

Vergaderjaar 2023–2024

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 356

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2024

Op 26 april 2023 heeft de Minister voor Klimaat en Energie het voorjaarspakket klimaat¹ namens het kabinet aangeboden aan uw Kamer. Met dit pakket komt het klimaatdoel van tenminste 55% broeikasgasreductie in 2030 binnen bereik, indien alle maatregelen tijdig worden uitgewerkt en uitgevoerd zodat ze maximaal effect hebben. De vakministers zijn verantwoordelijk voor de maatregelen op het eigen beleidsterrein. In het kabinet is afgesproken dat zij uw Kamer informeren over de uitwerking daarvan. Met deze brief doe ik dat, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, voor de maatregelen uit het voorjaarspakket klimaat die op het terrein van de landbouw en het landgebruik liggen. Tevens informeer ik uw Kamer over de inzet op andere beleidsonderdelen en (internationale) ontwikkelingen die relevant zijn voor de klimaatopgave en geef ik aan hoe aan een aantal moties is voldaan. U ontvangt deze brief ter voorbereiding op het eerstvolgend Commissiedebat Landbouw, Klimaat en Voedsel dat is gepland op 15 februari 2024.

Per onderwerp wordt de beleidsinzet toegelicht.

Voortgang van het beleid

Elke sector moet een aandeel leveren in de realisatie van het nationale klimaatdoel in 2030. Het kabinet heeft het aandeel van de sectoren vertaald naar sectorale emissiedoelen. Het is de verantwoordelijkheid van elke vakminister om te zorgen dat de sector het emissiedoel haalt. Voor het behalen van de emissiedoelen voor de landbouw en het landgebruik draag ik samen met de Minister voor Natuur en Stikstof die verantwoordelijkheid. Voor de landbouw is het doel een broeikasgasemissie van maximaal 17,9 Mton CO₂-eq. in 2030, het doel voor het landgebruik is een emissie van maximaal 1,8 Mton CO₂-eq. in 2030. De doelen zijn kaderstellend voor het beleid. Belangrijk is dat keuzes ten behoeve van de

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1230

klimaatopgave zoveel mogelijk samenlopen met de aanpak van andere urgente opgaven (natuur/stikstof, waterkwaliteit) en dat ze hand in hand gaan met perspectief voor de sector. Er zijn nog stappen te zetten om recht te doen aan deze uitgangspunten en tevens uit te komen op de beoogde restemissies voor de landbouw en het landgebruik.

In de Klimaat- en Energieverkenning 2023 (KEV 2023) van het PBL en de Klimaatnota 2023 van het kabinet² is uw Kamer uitgebreid over de effecten van het beleid geïnformeerd. Daarnaast is het online dashboard klimaatbeleid³ beschikbaar met informatie over de voortgang van het klimaatbeleid. Uit de emissieramingen blijkt dat het doel voor de glastuinbouw in 2030 binnen bereik ligt. Voor de landbouw als totaal (veehouderij, akkerbouw en glastuinbouw samen) en het landgebruik (veenweiden, bomen, bossen, natuur en landbouwbodems) is dat nog niet het geval. Het PBL raamt dat de broeikasgasemissie van de landbouw als gevolg van het beleid daalt naar 19–22 Mton CO₂-eq. in 2030. Dat is circa 1 tot 4 Mton boven het restemissiedoel van 17,9 Mton CO₂-eq. De emissie vanuit het landgebruik komt volgens de ramingen uit op 2,5–3,7 Mton CO₂-eq. in 2030. Het verschil tot het doel van 1,8 Mton CO₂-eq. in 2030 voor het landgebruik is 0,7 tot 1,9 Mton. Ook de realisatie van het methaandoel van 30% reductie in 2030 ligt met een geraamde reductie tussen 17 en 25% nog niet op schema.

Om de doelen voor de landbouw en het landgebruik te halen is een inhaalslag nodig. Die inhaalslag is in de eerste plaats mogelijk door uitwerking van reeds geagendeerd beleid, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en concretisering van in te zetten maatregelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de opgave van dien aard is dat deze ingrijpende maatregelen vraagt. Hiervoor zijn fundamentele veranderingen in de landbouw en het landgebruik, zeker met het oog op de lange termijn, noodzakelijk. Over de fundamentele veranderingen zal een komend kabinet zich moeten uitspreken.

Veehouderij en akkerbouw

De klimaatopgave voor de veehouderij en akkerbouw loopt mee in de integrale transitie van het landelijk gebied waaraan uitvoering wordt gegeven met het NPLG. Conform het coalitieakkoord uit 2021 is de opgave 5 Mton CO₂-eq. broeikasgasreductie in 2030, te realiseren via het NPLG. In het IBO Klimaat rapport «Scherpe doelen, scherpe keuzes»⁴ dat in maart 2023 is gepubliceerd, is onder bepaalde aannames ingeschat dat de beëindigingsregelingen resulteren in circa 1 Mton CO₂-eq. reductie.⁵ In het kader van het voorjaarspakket klimaat heeft het kabinet afgesproken om voor de resterende 4 Mton generieke normerende en beprijzende maatregelen te treffen. Besloten is om hiervoor de route van het Landbouwakkoord te benutten met de afspraak dat als deze route niet voldoende zou opleveren, het kabinet zelf met maatregelen zou komen. Tot een Landbouwakkoord is het vorig jaar niet gekomen. Het is aan het volgend kabinet om verdere stappen te zetten en te besluiten over de additionele maatregelen die het klimaatdoel voor de landbouw binnen bereik halen. Opties hiervoor worden ambtelijk uitgewerkt op basis van de informatie in het eerdergenoemde IBO Klimaat, het rapport Normeren en

² Kamerstuk 32 813, nr. 1307

³ www.dashboardklimaatbeleid.nl

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1177

⁵ Dit is een zeer ruwe schatting gebaseerd op de hoeveelheid middelen die in het coalitieakkoord uit 2021 zijn toebedeeld aan opkoopregelingen met focus op stikstof (6 miljard euro). De aanname is dat de regelingen door de focus op stikstof vooral leiden tot een afname in diercategorieën met een lage broeikasgasuitstoot (zoals pluimvee) en minder in diercategorieën met een hoge broeikasgasuitstoot (zoals rundvee).

beprijzen stikstofemissies van ABD-Topconsult en het concept-Landbouwakkoord. Het volgende kabinet kan hiermee tot een gewogen besluit komen.

