

Daan Boezeman, Aldrik Tiktak, Marjon Hellegers
& Dirk-Jan van der Hoek
Planbureau voor de Leefomgeving

Extensieve landbouw in Het Groene Woud
in Noord-Brabant:



Technisch innoveren of extensiveren Landbouw en natuur in de verkiezingsprogramma's

FOTO: CIRKEL DER NATUURFLICKR

Het landelijk gebied staat weer prominent op de politieke agenda. Hoe zien de politieke ideeën over de toekomst van landbouw en natuur eruit? Wat zijn de consequenties voor het landelijk gebied als deze ideeën in de praktijk worden gebracht?

De politieke en maatschappelijke aandacht voor landbouw en natuur groeit. Met 'kringlooplandbouw', 'landschaps-pijn' en 'structureel systeemherstel' doken er nieuwe begrippen op in het debat over de positie van boeren, burgers en biodiversiteit in het Nederlandse platteland. De stikstofcrisis zette de verhoudingen op scherp. Terwijl het Malieveld volstroomde met protesterende boeren, botsten de coalitiepartners met elkaar over de landbouw. Een nieuwe *one-issue* partij, de BoerBurger-Beweging, zag het licht en heeft inmiddels een Kamerzetel verworven. Het landelijk gebied staat prominent op de politieke agenda.

Het brede spectrum aan opvattingen over de toekomst van het landelijk gebied is deels terug te voeren op de belangen van de gebruikers. De landbouwsector zoekt naar voldoende productieruimte. De natuurorganisaties willen de natuur en biodiversiteit herstellen. De stedeling heeft behoefte aan recreatieruimte. Daarmee verschillen ook de wensen omtrent landbouw en natuur, vanouds de grootverbruikers van de ruimte. In 2015 werd 66% van het Nederlandse landoppervlak benut voor landbouw en was 15% bos en open natuurlijk terrein. Hoe ziet het spectrum aan ideeën over de toekomst van de landbouw en de natuur in Nederland eruit?

Perspectieven

De programma's van de politieke partijen voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen bieden een mooie staalkaart van de uiteenlopende wensen voor landbouw en natuur. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) analyseerde deze partijprogramma's (zie kader). Daaruit komen duidelijk verschillende perspectieven

naar voren. Over het 'wat' zijn de partijen het redelijk eens: alle onderschrijven de zorg voor de natuur, het landschap en de economische positie van de Nederlandse boeren. Over het 'hoe' verschillen de meningen veel meer. Op welke manier zouden de landbouw en natuur zich moeten ontwikkelen? Welke rol heeft de overheid daarin te vervullen?

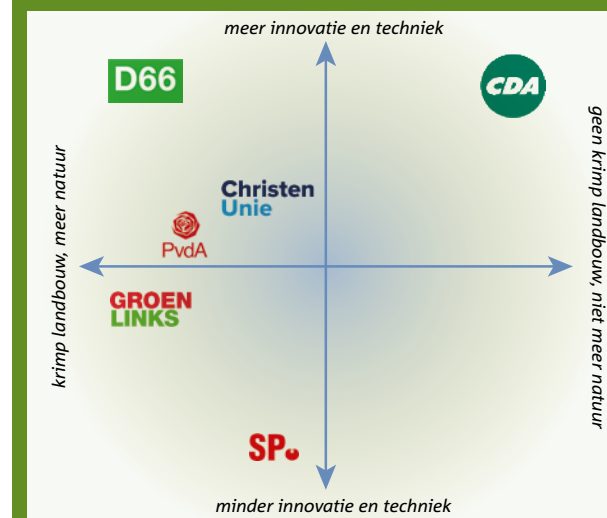
De verschillen zijn grofweg terug te voeren op twee twistpunten. Ten eerste: de rol van en het vertrouwen in innovatie en techniek. Ook in Nederland drukken de tovenaars en profeten uit Charles Manns bestseller over de toekomst van de landbouw hun stempel op de politieke partijen. Sommige partijen zijn heel optimistisch over het probleemoplossend vermogen van de wetenschap en technologie. Zij zien de oplossing in betere beheersing van het landbouwproces door nieuwe staltechnieken, robotisering en precisielandbouw. Zij zetten in op intensivering en optimalisering van natuurherstelmaatregelen in bestaande natuur. Daartegenover staan partijen die minder vertrouwen op technologische oplossingen. Boeren zouden juist minder gebruik moeten maken van synthetische meststoffen of bestrijdingsmiddelen. In de landbouwgebieden krijgen natuurlijke processen de ruimte, met minder ontwatering. Dit geldt ook voor natuurgebieden, waarbij het dan gaat om herstel van natuurlijke processen en uiteindelijk structureel systeemherstel. Het tweede twistpunt is de gewenste omvang van landbouw en natuur. Aan de ene kant van het spectrum staan partijen die inzetten op krimp van de veestapel. Zij willen ook dat een deel van de landbouwgrond wordt omgezet in natuurareaal en dat boeren meer ruimte voor agrarische natuur creëren. Andere partijen zijn faliekant tegen zo'n ontwikkeling. In hun visie moeten het huidige landbouwareaal bewaard blijven om het concurrentievermogen van de agrosector te behouden. Natuurherstel vindt vooral plaats binnen bestaande natuurgebieden die in Europees verband wettelijk beschermd zijn.

