

Van: Chris Kalden en Roeland Stolk Datum: 16 mei 2023  
 Aan: De minister van LNV, bestuurder LTO, Status: Vertrouwelijk concept  
 bestuurder NAJK, bestuurder Biohuis  
 Onderwerp: Een mogelijke koppeling tussen de afrekenbare stoffenbalans,  
 kunstmestvervangers, en grondgebonden normen (concept)

## 1. Aanleiding en vraagstelling

De Minister van LNV heeft ons -volgens op gesprekken met LTO, NAJK en Biohuis- de volgende vraag gesteld:

- *Is er een werkende koppeling te maken in de driehoek afrekenbare stoffenbalans, kunstmestvervangers, grondgebondenheid en de GVE norm?*

Het vraagstuk van hoe met grondgebondenheid, mest en doelsturing om te gaan vormt een impasse om het landbouwakkoord te kunnen sluiten. Voor het kabinet is het cruciaal om te komen tot borging van een grondgebondenheidsnorm. Agrarische partijen hebben daar grote problemen mee, zeker in relatie tot (on)mogelijkheden met mest. De hoop van alle betrokkenen is dat in bovenstaande koppeling ruimte te vinden is om uit deze impasse te komen.

Het antwoord op deze vraag dient als input in de gesprekken tussen de minister en de bestuurders van LTO, Biohuis en NAJK. De notitie is vertrouwelijk en bevat enkel de persoonlijke opvatting van Kalden en Stolk. Dit concept wordt na gesprek met de minister (met wie nog niet gesproken is) en na gesprek tussen de minister en de sectorpartijen gefinaliseerd. Daarna brengen we ons definitieve advies uit.

## 2. De zorgen en wensen van de partijen

Wij hebben in de kern de volgende zorgen en wensen van de sectorpartijen geïnventariseerd:

1. Werken met een grondgebonden norm betekent dat boeren voor dezelfde hoeveelheid dieren meer grond nodig hebben. Die is regelmatig niet beschikbaar en/of niet betaalbaar. De mestrestricties zorgen ervoor dat boeren hectares te kort komen om de mest op uit te rijden/op af te zetten. Dat betekent hoge kosten voor mestafzet (en door het wegvallen van de derogatie tevens extra kunstmestkosten voor melkveehouders). Het 7<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraatrichtlijn, het addendum en de derogatiebeschikking worden voor steeds knellender en grijpen in op het verdienmodel.
2. De verwachting van agrarische partijen is dat als het kabinet deze plannen doorzet er melkveehouders stoppen en akkerbouwers de vrijkomende grond kopen/in gebruik nemen. Die uitkomst is op zichzelf al niet wenselijk voor de sector, maar ook het kabinet zou dit volgens de agrarische partijen niet moeten willen. Meer akkerbouw komt namelijk de waterkwaliteit in die gebieden - veelal de (droge) zandgronden - niet ten goede. Met deze maatregel komen we dus van de *habitatregen* in de *kaderrichtlijnstorm* terecht. Daar schiet Nederland niets mee op.
3. Als er al een norm moet komen, dan zijn de boerenpartijen voor een graslandnorm. Dat doet meer recht aan (melk)veehouders. Met een graslandnorm komt er bovendien meer gras en dat is om meerdere redenen goed voor de waterkwaliteit.
4. Alles overwegend hebben de sectorpartijen in volgorde de volgende wensen:
  - a. Optie 1. Werken met een stoffenbalans en mogelijkheden tot afzet en gebruik van mest/kunstmestvervangers. Een stoffenbalans betekent in essentie dat gebiedsdoelstellingen worden doorvertaald naar emissienormen per boer. Dan zijn ze dus

zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen. Dan is er volgens de partijen geen grondgebonden norm meer nodig. Dit is voor de partijen de meest wenselijke optie.

- b. Optie 2. Een ruime graslandnorm. Dan blijft het verdienvermogen intact en stimuleert de overheid meer grasland. Dat is goed voor de waterdoelen.
- c. Optie 3. Een ruime GVE-norm. Dan is het voor veel boeren nog net te doen.