Dat betekent niet dat het beleid stil staat. Ik ga verder met de uitvoering van maatregelen uit het Klimaatakkoord. In het programma Integraal Aanpakken methaan en ammoniak, wordt continu gewerkt aan het beschikbaar krijgen van perspectiefvolle reductiemaatregelen. Veehouders kunnen met deze maatregelen aan de slag om hun bedrijf toekomstgericht aan te passen aan de opgaven voor klimaat en stikstof. Daarbij wordt ook gekeken naar het betrouwbaar meten en berekenen van broeikasgas-emissies in de veehouderij. Zo wordt er gewerkt aan een meetprotocol voor emissie monitoring van methaan. Daarnaast blijkt uit recent onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) dat door dagontmesting de methaanemissie uit de mest bij varkens flink wordt gereduceerd.⁶ Dagontmesting kan in combinatie met (mono)mestvergisting in de melkvee- en varkenshouderij bovendien een bijdrage leveren aan de groengasproductie. Mestvergisting wordt gestimuleerd met de SDE++ en in de toekomst ook met de aangekondigde bijmengverplichting. In de zomer van 2023 en recentelijk is uw Kamer over de bijmengverplichting en groen gas geïnformeerd.⁷

Daarnaast is uw Kamer op 5 december jl. geïnformeerd over de mestproductieplafonds.⁸ Per 1 januari 2024 zijn vanwege de derogatiebeschikking zowel het nationale mestproductieplafond als ook de sectorale mestproductieplafonds gelijk gesteld aan de werkelijke mestproductie in 2020.⁹ In 2025 moet de nationale mestproductie nog eens met circa 10% verminderd worden en zullen ook de sectorale mestproductieplafonds daarop aangepast moeten worden. Over de invulling van de maatregelen om de mestproductieplafonds niet te overschrijden, verwijs ik u naar voornoemde brief. De maatregelen zijn gericht op het beperken van de mestproductie en hebben daarmee ook effect op de uitstoot van broeikasgassen. Het PBL heeft de mogelijke effecten van de derogatiebeschikking 2022–2025 meegenomen in de emissieramingen voor 2030 in de KEV 2023. Deze zijn daarmee al in beeld voor het doel in 2030.

Ook ander beleid heeft invloed op het verlagen van emissies, zoals de aanpak piekbelasting. Via deze aanpak zijn beëindigingsregelingen beschikbaar voor boeren die vrijwillig willen stoppen. De belangstelling voor de verschillende beëindigingsregelingen is groot. Het PBL heeft de effecten van deze beëindigingsregelingen¹⁰ ingeschat en meegenomen in de emissieramingen voor 2030. Nadat veehouders hun productie hebben beëindigd wordt duidelijk hoeveel reductie daadwerkelijk in de praktijk wordt gerealiseerd. Naast bedrijfsbeëindiging wordt met de aanpak piekbelasting ingezet op innoveren, verplaatsen, extensiveren en omschakelen. Ook regelingen voor deze onderdelen kunnen zo mogelijk resulteren in reductie van de broeikasgasuitstoot, afhankelijk van de uitwerking. Eventuele effecten zijn nog niet meegenomen in de emissieramingen voor 2030. Uw Kamer is op 23 januari jl. over de voortgang van de regelingen voor piekbelasters geïnformeerd.¹¹

⁶ Rapport Emissiereductie methaan, ammoniak, en geur in varkensstallen met dagontmesting, WUR, juni 2023

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1283 en Kamerbrief over aanpassingen bijmengverplichting groen gas.

⁸ Kamerstuk 33 037, nr. 524

⁹ Stcrt 2023, nr. 34916

¹⁰ Lbv, Lbv-plus en MGAB

¹¹ Kamerstuk 30 252, nr. 149

In de Kamerbrief van 23 juni 2023¹² is aangekondigd om een implementatieplan voor doelsturing te maken. Daarvoor is nodig dat de doelen voor klimaat en de andere duurzaamheidsopgaven concreet worden vertaald naar bedrijfsniveau en dat de prestaties op het individuele bedrijf betrouwbaar gemonitord kunnen worden, bijvoorbeeld door emissies continu te meten of door deze op een andere manier te berekenen. Dit is mogelijk als er betrouwbare meetsystemen en berekeningswijzen beschikbaar komen. Voor het vertalen van de doelen naar bedrijfsniveau wordt gewerkt met de systematiek van Kritische Prestatie Indicatoren voor kringlooplandbouw. Dit vormt een gemeenschappelijke duurzaamheidstaal voor zowel markt als overheid. De relevante KPI's voor klimaat zijn nog in onderzoek. Daarbij wordt onder andere gekeken naar meetbaarheid, borgbaarheid, zeggingskracht en naar de mogelijkheid tot beïnvloeding van en afwenteling op andere duurzaamheidsdoelen. Het streven is om de definities en rekenregels voor de KPI's, waaronder die voor klimaat, in 2024 vast te stellen. Dat neemt niet weg dat de verdere uitwerking van doelsturing tijd vraagt en dat invoering daarom niet op korte termijn realiseerbaar is. Ik kijk daarbij ook naar andere instrumenten die ten behoeve van doelsturing kunnen worden ingezet. Doelbereik is en blijft het uitgangspunt.