Varianten

Door de discussie terug te brengen tot deze twee twistpunten slaan we het debat over het landelijk gebied behoorlijk plat. In de praktijk bestaan er vele grijstinten en zijn de keuzes voor het landelijk gebied niet zo zwart-wit. Wel vormen ze de hoekpunten van het denken over de toekomst van de landbouw en natuur voor de komende jaren (figuur 1). Wat zijn de gevolgen voor de leefomgeving in het landelijk gebied als deze ideeën in de praktijk worden gebracht? Om die vraag te beantwoorden leiden we uit de twistpunten twee contrasterende denkrichtingen af: een 'technologische' en een 'extensieve'. Deze denkrichtingen

Enkele partijen zetten in op krimp van de veestapel; andere zijn daar faliekant tegen

Figuur 1: Relatieve positie van de zes geanalyseerde politieke partijen op de twee twistpunten 'innovatie en techniek' en 'krimp landbouw/meer natuur'



De relatieve positie van de partijen is gebaseerd op hun voorstellen om extra te investeren of te bezuinigen op maatregelen die bij twee twistpunten passen.

analyseren we op hun effecten voor 2030. We gaan eerst in op de landbouw en daarna op de natuureffecten.

Technologische variant

De ene denkrichting benadrukt technologie als oplossingsrichting. Landbouw en natuur zijn hier gescheiden functies, die hun huidige ruimte behouden. Er wordt bijvoorbeeld gekozen voor geavanceerde emissiearme stalsystemen, waar de poep en plas van dieren gescheiden worden opgevangen of snel naar gekoelde tanks worden afgevoerd. Dit remt de vorming van ammoniak en het broeikasgas methaan. Verder wordt ingezet

Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's

In de aanloop naar de verkiezingen analyseerden het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau de programma's van politieke partijen. Het CDA, D66, de ChristenUnie, GroenLinks, de PvdA en de SP lieten hun maatregelenpakket op eigen verzoek doorrekenen. Het PBL bracht de kosten en effecten daarvan in kaart voor vier thema's: (1) Mobiliteit & bereikbaarheid, (2) Klimaat & energie, (3) Landbouw, voedsel & natuur en (4) Wonen. Voor het derde thema hanteerde het PBL een brede set van indicatoren. Hier zoomen we in op enkele daarvan: de uitstoot van stikstof en broeikasgassen, de biodiversiteit en de sociaaleconomische effecten van de maatregelenpakketten. Het rapport beschouwt de individuele verkiezingsprogramma's. Voor dit artikel hebben we daaruit twee uiterste varianten afgeleid, die het debat over de toekomst van het landelijk gebied kenschetsen.



op aangepast veevoer en precisielandbouw om de emissies van stikstof en bestrijdingsmiddelen te verminderen. Natuurherstel vindt plaats in bestaande gebieden. Het gaat dan zowel om maatregelen die leiden tot structureel systeemherstel, bijvoorbeeld door herinrichting van gebieden, als om maatregelen met een tijdelijk effect zoals plaggen en maaien. Er is in deze variant geen ruimte voor nieuwe natuur.