De sectorpartijen vinden generieke grondgebonden normen in het algemeen onverstandig. Sommige boerderijen moeten dan meer doen dan dat voor de doelen strikt nodig is.<sup>1</sup>

Het ministerie van LNV geeft aan dat het belangrijk is dat boeren een goed verdienvermogen hebben en dat de transitie soepel verloopt. In de kern kan de minister met veel oplossingen goed uit de voeten, zolang ze voldoen aan onderstaande kaders:

1. De doelen moeten gehaald worden. Zowel op stikstof, water, klimaat, natuur/biodiversiteit als dierwaardigheid. Dat staat voorop. Een aantal van die doelen moet in Nederland tussen nu en de komende paar jaar gerealiseerd zijn. Een oplossing die pas op termijn werkt is geen oplossing.
2. Oplossingen moeten controleerbaar zijn. Fraude moet niet mogelijk zijn en de overheid moet zich daar zeker van kunnen stellen.
3. Oplossingen moeten binnen Europese regels passen. Daarbij moet aangesloten worden.
4. De balans tussen bijdragen van de overheid en bijdragen de sector moet in balans zijn. Dat mag niet doorschieten naar een van beide zijden.
5. Er moet een wet op grondgebondenheid komen. Dat is belangrijk omdat er zo gegarandeerd een verband tussen grond en aantal dieren blijft bestaan. De noodzaak volgt ook uit de het addendum bij het 7<sup>e</sup> actieprogramma Nitraatrichtlijn.
6. Er moeten niet teveel systemen naast elkaar bestaan. Dat maakt uitvoering en handhaving heel ingewikkeld. Ook kunnen er dan in de combinatie ongewenste effecten plaatsvinden.

### 3. Denklijn voor een route uit de impasse

Wij hebben ons licht opgestoken door gesprekken te voeren met alle partijen. Ook hebben we enkele experts uit het eigen netwerk gesproken. Hieruit volgt dat een directe koppeling tussen de afrekenbare stoffenbalans en de omgang met grondgebondenheid volgens ons niet alleen een haalbare, maar ook een verstandige optie is.

Dat wil zeggen: als een afrekenbare stoffenbalans (ASB) eenmaal werkt. Met een stoffenbalans is het namelijk mogelijk om op bedrijfs- en gebiedsniveau te differentiëren en controleren. Maatwerk is dan mogelijk. Het risico op het onnodig hard raken van bedrijven wordt dan voorkomen.

Het mes snijdt bovendien zowel aan de kant van doelbereik, als aan de kant van ruimte voor de boer. Een concreet en indringend voorbeeld is de omgang met de kaderrichtlijn water. Om de waterkwaliteit in de waterlichamen op orde te krijgen is een gebiedsgerichte aanpak nodig. Een stoffenbalans met waar nodig ondersteunende metingen in grond- en oppervlaktewater biedt dan meer kans op succes dan een generieke norm op aantallen dieren. Ook voor de boer heeft het voordelen. Die kan wanneer hij daar aanspraak op maakt met de ASB aantonen dat hij geen status van nutriënt-verontreiniger verdient. Als gevolg daarvan kan hij de verplichting verliezen om aan bepaalde generieke middelvoorschriften te voldoen.

---

<sup>1</sup> Aanvullend wordt aangegeven dat en forfaitaire norm zou kunnen bestaan naast een andere norm. Dat geeft sommige bedrijven meer ruimte.

Bij de partijen leven ook grote zorgen over de ASB. Een afrekenbare stoffenbalans is niet van vandaag op morgen geregeld. Het vertalen van doelstellingen naar gebieds- en bedrijfsniveau kost tijd en ligt gevoelig. Om juridisch geldend te zijn, moet hij bestand zijn tegen fraude. Daar zijn ook slechte ervaringen mee.

### **Tussenconclusie**

Als de deze belemmeringen overwonnen kunnen worden, dan is de ASB wat ons betreft de meest begaanbare weg vanwege bovenstaande argumenten. Als er serieus aan de totstandkoming gewerkt wordt, dan zien wij geen reden waarom hij er niet zo kunnen komen. Dit vraagt om een publiek-private samenwerking (overheid en sectorpartijen) om de werking van een afrekenbare stoffenbalans te doordenken. Wel gaat dit tijd kosten en is het complex. Voor de ene sector meer (bv. Akkerbouw) dan voor de andere (melkvee, pluimvee, varkens). De crux is om eerst een stoffenbalans te introduceren en vervolgens om deze afrekenbaar te maken, in lijn met het advies Remkes. Onderstaand werken we uit hoe deze optie eruit zou zien, als hij eenmaal werkt.