Glastuinbouw

Er zijn het afgelopen jaar diverse stappen gezet om te komen tot een samenhangend beleidspakket ten behoeve van de energietransitie in de glastuinbouw. De maatregelen uit dit pakket leiden ertoe dat het restemissiedoel voor de glastuinbouw voor 2030 binnen bereik ligt. Dat doel voor de glastuinbouw is met het voorjaarspakket klimaat vastgesteld op een emissie van 4,3 Mton CO₂-eq. De individuele CO₂-heffing glastuinbouw zoals opgenomen in de Wet fiscale maatregelen glastuinbouw die op 1 januari 2025 in werking treedt borgt dit doel. Daarnaast vallen glastuinbouwbedrijven inmiddels ook onder de energiebesparingsplicht¹³. De beweging naar een klimaatneutrale glastuinbouw wordt door het kabinet ondersteund door 500 miljoen euro uit het Klimaatfonds beschikbaar te stellen ten behoeve van energiebesparing en warmte-infrastructuur.

Middels een separate brief wordt uw Kamer in aanloop naar het Commissiedebat Tuinbouw, visserij en biotechnologie op 8 februari aanstaande uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken rondom de energietransitie in de glastuinbouw.

Voedsel

De omslag naar een duurzame landbouw hangt nauw samen met de inzet van de rest van de keten en de consument. Om daadwerkelijk een omslag te bewerkstelligen naar een duurzaam, toekomstbestendig voedselsysteem, is het belangrijk om naar alle verschillende onderdelen van de keten te kijken. In het voorjaarspakket klimaat is voor mogelijke maatregelen op het gebied van voedsel verwezen naar de gesprekken die destijds werden gevoerd over het Landbouwakkoord. Er is geen Landbouwakkoord gekomen waardoor hier ook geen aanvullende afspraken over zijn gemaakt. Het afgelopen jaar is veel ingezet op het realiseren van meer transparantie over hoe duurzaam ons voedselaanbod en de voedselconsumptie is. Meer transparantie is een voorwaarde om gericht maatregelen te kunnen nemen. Vorige maand is een dashboard

¹² Kamerstuk 30 252, nr. 100

¹³ Vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving onder de Omgevingswet.

gepubliceerd dat inzicht geeft in de voortgang van de supermarkten op een aantal belangrijke duurzame transitieën en over welke informatie beschikbaar is. Het dashboard voor supermarkten bouwt deels voort op bestaande monitors, zoals de monitor Duurzaam Voedsel en de monitor op voedselverspilling.

Een belangrijke stap in de transitie naar een duurzaam en gezond eetpatroon is het toewerken naar een verhouding van 50% plantaardige en 50% dierlijke eiwitten. Nu bestaat het gemiddelde voedingspatroon van de Nederlandse bevolking uit 43% plantaardige eiwitten en 57% dierlijke eiwitten (RIVM, Voedselconsumptiepeiling 2019–2021). Om consumenten te ondersteunen om de gemiddelde consumptie van dierlijke eiwitten te verminderen, wordt ingezet op een mix van communicatie, monitoring en andere maatregelen. Voorbeelden zijn duurzaam eten in de Rijksbrede klimaatcampagne «Zet ook de knop om» en voorlichting over duurzame en gezonde voedselkeuzes via het Voedingscentrum. Om te kunnen volgen of de ambitie van 50/50 eiwitverhouding dichterbij komt, worden monitors ontwikkeld om de verhouding in het voedselaanbod tussen producten met dierlijke en plantaardige eiwitten, de verkoop van deze producten bij supermarkten en de consumptie ervan te meten. Aan de Gezondheidsraad is advies gevraagd over de duurzaamheids- en gezondheidsaspecten van een verdere eiwitverschuiving in ons consumptiepatroon naar een 60/40 verhouding (plantaardig/dierlijk). Uw Kamer heeft recent het rapport van de Gezondheidsraad ontvangen¹⁴. Op korte termijn volgt de kabinetsappreciatie van het advies van de Gezondheidsraad.

Programma veenweide

De opgave voor de veenweidegebieden in Nederland is om 1 Mton CO₂-eq. reductie in 2030 te bereiken door de broeikasgasuitstoot vanuit veenbodems te verlagen en door koolstof in die bodems vast te leggen. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over de aanpak en de inzet van middelen. Met de in 2018–2021 aan provincies verstrekte middelen (Klimaatenvolpe en Impulsgelden veenweide) hebben de zes veenweideprovincies (Groningen, Friesland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Overijssel) een eerste veenweidestrategie opgesteld en zijn ze gestart met gebiedsprocessen en met de uitvoering van maatregelen via een bottom-up gebiedsgerichte aanpak. De veenweideaanpak is integraal: de opgaven voor klimaat, stikstof, water, groenblauwe dooradering, natuur en biodiversiteit (waaronder ook weidevogels) worden in samenhang opgepakt. Regionaal draagvlak voor te nemen maatregelen in relatie tot toekomstperspectief voor agrarische ondernemers is een belangrijk uitgangspunt van de provinciale aanpak. Van twee van de zes veenweidestrategieën kon het PBL de effecten inschatten in de KEV 2023. Deze zijn geraamd op 0,3 Mton CO₂-eq. in 2030. Dat deel van de opgave is meegenomen in de emissieramingen voor 2030.

