

De *Afrekenbare StoffenBalans* laat zich als volgt samenvatten:

1. De *Afrekenbare StoffenBalans* geldt sectorbreed, dus zowel voor grondgebonden bedrijven als voor niet-primair-grondgebonden bedrijven (zoals intensieve veehouderij).
2. Ga voor alle landbouwbedrijven (zowel extensief als intensief) naar een robuuste *Afrekenbare StoffenBalans*-aanpak. Dat betekent sturen op het verschil tussen wat er via de inputs (bemesting, diervoeding) aan stikstof ingaat en wat er via de outputs (nuttige producten met een marktwaarde) uitkomt.

Bij de inputs gaat het bijvoorbeeld om voer en kunstmest. Bij de outputs gaat het om alle producten die aan anderen verkocht worden of op het eigen bedrijf nuttig worden gebruikt (inclusief hoogwaardige mest die aan andere bedrijven wordt geleverd).

Het verschil is het overschot aan mineralen die niet hergebruikt worden, en dus vroeg of laat leiden tot ongewenste emissies naar het milieu (lucht, grondwater en oppervlaktewater). Op dit overschot wordt gestuurd met de *Afrekenbare StoffenBalans*. Deze balans kan door de agrarische ondernemer tevens worden gebruikt als managementinstrument voor maatwerk in resultaatgerichte toepassing van de 'best ecological means'. Omdat gestuurd wordt op doelen kan de ondernemer zelf beslissen welke middelen hij inzet om die doelen te halen.

3. Ga bij de *Afrekenbare StoffenBalans* zoveel mogelijk uit van meten (van meetbare inputs, outputs en verliezen) als basis voor de berekening van het overschot, omdat daardoor goede managementpraktijken en waardevolle, maar wetenschappelijk nog niet bewezen, technieken ook zichtbaar gemaakt worden (zie ook tekstkader "meten" verderop in dit hoofdstuk). Bovendien kunnen zo de gemeten emissies gebruikt worden als check op de forfaitaire elementen in de berekening van het overschot, wat ook nuttig is om fraude in de opstelling van balansen tegen te gaan..
4. Het Adviescollege richt zich, gezien de opdracht, primair op stikstof, maar hecht er zeer aan te adviseren dat in de *Afrekenbare StoffenBalans* naast stikstof ook andere stoffen worden meegenomen, zodat meekoppelkansen worden benut en integraal gestuurd wordt op zoveel mogelijk relevante effecten (bijv. naast NH₃ en NO_x ook nitraat, nitriet, fosfaat, fijnstof, geur, methaan en lachgas). In theorie is het mogelijk dat door bepaalde maatregelen bijv. fosfaatemissies worden gereduceerd en ammoniak- of nitraatemissies toenemen. Op basis van de *Afrekenbare StoffenBalans* dient daarom voor elke stof een doelstelling te worden geformuleerd, en dient de nutriëntenbalans in samenhang te worden beschouwd en gehanteerd.
5. Bij de vormgeving van de *Afrekenbare StoffenBalans* moeten ook andere Europeesrechtelijke randvoorwaarden naast de natuur-gerelateerde Habitatrichtlijn in aanmerking worden genomen. Denk daarbij aan de Europese milieuregelgeving ten aanzien van bodem, lucht en water, met name waar het gaat om de Nitraatrichtlijn. Dat betekent dat met sturing via de *Afrekenbare StoffenBalans* ook de Europese systematiek van regulering van het gebruik van meststoffen in het kader van de Nitraatrichtlijn moet zijn verdisconteerd mede in het licht van het arrest van het Hof van Justitie (HvJ EG, 2 oktober 2003, zaak C-322/00 over de omzetting van de Nitraatrichtlijn – Minas).

Hierbij beveelt het Adviescollege aan om in overleg met de Europese Unie te bezien of flexibilisering van de gebruiksnormen mogelijk is. De huidige gebruiksnormen gelden overal, zonder de karakteristieken van het bedrijf en het perceel te benutten. Als zodanig zijn ze strijdig met een benadering die de bodem-fysische, -chemische en -biologische kenmerken als uitgangspunt neemt. Goed bodembeheer vraagt om maatwerk. Daarmee is zowel milieukundig als bedrijfseconomisch winst te boeken.