### **Uitwerking van doelsturing in relatie tot grondgebondenheid**

Wij stellen het volgende systeem voor:

1. Er komt een grondgebonden kader dat voor iedereen geldt. Een werkende en daadwerkelijk afrekenbare stoffenbalans betekent in ultimo dat er geen scherpe grondgebonden norm meer nodig is. Je weet dan immers vanuit de emissiedoelstellingen dat je voldoet aan de doelen. Tegelijk is er wel een algemeen geldende grondgebonden norm nodig, om te garanderen dat er een verband blijft tussen grond en aantal dieren.
2. Boeren krijgen een keuze. De keuze is óf een scherp generiek grondgebonden pad óf overstappen op een werkende afrekenbare stoffenbalans. Die twee keuzes zien er als volgt uit:
  - a. Boeren kunnen ervoor kiezen om te werken vanuit generieke grondgebonden normen. Die normen worden stapsgewijs scherper.
  - b. Boeren kunnen ervoor kiezen om met de ASB vanuit doelsturing te werken. Deze doelstellingen volgen uit de wettelijke kaders. Dat betekent dat overheid deze doelstellingen zal moeten doorvertalen naar bedrijfs- en/of perceel specifieke emissiedoelstellingen. We merken op: dat is niet zomaar gedaan. Je moet dan namelijk de doelen én weten én doorvertalen. Boeren die hiervoor kiezen gaan niet over op de verscherpte normen. Voor hen geldt dan alleen het algemene grondgebonden kader, zoals beschreven onder punt.
3. Met de afrekenbare stoffenbalans staat de boer aan het roer. Hij én de overheid kan met een ASB op bedrijfsniveau zien of hij aan de doelstellingen voldoet. Door ook op perceelniveau te monitoren en/of te meten kunnen sector en overheid dubbel controleren. Binnen de grenzen van de stoffenbalans en het algemene kader mogen boeren dan zelf weten hoe ze hun bedrijf inrichten.
4. Met kunstmestvervangers kunnen grondgebonden boeren een deel van hun mestoverschot tot kunstmest verwerken en het als kunstmest gebruiken of verkopen. Door kunstmestvervangers te maken (uit de diverse drijfmestsoorten) dan wel te gebruiken (in plaats van kunstmest) wordt enerzijds de kringloop op een lager schaalniveau gesloten en anderzijds wordt het gebruik van traditionele kunstmest verminderd. Als de stoffenbalans werkt, dan weet je zeker dat de ondernemers aan de doelstellingen voldoen. Binnen de grenzen van doelbereik geeft dat ruimte voor het gebruik van kunstmestvervangers. Dit geeft boeren verlichting. Dit kan alleen met toestemming van de Europese Commissie.

## 4. Uitdagingen om deze optie te realiseren

Er zijn stevige uitdagingen om deze optie te realiseren. In de kern hebben we zes uitdagingen geïdentificeerd:

- 1. De wet op grondgebondenheid gaat in 2025 in. Het uitwerken en verankeren van een stoffenbalans gaat nog even duren.** Dat betekent dat er een periode is dat de grondgebondenheid wél telt, maar aan de conditie van de stoffenbalans nog niet voldaan kan worden. De vraag is hoe die periode te overbruggen.
- 2. Doelen zijn nog niet vertaald naar bedrijfs- en/of perceelspecifieke doelen.** Voor een werkende afrekenbare stoffenbalans is het uiteraard noodzakelijk dat een bedrijf weet wat zijn (emissie) doelen zijn. Op dit moment is nog onduidelijk *hoe* en door *wie* (landelijke) doelstellingen naar bedrijfs- en/of perceelspecifieke doelstellingen vertaald worden.
- 3. Kunstmestvervangers zijn nog niet goedgekeurd.** Dit moet Europees gebeuren. Het kabinet moet binnen de grenzen van doelbereik hiervoor pleiten.
- 4. De overheid kan niet alleen verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en werking van de ASB.** Een publiek-private samenwerking moet zorgen voor de totstandkoming van de ASB. Aan de overheidszijde gaat het om LNV maar ook om andere overheidspartijen (NVWA, provincies, etc.). Het is verstandig om ook de keten en de sector te betrekken en medeverantwoordelijk te maken voor de werking van de ASB. Hoe gaat de overheid anders 52000 bedrijven controleren op naleving van die balans? Verstandig is daarom dat afnemers en verwerkers zich committeren aan afnemen bij partijen die de stoffenbalans op orde hebben én aan het zeker stellen dat dit ook echt zo is. Dat is in andere takken van sport niet ongebruikelijk. Die dubbele verantwoordelijkheid heeft als voordeel dat ook hier de sector en keten om een concrete bijdrage wordt gevraagd en het niet alleen maar de overheid is die moet controleren. Het wordt meer samen, zowel in het ontwerp van de ASB als in de naleving.
- 5. Boeren moeten zekerheid hebben dat de ASB er ook echt komt.** De manier waarop dit ontwikkeld en ingevoerd wordt moet vastgelegd worden. Wij vinden het verstandig dat een eerste uitwerking in de memorie van toelichting van de wet op grondgebondenheid komt te staan.
- 6. Fraude moet bestraft worden, maar een foutje moet je kunnen maken.** Er moet dus heel strak worden vastgelegd wat geldt als fraude en wat niet.