De uitvoering van het veenweidebeleid loopt mee in het NPLG. In 2023 zijn de veenweidestrategieën onderdeel geworden van de provinciale programma's landelijk gebied van het NPLG. De provincies zijn gevraagd om bij de eerste versies van gebiedsprogramma's ook eerste maatregel-pakketten met betrekking tot de veenweiden toe te voegen. Op basis van het positieve advies van de kennisinstellingen over de eerste maatregel-pakketten zijn middelen beschikbaar gesteld om uitvoering te kunnen geven aan deze maatregel-pakketten.

¹⁴ Kamerstuk 31 532, nr. 289

In 2019 is het Nationaal Onderzoeksprogramma Broeikasgassen Veenweide (NOBV) gestart om meer kennis te verkrijgen over de broeikasgasuitstoot en effectiviteit van maatregelen in veenweidegebied. In het voorjaar komen de meetresultaten beschikbaar over de eerste drie meetjaren 2020–2022 waarmee er meer inzicht komt in de feitelijke broeikasgasuitstoot uit veen- en moerige gronden. Het onderzoek heeft daarnaast een monitoringsystematiek (SOMERS2.0) in de vorm van een set aan rekenregels opgeleverd waarmee de effecten van oppervlaktewaterpeil-verhogingen en toepassing van waterinfiltratiesystemen kunnen worden ingeschat. Op basis hiervan worden de effecten van de eerste maatregelen die door provincies zijn genomen in de jaren 2017–2022 in beeld gebracht. Publicatie van het NOBV-rapport wordt in het voorjaar 2024 verwacht. De inzet is om de nieuwe inzichten te laten doorwerken in de komende jaarlijkse rapportage voor de Europese *Land Use, Land Use Change and Forestry*-verordening.

Op 1 november 2023 is de regeling «Samenwerking in veenweiden en overgangsgebieden N2000» gepubliceerd, die voor het eerst in mei 2024 zal worden opengesteld. Deze regeling heeft het doel om het verhogen van de grondwaterstand op graslandpercelen in veenweidegebieden te stimuleren zodat de CO₂-emissie uit veengronden vermindert. Juist de combinatie van geringere drooglegging (jaarlijkse vergoeding) en waterinfiltratie (eenmalige vergoeding) draagt bij aan deze reductie. Ook is het mogelijk dat melkveehouderijbedrijven extensiveren in veenweidegebieden en in en rond stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden. Door een jaarlijkse vergoeding voor een extensieve bedrijfsvoering (productie- en bemestingsvolume is maximaal 150 of 100 kg stikstofdierexcretie per hectare per bedrijf, geen stikstofkunstmest) kan de ammoniakemissies ook op de percelen verminderen. Door extensivering op de percelen dichtbij de natuurgebieden of in de weidevogelgebieden komt er meer ruimte binnen de bedrijven en op de percelen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit past heel goed bij het Aanvalsplan Grutto.

Duurzame landbouwbodems

Een gezonde bodem is een onmisbaar onderdeel van duurzame en veerkrachtige landbouw. Het vormt niet alleen de basis voor onze voedselvoorziening, maar levert ook een belangrijke bijdrage aan de opgaven op het gebied van klimaat, water, biodiversiteit en stikstof. Binnen het Nationaal Programma Landbouwbodems (NPL) werkt het ministerie daarom, samen met partijen in de agroketen, aan een gebieds-gerichte strategie voor duurzame landbouwbodems. Doel hiervan is om vanaf 2030 alle landbouwbodems duurzaam te beheren en jaarlijks 0,5 Mton CO₂-eq. extra koolstof vast te leggen in minerale landbouwbodems, conform de afspraken uit het Klimaatakkoord. Een duurzaam beheerde bodem stoot minder broeikasgassen uit. Daarnaast zorgt het vastleggen van extra bodemkoolstof ervoor dat de bodem weerbaarder is tegen droogte, hitte, verzilting en overvloedige neerslag. Voor de ambities op het gebied van klimaatadaptatie en -mitigatie, (grond)waterkwaliteit en -kwantiteit, onder- en bovengrondse biodiversiteit en stikstof is een gezonde bodem als basis cruciaal.

Om duurzaam bodembeheer en extra koolstofvastlegging in de bodem te stimuleren wordt ingezet op verschillende sporen. Het gaat bijvoorbeeld om het stimuleren van kennisontwikkeling en -verspreiding onder andere via het onderzoeksprogramma Slim Landgebruik. In november 2023 is een samenvatting van de resultaten van 5 jaar onderzoek binnen Slim Landgebruik gepubliceerd, waaruit bleek dat het klimaatdoel van 0,5 Mton extra koolstofvastlegging in minerale landbouwbodems in theorie haalbaar is. Daarbij geldt wel dat maatregelen die bijdragen aan koolstof-

vastlegging voldoende en kundig worden toegepast door alle agrarisch ondernemers. Daarom wordt via het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) intensief ingezet op kennisverspreiding over duurzaam bodembeheer en klimaatadaptatie. Inmiddels zijn zo'n 10 BodemTeams opgericht waarbij agrariërs worden meegenomen in de bodemaspecten op hun bedrijf. De opdracht aan DAW loopt tot en met september 2024 en wordt dit voorjaar geëvalueerd. In aanvulling hierop zet ik met het NPL in op het geven van (financiële) beleidsimpulsen via het GLB/NSP, bijvoorbeeld voor langjarig grasland, groenbemesters en rustgewassen. Ook werk ik aan het stimuleren van innovatie en vernieuwing in de keten. Ik ga dit jaar onderzoeken in hoeverre het huidige instrumentarium toereikend is om de bovengenoemde doelstellingen voor 2030 te halen. In de KEV 2023 geeft het PBL aan dat voor de vastlegging van koolstof in landbouwbodems diverse maatregelen en instrumenten beschikbaar zijn, zoals ook hierboven omschreven. In het PBL-rapport worden specifiek de maatregelen uit het GLB/NSP genoemd. Het effect van de maatregelen heeft een grote onzekerheidsmarge. Het PBL verwacht dat de verschillende beschikbare maatregelen en instrumenten een effect kunnen hebben van 0 tot bijna 0,3 Mton CO₂-eq.