6. De sturing vindt plaats op bedrijfs- en op perceelniveau om te voorkomen dat de balans op bedrijfsniveau klopt, maar op perceelniveau tot teveel emissie leidt. Hierbij moet ook de netto-mineralisatie (de stikstof die voorkomt uit het – over een lange termijn opgebouwde voorraad - organisch materiaal in bodems) en de biologische stikstofbinding in de balans meegenomen worden om tot een reële emissiebeheersing te komen.
7. De *Afrekenbare StoffenBalans* dient sluitend te zijn. Voor de veehouderij betekent dit bijv. dat waardevolle diermest voor bemesting kan worden weggezet bij een akkerbouwer, mits deze akkerbouwer ook zorgt voor een sluitende balans. Daarom geldt de balans zowel op bedrijfsniveau als op perceelniveau. De regionale buurtcontracten, zoals voorgesteld door de Commissie Grondgebondenheid¹⁷ kunnen hiervoor erg goed dienst doen. Maar ook leveringscontracten van circulaire grondstoffen voor partij X, die zijn geproduceerd uit reststromen van partij Y in een ander gebied, moeten worden ingepast in sluitende balansen op beide bedrijven in beide gebieden.
8. Stuur op het overschot door normen op te leggen die in de loop van de tijd scherper worden en dwing daarmee af dat de emissie afneemt. Deze normen worden bepaald op basis van het maximaal toegestane verlies aan stikstof in procenten ten opzichte van de outputs. Als willekeurig voorbeeld kan gedacht worden aan een maximaal overschot van stikstof van 20% dat terug moet lopen naar 10% in 2030. Essentieel is dat de systematiek zo gekozen wordt dat degenen die een groter overschot hebben, meer moeten doen dan degenen die een kleiner overschot hebben. Op deze wijze wordt goed gedrag in het verleden beloond.
9. De overschotnormen zijn afhankelijk van wat voor natuurgebieden – gelet op de instandhoudingsdoelen – nodig is aan daling van de depositie in de betreffende provincie, gegeven de actuele stikstofdepositie ten opzichte van de KDW. De opgave vanuit de instandhoudingsdoelstellingen (en de gebruiksnormen) wordt teruggerekend naar sectoren en zal voor de landbouw resulteren in sturing op reductie van overschotten die indicatief zijn voor emissies (maximale aanvoer van mest of diervoer per hectare of per bedrijf). Dit waarborgt de koppeling tussen de depositiedaling vanuit de Habitatrichtlijn en gebruiksnormen vanuit de Nitraatrichtlijn in een sturing op bedrijfsoverschotten, waarbij de agrarische ondernemer dat kan realiseren met keuzes die passen bij zijn bedrijf en de omstandigheden.
10. De normen voor het overschot zijn lager en dalen sneller naarmate een bedrijf dichterbij een voor stikstofgevoelig natuurgebied zit, in ieder geval voor ammoniak. Daarbij dienen de normen gebaseerd te zijn op wat lokaal gezien ecologisch nodig is per gebied. De nationale emissiereductie van 50% in 2030 wordt daarbij door het Rijk vertaald naar een doelstelling op provincieniveau, op basis van wat ecologisch nodig is per provincie.

¹⁷ 'Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij', 12 april 2018.

Provincies berekenen wat dit betekent voor de normen die per gebied en bedrijf gelden, afhankelijk van de afstand tot natuurgebieden. Daarbij kan terug worden gevallen op de eerder geïntroduceerde driedeling in het landelijk gebied:

- Afstand tot het 'groene' Natuurnetwerk Nederland (NNN) met daarbinnen Natura 2000-gebieden.
- Ligging in het 'rode' landbouwgebied zoals aangewezen in de Agrarische Kaart van Nederland (AKN).
- Of ligging in 'oranje' multifunctionele overgangsgebieden.

Dit zal betekenen dat normen per provincie verschillen en dat binnen provincies voor het ene gebied een (veel) lagere norm en/of scherpere reductie nodig is, dan voor een ander gebied, omdat de normen vastgesteld worden vanuit het oogpunt van de reductie van depositie die nodig is in specifieke natuurgebieden.