## 5. Advies

Alles overwegend adviseren we de partijen om het volgende af te spreken:

- 1. Voer stapsgewijs een grondgebonden norm in, die past bij het gewenste doelbereik.** Met betrekking tot grondgebondenheid zullen per 1-1-2027 graslandnormen gelden. In de eerste drie jaren zal die **pm** ha bedragen, in 20230 zal die **pm** ha bedragen. In 2032 **pm** ha. Deze normen moeten nog vastgesteld worden.
- 2. Zorg voor een wettelijke basis voor de ASB en stel zeker dat hij er komt.** LNV zal de wettelijke basis voor ASB creëren voor alle relevante partijen. Invoering zal gefaseerd plaatsvinden. Dat kan voor de verschillende sectoren verschillen. Voor de agrarische partijen moet de zekerheid zijn dat deze ASB er ook daadwerkelijk komt. We adviseren om dat in de memorie van toelichting bij de wet op grondgebondenheid op te nemen.
- 3. Agrarische partijen zullen samen met LNV, de ASB ontwikkelen en implementeren.** Daar komt een publiek-private werkorganisatie voor. Ook komt er budget voor de ontwikkeling van meetprogramma's. De ketenpartijen (inclusief de voerbedrijven en de verwerkers) committeren zich aan de snelle totstandkoming van een stoffenbalans en dragen bij aan de

werking daarvan. Zodra de werking, handhaving en controle in lijn gebracht zijn met de wettelijke eisen, zal deze stoffenbalans ook afrekenbaar gemaakt worden.

4. **Ga verstandig verder met pilots.** Blijf bestaande pilots uitvoeren met bestaande ondernemers rond doelsturing en mestbeleid, met als doel een goede ASB te ontwikkelen. Ontwikkel daarnaast nieuwe pilots rond doelsturing en mestbeleid.
5. **Bij ondernemers met een functionerende ASB zal dan enkel de algemene graslandnorm van **pm** ha gelden.** Voor ondernemers die er niet voor kiezen blijft de progressieve norm gelden. Hier komt dus een keuze voor ondernemers. Om dit niet onnodig gecompliceerd te maken komen er vaste momenten waarop boeren 'over kunnen gaan' op dit systeem. Het eerste moment moet tussen 2027 en 2030 plaatsvinden.
6. **Zorg met goede controle en handhaving voor boring.** Er zal stevig gecontroleerd en gehandhaafd worden. Dat voltrekt zich langs vier sporen:
  1. Controle vanuit de sector en keten. Controle vanuit de sector, leveranciers, verwerkers en brancheverenigingen. Boeren die stelselmatig frauderen krijgen kunnen in de keten geen zaken meer doen. Daar moeten de grote ketenpartijen en leveranciers zich aan committeren.
  2. Dubbele check. Er wordt op bedrijfsniveau geadmistreerd en waar nodig aanvullend op -bedrijfs-, stal en/of perceelniveau gemeten en gemonitord.
  3. Steekproeven vanuit de overheid. Daar waar aanleiding is uit de gebiedsmetingen én daar waar geen aanleiding is, zal met steekproeven gecontroleerd worden. Meetsystemen zijn er nu beperkt en het kost veel moeite om te ontwikkelen. Daar moet met kracht aan gewerkt worden en er is budget voor nodig.
  4. Hoog vertrouwen, hoge verantwoordelijkheid, hoge straffen. In ruil voor hoog vertrouwen geldt dat fraude een hoge boete volgt. Daarnaast geldt: twee gele kaarten betekent een rode. Dan volgen er de hoogste wettelijke sancties en vervalt het recht om met een ASB te werken. Dit betekent wel dat de criteria voor fraude goed moeten worden uitgewerkt. Een keer een foutje maken is niet direct een gele kaart. De precieze werking hiervan moet nog nader worden uitgewerkt.
7. **LNV zal met kracht pleiten voor erkenning van kunstmestvervangers, binnen de grenzen van de doelen.** Agrarische partijen zullen dat via hun Europese organisaties ondersteunen. Voor de agrarische partijen is deze toezegging onvoldoende. We adviseren om in onderling gesprek te kijken welke concrete acties kunnen worden ondernomen.