Duurzaam bodembeheer vergt maatwerk, aangezien maatregelen kunnen verschillen per type bodem. Daarom vergt dit een gebiedsgerichte aanpak. Als gebiedsregisseur hebben provincies een belangrijke rol bij de uitvoering van het NPL door de doelen voor koolstofvastlegging te vertalen naar maatregelen die passen bij de regionale karakteristieken van de bodem. In het Ontwerp-NPLG is een regionale verdeling voor koolstofvastlegging opgenomen per provincie. De afgelopen maanden zijn verschillende sessies met provincies georganiseerd om dit verder uit te werken. De provincies zijn verzocht om uiterlijk in maart hun aangepaste maatregelenpakketten in te dienen voor 2024. Voor de voortzetting van de gezamenlijke inzet voor koolstofvastlegging vindt in maart een sessie met alle provincies plaats. Daarnaast wordt in het NPLG ook specifiek aandacht besteed aan bodem en water sturend door dit centraal te stellen bij de gebiedsprogramma's en ruimtelijke inrichting. Tijdens de Nationale Bodemtop op 7 februari 2024 is er extra aandacht voor de rol van de bodem in de regio, zoals het NPLG, water en bodem sturend en de mogelijke impact van de EU Richtlijn bodemonitoring en bodemweerbaarheid.

Tot slot maakt ook monitoring van de staat van de Nederlandse landbouwbodems deel uit van het NPL. Dit gebeurt met behulp van een periodieke grootschalige landelijke steekproef op basis van de onafhankelijke en gedragen indicatoren. In 2019 heeft LNV opdracht gegeven tot een nulmeting naar de bodemkwaliteit van landbouwbodems. Bij deze nulmeting is zowel gebruik gemaakt van een uitgebreide dataset (CC-NL) van meer dan duizend locaties als de bodemindicatoren van de BLN (Bodemindicatoren voor Landbouwgronden in Nederland). De volgende ronde van de landelijke steekproef vindt in 2024 plaats, waarmee trends in de integrale kwaliteit van de Nederlandse bodem als gevolg van het bodembeheer inzichtelijk worden.

Bossen

Met de uitvoering van de Bossenstrategie wordt gewerkt aan gezonde, toekomstbestendige en maatschappelijk gewaardeerde bossen. Deze bossen dragen bij aan de klimaatopgave, de versterking van de biodiversiteit, de mogelijkheid tot recreatie en de circulaire economie door duurzame productie van hout. In het Klimaatakkoord is afgesproken om via de Bossenstrategie en maatregelen in andere (natte) natuur 0,4–0,8 Mton CO₂-eq. additionele koolstofvastlegging te realiseren in 2030.

In de KEV 2023 heeft het PBL de effecten van het beleid ingeschat op 0,1 tot 0,4 Mton in 2030. Dat deel van de opgave is meegenomen in de emissieramingen voor 2030.

De uitvoering van de klimaatopgave is onderdeel van het NPLG. Het doel is om tot en met 2030 in totaal 37.400 ha nieuw bos aan te leggen en het bestaande bos te herstellen. Daarnaast is de ambitie van het NPLG om in 2050 het aanvalsplan landschapselementen te realiseren. Agroforestry is geen doel op zich maar biedt binnen het NPLG kansen om aan de klimaatopgave bij te dragen en om landbouw en natuur te verbinden. Cruciaal voor het kunnen realiseren van de opgave is de beschikbaarheid van financiering waarvoor onder andere het Transitiefonds is beoogd. In de provinciale gebiedsprogramma's landelijk gebied is tot nu toe onvoldoende uitgewerkt hoe de klimaatopgave voor bos, bomen en natuur behaald gaat worden. Dit betreft de concrete uitwerking van maatregelen en de doorrekening van het klimaatteffect waardoor nog open blijft hoe de provinciale programma's gezamenlijk bijdragen aan het landelijk doelbereik. In het voorjaar van 2024 worden afspraken met de provincies gemaakt over de invulling van de (rest)opgave en verdere uitwerking van de provinciale plannen.

Koolstofvastlegging in bomen, bossen en natuur is niet alleen nodig voor de opgave in 2030, maar zeker ook voor de ambitie om klimaatneutraliteit voor Nederland te bereiken in 2050. Die ambitie kan alleen worden waargemaakt als koolstof wordt vastgelegd – waaronder in bomen, bossen en natuur, veenweiden en landbouwbodems – om onvermijdbare restemissies te kunnen compenseren. De klimaatopgave vraagt in dit verband om meer ruimte voor bomen, bossen en natuur. Om die ruimte te vinden moet er snel een hectare-verdeling onder provincies wordt vastgesteld. Ook is beschikbaarheid van publieke grond voor boomaanplant nodig. De inzet voor de komende periode is om hierover met de mede-overheden¹⁵ tot bestuurlijke afspraken te komen, zodat de Bossenstrategie binnen het NPLG versneld uitgevoerd kan worden.

