in 2030.

ambitie, de reductie van broeikasgasemissies uit stallen en mestopslagen essentieel is. Vandaar dat het advies van de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen¹⁰ wordt meegenomen in deze gesprekken. De informatie die hier in staat met betrekking tot real-time meten van emissies uit stallen en doelvoorschriften in de vorm van emissieplafonds op bedrijfsniveau, is mogelijk ook relevant in het kader van individuele afrekenbaarheid.

Glastuinbouw

Tussendoelen sectoropgave

In het glastuinbouw convenant voor de periode 2013–2020¹¹ is een CO₂-emissieruimte voor 2020, inclusief jaarlijkse tussendoelen, afgesproken. Voor het nieuwe glastuinbouw convenant voor de periode 2021–2030 zullen, op basis van het emissiereductiedoel voor 2030, opnieuw tussendoelen worden afgesproken met de sector.

Individualisering CO₂-sectorsysteem

Het huidige CO₂-sectorsysteem kent geen bedrijfsspecifieke CO₂-emissieruimtes, individuele bedrijven worden afgerekend bij overschrijding van het CO₂-sectorplafond naar rato van het aardgasverbruik¹². Dit wordt op bedrijfsniveau gemonitord door middel van de jaarlijkse opgave van het verbruik, gebaseerd op de energierekening. In het eindrapport wordt een individualisering van het CO₂-sectorsysteem aanbevolen. Hierbij is een normering relevant met een sterkere marginale prikkel voor reductie van de CO₂-emissie, waarbij rekening wordt gehouden met de diversiteit in de sector, het intensiveringsproces c.q. de marktgerichtheid van de sector en de positie van voorlopers bij de reductie van CO₂-emissie. De Ministeries van LNV, Economische Zaken en Klimaat (EZK) en Financiën zijn hier samen met de sector mee bezig, in samenhang met de ontwikkeling van het nieuwe glastuinbouw convenant voor de periode 2021–2030. De huidige verwachting is dat het convenant is de tweede helft van dit jaar gereed zal zijn.

Verbetermogelijkheden EB en ODE om CO₂-reductie te stimuleren

Naast individualisering van het CO₂-sectorsysteem, wordt in het eindrapport ook aanbevolen om de energieheffingen Energiebelasting (EB) en Opslag Duurzame Energie (ODE) aan te passen. Volgens het rapport is er vanuit de EB en ODE een negatieve prikkel met betrekking tot de inkoop van elektriciteit als optie om de CO₂-emissie te reduceren. Terwijl een randvoorwaarde voor het inzetten van, onder andere, een geïndividualiseerd CO₂-sectorsysteem is, dat de prikkels van deze fiscale regelingen CO₂-reductie juist stimuleren.

Bij de uitwerking van aanpassingen van de EB en ODE is het van belang dat er draagvlak is in de sector, het instrument de energietransitie niet tegenwerkt en dat de energiebelastingdruk de internationale concurrentiepositie niet aantast. Het rapport benoemt het aanpassen van de tariefstructuur van de EB en ODE naar een vlak of progressief tarief en het verlagen van de EB en ODE op inkoop elektriciteit als perspectievolle opties om CO₂-reductie te stimuleren. Aangezien de tarieven en tariefstructuur van de EB en ODE van toepassing zijn voor alle sectoren,

¹⁰ «Ruimte voor ondernemerschap en innovatie», 19 november 2020.

¹¹ CO₂-emissieruimte binnen het CO₂-sectorsysteem glastuinbouw voor de periode 2013–2020.

¹² 99,9% van het fossiele brandstofverbruik en belangrijkste oorzaak van CO₂-emissie van de glastuinbouw.

worden de onderzoeksresultaten ingebracht in de lopende evaluaties van de EB en ODE onder leiding van respectievelijk de Ministeries van Financiën en EZK, met betrokkenheid van het Ministerie van LNV. Deze evaluaties zijn reeds naar de Tweede Kamer gestuurd.

Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans (ASB)

Samenhang doelstellingen stikstof, klimaat, mest

Zoals aangegeven in het eindadvies «Niet alles kan overal» van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober jl., zou een ASB kunnen zien op verschillende milieuterreinen met verschillende doelstellingen. Met name komen hierbij naast de stikstofopgave, waarop het Adviescollege zich primair richtte, de klimaatopgave en het mestbeleid naar voren. Deze drie onderwerpen kennen voor een belangrijk deel dezelfde aangrijpingspunten in de aanpak van de problematiek. Het gaat bijvoorbeeld om voermaatregelen, aanpassingen van de mestaanwending, het mestgebruik (incl. kunstmest) en stalaanpassingen. Vanwege deze samenhang ligt het voor de hand om te streven naar een, waar mogelijk, geïntegreerd monitorings- en reguleringsinstrument.