11. De wijze waarop de emissiedoelstelling wordt gerealiseerd, wordt overgelaten aan de ondernemers die weten dat bij goed presteren een (financiële) prikkel wordt verkregen en bij niet-presteren een sanctie wordt opgelegd. Er wordt niet op de middelen, maar wel op het doel gestuurd (emissiereductie als gevolg van een betere mineralenbalans). Dit geeft vrijheid voor ondernemers.
12. De financiële prikkels kunnen eraan bijdragen dat boeren een verdienmodel hebben dat het mogelijk maakt om binnen dit systeem duurzaam te ondernemen:
 - a. Prikkels worden zoveel mogelijk in privaatrechtelijke contracten met boeren vastgelegd met een dusdanige looptijd dat gegarandeerd is dat investeringen in reductie van stikstofemissies renderen. Daarmee wordt voorkomen dat prikkels tussentijds veranderen, omdat politieke of maatschappelijke voorkeuren wijzigen.
 - b. Prikkels worden gekoppeld aan het bereikte resultaat (doelspecifiek, te weten reductie van stikstofemissies) en niet naar de manier waarop dat moet worden gerealiseerd (middelvoorschriften).
 - c. De overheid moet voldoende publieke middelen beschikbaar stellen voor boeren die publieke taken (bijv. agrarisch natuurbeheer) uitvoeren. Deze vergoeding is in ieder geval nodig als uitbreiding van de grond of vermindering van het aantal dieren nodig is om aan de normen van de *Afrekenbare StoffenBalans* te voldoen, en natuurbeheer een noodzakelijk onderdeel uitmaakt van wat ecologisch gewenst is. Daardoor wordt het mogelijk om vooral dichtbij natuurgebieden natuurinclusief te boeren. Ook voor andere boeren moet de mogelijkheid gelden van agrarisch natuurbeheer, waarbij de collectieven voor agrarisch natuurbeheer een experimenteerstatus krijgen. Met de Europese Unie moet intensief worden overlegd over het verkrijgen van ontheffing (ofwel: het verkrijgen van toestemming voor staatssteun), zodat het faciliteren van een duurzaam verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw past binnen de regels ten aanzien van staatssteun, omdat dit noodzakelijk is om de natuurdoelen te halen. Daarnaast zal Nederland pleiten voor inpassing van deze aanpak in de EU-strategie Green Deal/het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

- d. De overheid moet gerichte innovatieprogramma's subsidiëren die leiden tot duurzame reducties van stikstofemissies die verder gaan dan de norm, omdat dergelijke innovaties zich moeten bewijzen voordat reguliere stalsysteembouw en landbouwmechanisatie dit op de markt brengen. Hierbij moet worden gedacht aan aanpassing van de stalinrichting (zoals het scheiden van urine en feces) of omschakeling naar een praktijk van kringlooplandbouw of natuurinclusieve landbouw. Om die marktintroductie te versnellen, valt te denken aan een investeringsregeling van 4 jaar, waarbij in het eerste jaar een investeringssubsidie aan koplopers wordt verstrekt van 80%, het tweede jaar van 60%, het derde jaar van 40% en het vierde jaar van 20%. Daarbij dient te worden bezien of versnelde afschrijving fiscaal nodig is voor een voldoende snelle implementatie.
- e. Toepassing van (onbewerkte)¹⁸ drijfmest op akker- en weidegronden wordt uiterlijk 2030 uitgefaseerd. Er komt een robuuste subsidieregeling voor mestopwerking zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke bemesting bevordert wordt. De kwaliteit van dierlijke mest wordt geborgd door een systeem zoals dat bestaat voor voeders. Dit vormt de basis voor de daaropvolgende uitfasering van de opvang van drijfmest. De huidige mestwetgeving bevordert deze transitie naar een emissiearme opvang, opwerking en toepassing van dierlijke mest niet, en zal daarop moeten worden gemoderniseerd.
- f. Alle rechtensystemen (dierrechten, fosfaatrechten, varkensrechten, pluimveerechten) en zoveel mogelijk middelenvoorschriften (waaronder de Regeling ammoniak en veehouderij, Rav, en de regeling emissiearme aanwending mest) worden afgeschaft na bewezen effectiviteit van de *Afrekenbare StoffenBalans*. De vertaling van de Europese Meststoffenverordening en Nitraatrichtlijn is in Nederland een complex van verplichtingen ten aanzien van bemestingsvoorschriften met gebruiksnormen en aanwendingseisen, die een ecologische basis voor bemesting met een emissiearme benutting van dierlijke mest vanuit een verantwoorde kringloop in de weg staat. Andere te strakke middelvoorschriften, die afleiden van een emissiereductie met maatwerk, betreffen mestopslag, scheuren grasland, verplichte vanggewassen, verplichte veevoermaatregelen voor specifieke voeders i.p.v. rantsoen. Het kabinet moet prioriteit geven aan het aanpassen van richtlijnen, zodat alle overbodige middelvoorschriften verdwijnen.
- g. Het grondbeleid is een belangrijk aandachtspunt. Grondprijzen vormen een belemmerende factor als het om verdienmodellen gaat. Ook de Europese mededingingsregels zijn beperkend (marktkracht). Niet zozeer het gebruik van gronden in het verleden zou bepalend moeten zijn voor de grondprijs, maar de intrinsieke waarde van de grond. In sommige gebieden (m.n. in de 'oranje' overgangsgebieden) zullen de grondprijzen niet gemakkelijk dalen. Voor banken is hier een sleutelpositie weggelegd.