Opt-in ETS

In de voorjaarsbrief klimaat¹⁶ is aangekondigd dat het kabinet het nieuwe Europese emissiehandelssysteem voor brandstofleveranciers (ETS2) zo breed mogelijk in wil voeren in 2027. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van de zogenaamde opt-in, waarmee alle fossiele brandstoffen in Nederland onder het nieuwe handelssysteem zullen vallen, inclusief fossiele brandstoffen in de landbouw en visserij. Met de invoering van de opt-in ETS wordt de broeikasgasuitstoot door fossiel brandstofgebruik verder gereduceerd. Conform de voorjaarsbesluitvorming heeft het kabinet haar voornemen over de opt-in inmiddels met de Europese Commissie gedeeld. Om een zorgvuldige besluitvorming en implementatie van de opt-in ETS te borgen wordt er op dit moment een impactanalyse uitgevoerd op het gebied van de land- en tuinbouw, de visserij en de binnenvaart. In het voorjaar zal het kabinet definitief een besluit nemen en daar de bevindingen uit de impactanalyse in meenemen.

Klimaatplan 2024 en klimaatneutraliteit in 2050

Het kabinet werkt aan het Klimaatplan voor 2024. Dit plan, dat op grond van de Klimaatwet om de vijf jaar moet worden herzien, bevat de belangrijkste thema's van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar, waaronder emissiereductie, hernieuwbare energie en energiebesparing.

¹⁵ Gemeenten, waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie

¹⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 1230

Het nieuwe Klimaatplan zal ook nadrukkelijk stil staan bij het pad richting een klimaatneutrale samenleving in 2050, waarbij onder andere de mogelijke bijdrage van de Nederlandse landbouw en het landgebruik wordt geschetst. Naast het verder reduceren van broeikasgasemissies bestaat deze bijdrage uit het vergroten van koolstofvastlegging in (biogene koolstofreservoirs in) landgebruik. Deze koolstofvastlegging maakt onderdeel uit van de totale hoeveelheid koolstofverwijdering die nodig zal zijn om de totale restemissies in 2050 te compenseren. Het Klimaatplan zal belangrijke beleidskeuzes schetsen, en mogelijk voorstellen doen, die richting geven aan de lange-termijn-transitie van de Nederlandse landbouw en het landgebruik.

Op 27 oktober jl. is uw Kamer geïnformeerd over de contouren van het Klimaatplan¹⁷. Deze brief agendeert wat het demissionaire kabinet beschouwt als de hoofdzaken voor de gedachtevorming en de besluitvorming over het Klimaatplan. Over de contourenbrief is een internetconsultatie gedaan. Daarmee zijn burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties actief uitgenodigd om mee te denken en te praten over de inhoud van het Klimaatplan. Voor wat betreft de bijdrage van de landbouw en het landgebruik is op 1 november jl. een eerste gesprek gevoerd met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Die bijdrage moet worden gezien in het licht van de transitie van de landbouw en het landgebruik die ook voor andere opgaven nodig is. Uit het gesprek bleek dat de beelden over hoe de landbouw en het landgebruik kunnen bijdragen aan klimaatneutraliteit voor Nederland in 2050 nog sterk uiteenlopen. Het gesprek krijgt dit voorjaar vervolg.

Komende maanden wordt verder invulling gegeven aan het schrijfproces van het ontwerp-Klimaatplan. Ik ga er van uit dat het ontwerp-Klimaatplan wordt vastgesteld door een nieuw kabinet. Lukt dit niet vanwege het tempo van de formatie, dan kan een nieuw kabinet besluiten om het ontwerp-Klimaatplan later alsnog aan te passen. De wijzigingen van het beleid worden in dat geval ook ter publieke consultatie voorgelegd.

Hernieuwbare energie

De landbouw draagt bij aan de energietransitie, via de opwek van hernieuwbare energie op het erf. Als boeren duurzame energie opwekken om elektriciteit te leveren aan het net wordt de klimaatwinst toegerekend aan de elektriciteitssector in lijn met de reken- en rapportagereregels die internationaal zijn vastgesteld. De bijdrage van de landbouw hieraan wordt niet afzonderlijk in beeld gebracht. Ik verken de mogelijkheid om de energietransitie in de landbouw inzichtelijk te maken via de monitoring van het klimaatbeleid. Het hangt van de beschikbaarheid van data in de registratiesystemen af of dit goed mogelijk is.

EU ontwikkelingen

Op het gebied van Europees Klimaatbeleid zijn er verschillende ontwikkelingen gaande, waaronder lopende wetgevingstrajecten en verkenningen naar nieuwe klimaatbeleid die de landbouw en het landgebruik raken. Naar verwachting publiceert de Europese Commissie in het eerste kwartaal van 2024 een communicatie over een Europees klimaatdoel in 2040, in lijn met de verplichting hiertoe in de Europese Klimaatwet. Uw Kamer zal hier via een BNC-fiche over worden geïnformeerd. De Europese Commissie doet op dit moment onderzoek naar aanvullend klimaatbeleid voor de landbouw op EU-niveau in het kader van het mogelijke klimaat-

¹⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1311

beleid na 2030, inclusief een mogelijk emissiehandelssysteem¹⁸ alsook het samenvoegen van de landbouw en landgebruik in een nieuwe klimaatbeleidspijler. Op dit moment heeft de landbouw geen separaat EU klimaatdoel, maar valt de sector onder de Effort Sharing Regulation (ESR), welke een nationaal overkoepelend doel stelt aan emissies in de landbouw, gebouwde omgeving, mobiliteit en een deel van de industrie. Na 2030 loopt de ESR af en zal dit mogelijk gaan veranderen. Over een mogelijk EU emissiehandels-systeem voor de landbouw heeft de Europese Commissie op 13 november 2023 jl. een studie gepubliceerd. Deze studie heeft in kaart gebracht op welke manieren er een prijs gegeven kan worden aan de broeikasgasuitstoot in de primaire landbouw in de agri-foodketen. Naar verwachting zal de Europese Commissie komen met een pakket klimaatbeleidsvoorstellen voor de periode na 2030 nadat er een 2040 doelstelling is overeengekomen. Op basis van het volledig pakket aan klimaatbeleidsvoorstellen zal het kabinet een positie innemen.