Met een ASB kan het voor een ondernemer mogelijk worden gemaakt dat de ondernemer zelf de afweging maakt welke maatregelen hij neemt om een bepaald doel te bereiken (doelsturing). Dit kan dan, omdat hij of zij via dit instrument wordt afgerekend (of gestimuleerd) op het te bereiken doel (bijvoorbeeld een bepaalde norm representatief voor de te bereiken milieudoelen) en niet op de weg daar naartoe (middelsturing). Ik zie hierin mogelijkheden ondernemers meer aan te spreken op hun vakkundigheid en ondernemerschap en om daarmee weg te komen van veel gedetailleerde middelvoorschriften. Om hier te komen zijn nog vele stappen nodig maar ik wil de eerste verkennende stappen gaan zetten. Daarom verken ik momenteel de mogelijkheid van een ASB voor het mestbeleid integraal en in samenhang met de stikstofaanpak en de klimaatopgave.

Registratie- en monitoringssysteem

Zoals hiervoor aangegeven wordt in de melkveehouderijpraktijk de KringloopWijzer gebruikt op basis van een geïntegreerde registratie in een centrale database van bijvoorbeeld voer- en meststromen. Het ligt voor de hand hierop voort te bouwen voor de vormgeving van de ASB. Zoals gezegd zijn de borgingsmogelijkheden van verschillende invoerdata in de centrale database momenteel echter te beperkt voor een betrouwbare en handhaafbare regulering van bijvoorbeeld mest- en stikstofnormen. De mate waarin de betrouwbaarheid versterkt moet worden hangt af van de doelen die worden gesteld en waarop de ASB zich moet richten en daarmee ook van de inspanningen die voor een ondernemer nodig zijn om dit doel te behalen. Deze inspanningen zullen verschillen van ondernemer tot ondernemer, afhankelijk van de uitgangssituatie op zijn bedrijf.

Indien de ASB als stimulerings- en/of reguleringsinstrument moet dienen om zeker te stellen dat relatief eenvoudige en goedkope managementmaatregelen worden toegepast op bedrijfsniveau, dan dient de borging en handhaving dan ook in dat kader te worden gezien en opgezet. Indien de te nemen maatregelen een grotere (financiële) inspanning van de bedrijven vragen om de doelstellingen van het stikstof- en/of klimaat- en/of mestbeleid te behalen, dan dient de opzet in dat kader te worden gezien met verscherpte eisen aan de handhaafbaarheid van de invoerdata. Daarom is een belangrijk onderdeel van de genoemde verkenning: welke doelstellingen op de genoemde beleidsterreinen behaald moeten worden,

welke eisen daarvoor aan een ASB moeten worden gesteld en welke eisen dit dus stelt aan de betrouwbaarheid van de invoerdata van een registratiesysteem.

Regulering

Na de verkenning kan een besluit genomen worden over de mogelijkheden voor invoering van een ASB en de mogelijke vormgeving daarvan. Bedacht moet hierbij worden dat het opzetten van een registratie- en monitoringssysteem slechts een eerste stap is. Vervolgens moet worden bepaald op welke wijze men een eventuele regulering wil vormgeven. Wordt hiervoor bijvoorbeeld een heffingssysteem ingevoerd zoals in de voormalige MINAS, waar het Adviescollege naar verwijst, of komen andere mogelijkheden in beeld. Ook dit bepaalt mede aan welke eisen een ASB moet voldoen en welke (fraude)druk het systeem moet kunnen weerstaan. Hiermee heb ik ook de achtergrond geschetst waarom ik, gezien de verwachte mogelijkheden en beperkingen van zo een systematiek, in ieder geval in eerste instantie de verkenning wil richten op de grondgebonden veehouderij, met name de melkveehouderij.

Motie Harbers

In deze verkenning zal ik ook ingaan op de motie Harbers die is aangenomen in het kader van de behandeling van de Stikstofwet in de Tweede Kamer op 10 december jl.¹³. In deze motie wordt een relatie gelegd tussen stal- en managementmaatregelen en de mogelijkheden die een ASB daarbij zou kunnen bieden.

Ik zal u op de hoogte houden van het vervolg in dit traject. Ik verwacht na de zomer een eerste resultaat van de verkenning te kunnen schetsen. Ook zal ik in dit traject meenemen hoe de praktijk aan het uitwerken van deze systematiek gekoppeld kan worden. Zo zal bijvoorbeeld worden gezien in hoeverre pilots inzicht kunnen geven hoe het meer doelgericht werken in de praktijk kan uitpakken.

Tot slot

De uitwerking van een systeem om als rijksoverheid afrekenbaarheid van individuele bedrijven op klimaatprestaties mogelijk te maken vergt tijd en afstemming met de betrokken sectoren en uitvoeringsinstanties. Vanwege de (financiële) consequenties voor bedrijven gaat dit niet over één nacht ijs. Met het oog op de realisatie van de sectoropgaven voor broeikasgas-emissiereductie is het echter van groot belang dat we hier gezamenlijk stappen in blijven zetten. Ik zal uw Kamer nader informeren over de voortgang van de sectorspecifieke trajecten die in gang zijn gezet.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

¹³ Kamerstuk 35 600, nr. 39.