¹⁸ Mest moet worden bewerkt voordat het op het land mag worden toegepast. In 2030 zal er nog geen 100% mestscheiding zijn, en zal er nog drijfmest worden opgevangen. Echter, het economisch voordeel van drijfmest wordt met de eis op bewerking minder, en zal dan op een termijn van 20 jaar (gezien de investeringstermijn in drijfmestsystemen) tot volledige uitfasering van drijfmestopvang leiden. Dit betekent dat eerst uitfasering van toepassing van drijfmest zal plaatsvinden, en daarna uitfasering van opvang van drijfmest.

- h. De huidige pachtwetgeving bevordert de emissiearme landbouw en de kwaliteit van de overgangsgebieden niet. Pacht die geen rekening houdt met de duurzame bodemwaarde, put de bodem uit. Binnen de huidige erfpachtbepalingen kunnen verpachters geen eisen opleggen aan de pachters over het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen. Ook het fiscale regime bevordert een verduurzaming van de verpachte gronden niet. Wijziging van deze wetgeving is noodzakelijk. Het pachtsysteem wordt daarom zodanig aangepast dat boeren ook rendabel kunnen investeren in het goed gebruiken van de grond. Daarbij is van belang dat de looptijd van de pacht dusdanig lang is (denk aan 30 jaar), dat minimaliseren van stikstofoverschot terug te verdienen is. Ook is van belang dat de waarde van de grond als onderpand bepaald wordt op basis van de toekomstige productiviteit, omdat dit volhoudbare productie garandeert.

De overheid, als grote uitgever van pachtgronden, dient hiervoor het goede voorbeeld te geven, en via regelgeving ervoor te zorgen dat dat voorbeeld zoveel mogelijk door anderen gevolgd wordt.

13. Zorg via sancties dat boeren geen verdienmodel hebben als ze de doelen niet halen en dat ongewenste inputs tegengegaan worden. Dit vraagt van de overheid een investering in een stringent systeem van handhaving, op basis van metingen. Daarnaast kunnen digitale technieken worden gebruikt om fraude op te sporen door prestaties van boeren onderling te vergelijken zodat risicogerichte controle kan plaatsvinden.

- a. Bedrijven die boven de norm uitkomen van de *Afrekenbare StoffenBalans*, betalen een prohibitieve heffing om een voldoende prikkel te geven om de norm te halen. De heffing moet hoger zijn dan de kosten om mest (illegaal) weg te laten werken, zodat er een prikkel komt om daadwerkelijk om te schakelen. De prohibitiviteit wordt zowel gerelateerd aan de mate van overschrijding als de duur daarvan. Het is noodzakelijk dat heffingen fors oplopen als de overschrijding groter wordt en langer duurt.
- b. Er komt een belasting op het gebruik van traditionele (KAS- en NPK-)kunstmest die hoog genoeg is zodat het gebruik van kwalitatief hoogwaardige dierlijke mest normaliter competitief is.
- c. Voor bedrijven die een vergunning in het natuur- of milieuspoor hebben en waarvan de opgelegde heffing niet voldoende snel resulteert in het halen van de norm, wordt de vergunning gewijzigd of ingetrokken, of kunnen maatregelen worden genomen op grond van artikel 2.4 Wet natuurbescherming. (Dit zal onder de Omgevingswet terugkomen in de vorm van de specifieke zorgplicht, waarover maatwerkregels of maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.) Voor bedrijven zonder vergunning worden bij het niet halen van de norm, maatregelen genomen in het kader van artikel 2.4 Wet natuurbescherming.

Het Adviescollege realiseert zich dat het halen van de doelen alleen kan als overheden en private partijen bereid zijn fors te investeren in de landbouw. Het advies is dan ook hiervoor voldoende middelen te reserveren zodat gegarandeerd wordt dat de noodzakelijke transitie gerealiseerd kan worden.

Ook is het van belang het systeem van de *Afrekenbare StoffenBalans* te integreren in het te moderniseren mestbeleid, en de daaraan gekoppelde wijziging van de mestwetgeving.