Carbon Removal Certification Framework (CRCF)

Op 23 januari jl. vond de eerste politieke triloog over het Carbon Removal Certification Framework (CRCF) plaats. De doelstelling van deze verordening is het faciliteren van de uitvoering van koolstofverwijderingsactiviteiten door (groepen van) exploitanten. Daartoe brengt de verordening een vrijwillig certificeringskader tot stand waarin kwaliteitscriteria voor koolstofverwijderingsactiviteiten en regels voor het certificeringsproces en certificeringsprogramma's zijn vastgesteld. Het certificeringskader is van toepassing op drie categorieën koolstofverwijderingsactiviteiten, te weten permanente koolstofopslag, koolstoflandbouw en koolstofopslag in producten. De certificaten kunnen gebruikt worden voor de kwaliteitsborging van zowel uit publieke als private bronnen gefinancierde koolstofverwijderingsactiviteiten. De verwachting is dat door deze kwaliteitsborging de waarde van de gerealiseerde koolstofverwijdering zal toenemen en daarmee ook de inkomsten voor landbeheerders die koolstoflandbouwactiviteiten uitvoeren of gewassen telen voor «biobased» producten waarin langdurig koolstof wordt opgeslagen. Dit zal op zijn beurt bijdragen aan de realisatie van de EU en nationale klimaatdoelen voor landgebruik in 2030, als ook aan de realisatie van de EU en nationale doelen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn.

Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

De uitkomst van de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies in Brussel is dat de drempelwaarden voor veehouderijsectoren in de herziene RIE vergelijkbaar zijn met die in de huidige richtlijn¹⁹. De rundveehouderij gaat, in afwijking van het oorspronkelijke voorstel en de positie van het kabinet, niet onder de richtlijn vallen. Wel wordt het broeikasgas methaan nieuw aan de richtlijn toegevoegd. Komende tijd worden de uitvoeringsregels opgesteld waarin de exacte uitwerking van de richtlijn voor de veehouderij duidelijk wordt. In de herziene RIE is een review clause opgenomen die de Europese Commissie mandaat geeft om voor eind 2026 te overwegen of het nodig is voor de Unie om de emissies van veehouderij breder aan te pakken en daartoe eventuele aanvullende regels in de richtlijn voor te stellen. Dit betekent dat het vooruitzicht richting 2030 en verder nog kan wijzigen.

¹⁸ https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/looking-how-mitigate-emissions-agriculture-2023-11-13_en

¹⁹ Drempelwaarden zijn: 280 LSU (grootvee-eenheden) voor pluimvee, 350 LSU voor varkens, en 380 LSU voor gemengde bedrijven.

Internationale ontwikkelingen

Van 30 november tot 12 december 2023 is de 28e Conferentie van Partijen (COP28) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) gehouden in Dubai, de Verenigde Arabische Emiraten. Over de uitkomsten van de COP28, onder andere met betrekking tot de landbouw en het landgebruik is uw Kamer op 2 februari jl. geïnformeerd. Dit voorjaar zal uw Kamer ook worden geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de internationale klimaatstrategie (IKS) conform de toezegging die hierover op 23 juni 2023 is gedaan²⁰. De IKS is in 2022 opgesteld om invulling te geven aan de internationale klimaatinzet van het kabinet gericht op landen buiten de Europese Unie. Aangezien landbouw en landgebruik samen verantwoordelijk zijn voor bijna een kwart van de emissies wereldwijd en de belangrijkste driver van biodiversiteitsverlies vormen, zijn dit belangrijke onderwerpen in de IKS.

Motie leden Bromet en Thijssen over fossielvrije landbouwmachines

Landbouwwerktuigen stoten CO₂ uit door de verbranding van fossiele brandstoffen. De transitie van deze werktuigen naar fossielvrije alternatieven verloopt langzaam mede door de hoge investeringskosten en beperkte beschikbaarheid van die alternatieven. De leden Bromet en Thijssen hebben de regering in een motie²¹ verzocht te onderzoeken wat er nodig is om de ontwikkeling van fossielvrije landbouwmachines verder te ondersteunen en aanschaf en gebruik hiervan te bevorderen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft in dit kader opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren. Dat onderzoek is onlangs afgerond. Het rapport, dat uw Kamer hierbij ontvangt, geeft inzicht in de kansen en knelpunten en doet aanbevelingen voor de transitie naar duurzame landbouwwerktuigen. Daarin zijn vijf routes naar voren gekomen die kunnen bijdragen aan fossielvrije landbouwwerktuigen. Deze routes zijn technisch en gedragsmatig van aard:

1) hernieuwbare brandstoffen, 2) batterij-elektrisch, 3) waterstof, 4) robotisering en 5) gedragsverandering. Alle vijf leiden tot aanzienlijke reductie van broeikasgassen en sommige ook tot reductie van luchtverontreinigende stoffen.

Ik herken de beschreven routes. De routes bevatten ook aspecten die vergelijkbaar zijn met de verduurzamingstrajecten van andere zware sectoren in de mobiliteit, zoals bouwmachines. Daarnaast passen ze bij het Nederlandse beleid op het gebied van hernieuwbare energie in vervoer (de jaarverplichting)²² en de afwegingen uit het duurzaamheidskader biogrondstoffen²³.

Ik wil er op wijzen dat ondernemers in de landbouw al gebruik kunnen maken van regelingen om duurzame landbouwwerktuigen aan te schaffen. Met behulp van de MIA/VAMIL zijn bijvoorbeeld duurzaamheidsinvesteringen fiscaal aftrekbaar van de inkomstenbelasting. Er is meer nodig om de transitie naar fossielvrije landbouwwerktuigen te maken. Daarbij hecht ik er veel waarde aan dat de transitie goed aansluit bij bestaand beleid en bij het beleid van vergelijkbare sectoren. Daarom zal het kabinet op basis van het rapport van RVO inventariseren wat de ervaringen in andere sectoren zijn en bezien of er synergie kan plaats-

²⁰ Kamerstuk 31 793, nr. 252

²¹ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 50

²² Hernieuwbare Energie voor Vervoer 2022–2030 | Nederlandse Emissieautoriteit

²³ Kamerstuk 32 813, nr. 617

vinden in de verschillende verduurzamingstrajecten. Hierbij valt te denken aan leerpunten en raakvlakken uit de aanpak van Schoon en Emissieloos Bouwen. Ook zal voor hernieuwbare energie aansluiting worden gezocht bij het beleid voor duurzame energie in vervoer en bij de inzet voor het aanscherpen van de internationale emissiewetgeving voor mobiele werktuigen. Parallel in dit proces betreft het ministerie ook de partijen die deelnemen aan het landelijk Klimaatoverleg landbouw en landgebruik. Met deze partijen streef ik ernaar om eind 2024 met een actieplan te komen om de verduurzamingsopgave te begeleiden. Hiermee is de motie uitgevoerd.

Motie lid Van der Plas over effecten bij verplaatsing productie naar buitenland

Ter opvolging van de motie van het lid Van der Plas²⁴ heb ik het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en WUR gevraagd om onderzoek te doen naar wat de effecten op emissies zijn bij verplaatsing van Nederlandse productie, van de belangrijkste landbouwexportproducten, naar andere landen. Gezien de breedte van de motie en de complexiteit om beschikbare data met elkaar te vergelijken is dit onderzoek nog gaande. Naar verwachting kan het resultaat van dit onderzoek in het eerste kwartaal van dit jaar naar uw Kamer worden verzonden.

Motie lid Van der Plas over bevorderen kennisontwikkeling koolstofvastlegging

Het lid Van der Plas heeft de regering in een motie²⁵ verzocht om met retailers om tafel te gaan en ze te stimuleren en faciliteren om voor Nederlandse boeren een project te starten dat de kennisontwikkeling op het gebied van koolstofvastlegging bevordert. In de motie wordt verwezen naar een project van een retailer in België die gestart is met extra begeleiding om vijftien koolstofboeren op te leiden. In het kader van het Landbouwakkoord zijn gesprekken gevoerd met ketenpartijen, waaronder retailers, over hun rol in de verduurzaming van de voedselproductie. Met de inzet om afspraken te maken die zorgen voor een goede prijs voor duurzaamheidsinspanningen aan het begin van de keten. Onder deze duurzaamheidsinspanningen vallen ook inspanningen die bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering. Naast het verminderen van de uitstoot van broeikasgasemissies omvat dit het vergroten van koolstofvastlegging in onder andere de bodem. Hiermee geef ik invulling aan de motie. De gesprekken die in het kader van het Landbouwakkoord zijn gevoerd gingen echter niet zozeer over het starten van projecten, maar over structurele vergoeding voor duurzaamheidsinspanningen door ketenpartijen. Kennisontwikkeling op het gebied van koolstofvastlegging in de bodem wordt reeds gestimuleerd door het onderzoeksprogramma Slim Landgebruik²⁶. Binnen dit onderzoeksprogramma wordt in regionale netwerken akkerbouw en veehouderij, met in totaal ongeveer 130 bedrijven, de toepassing van maatregelen voor koolstofvastlegging in landbouwbodems binnen een bedrijfsspecifieke context ondersteund.

Motie lid De Groot c.s. over koolstofopslag in bouwmaterialen

In de motie van het lid Tjeerd de Groot c.s.²⁷ wordt de regering verzocht beleid te ontwikkelen om koolstofopslag in bouwmaterialen te stimuleren en daarbij een generieke methode te ontwikkelen waarmee snel koolstof-

²⁴ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1499

²⁵ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1377

²⁶ <https://slimlandgebruik.nl/>

²⁷ Kamerstuk 33 576, nr. 291

certificaten te maken zijn voor combinaties van gewassen en isolatie- en bouwmaterialen. Ter invulling van die motie heeft de Stichting Nationale Koolstofmarkt (SNK) opdracht gekregen om een generieke certificeringsmethode te ontwikkelen voor langdurige koolstofopslag door toepassing van biobased bouwmaterialen in bouwwerken. Deze methode is in januari gepubliceerd op de website van SNK²⁸. Samenwerkingsverbanden van ketenactoren kunnen op basis van deze methode aanvragen voor certificering van projecten indienen bij SNK. De ontwikkeling van deze generieke certificeringsmethode is tevens een van de interventies van de Nationale Aanpak Biobased Bouwen die op 23 november jl. aan uw Kamer is aangeboden²⁹. Deze aanpak is een uitwerking van de maatregel «normering bouwmaterialen en stimulering ten behoeve van biobased» bouwen uit het voorjaarspakket klimaat. Voor deze maatregel is in totaal € 200 miljoen gereserveerd uit het Klimaatfonds. Het idee is dat de inkomsten uit de verkoop van koolstofcertificaten een aanvulling kunnen zijn op de inkomsten uit de verkoop van vezelgewassen voor de telers hiervan. Een goed verdienmodel voor telers is cruciaal om de gewenste hoeveelheid vezelgewassen, die nodig zijn voor het opschalen van biobased bouwen, te realiseren. De motie is hiermee uitgevoerd.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

²⁸ <https://nationaleco2markt.nl/methoden/>

²⁹ Kamerstuk 32 852, nr. 286