Een belangrijk punt van het huidige en toekomstige beleid is de uitstoot van stikstof, en in de landbouw vooral ammoniak (zie kader). Met het huidige afgesproken beleid zal de landbouw ongeveer 100 kiloton ammoniak per jaar uitstoten in 2030. De extra maatregelen in de technologische variant kunnen de uitstoot zo'n 20% verminderen. Dat percentage kan na 2030 nog oplopen als meer stallen aan het eind van hun economische levensduur zijn en bij vervanging emissiearm worden gemaakt. Een steeds belangrijker punt in het (landbouw)beleid is het klimaat. Bij de veehouderij en de akkerbouw gaat het dan vooral om de uitstoot van methaan en lachgas. Daarnaast komen er broeikasgassen vrij uit landbouwbodems, en uit de veenweidegebieden als gevolg van veenoxidatie. Technologische maatregelen kunnen de broeikasgasemissies uit landbouw en landgebruik in 2030 slechts 7% verlagen. Een belangrijk deel van de methaanuitstoot is namelijk afkomstig van fermentatie van voer door herkauwende koeien. Dit biologische proces is niet gemakkelijk op korte termijn bij te sturen door anders te fokken of te voeren. Methaan afzuigen zou vereisen dat koeien in gesloten stallen verblijven. Dat gaat echter in tegen de maatschappelijke wens koeien in de wei te laten lopen.

Al met al helpen de technologische oplossingen de uitstoot te verlichten, maar zitten daar wel grenzen aan. Dit omdat stikstof een essentieel onderdeel is van de productiekringloop, en het vrijkomen van stikstof in de vorm van ammoniak of lachgas nooit geheel te voorkomen zijn. Bovendien moeten veel van de nieuwe



technieken hun effectiviteit in de praktijk nog bewijzen; de milieuwinst kan tegenvallen. De landbouw zal zich economisch verder ontwikkelen op het pad dat momenteel al dominant is: steeds minder boeren zullen op steeds intensievere bedrijven de totale Nederlandse productie op peil houden. Hierdoor kan ook het economische cluster van toeleveranciers, financiers en verwerkers van producten in stand blijven. Boeren zullen in hun boekhouding moeten aantonen dat de gekozen technieken de uitstoot van stoffen naar het milieu terugdringen. De productiekosten zullen in Nederland toenemen als boeren deze emissie-reducerende technieken implementeren, terwijl die vergeleken met omliggende landen nu al relatief hoog zijn.

Extensiveringsvariant

De andere denkrichting koerst juist op extensivering van de Nederlandse landbouw en een groter oppervlak natuur. De veestapel wordt ingekrompen, vooral doordat de overheid in het komende decennium veehouderijen aankoopt. Het aantal kippen en varkens loopt met de helft terug en het aantal melkkoeien met een derde. Een deel van de verworven landbouwgrond wordt verpacht of verkocht aan extensief boerende bedrijven. De koeien staan zo veel mogelijk buiten en drijfmest wordt uitgefaseerd. Het overige deel van de verworven grond wordt omgezet in nieuwe natuur. In deze variant wordt ook meer geld uit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ingezet voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Landbouw en natuur zijn ruimtelijk meer verweven.

Deze maatregelen dringen de uitstoot van ammoniak en van

Technologische maatregelen kunnen de uitstoot van stikstof met 20% verminderen en van broeikasgassen met 7%

broeikasgassen sterker terug dan die in de technologische variant. Dit komt vooral door de krimp van de veestapel. In de extensieve variant neemt de uitstoot van ammoniak het komende decennium met een derde af en de uitstoot van broeikasgassen met een kwart. In veenweidegebieden zorgt het extensievere grondgebruik via vernatting voor minder uitstoot van broeikasgassen uit de bodem.

De druk op de leefomgeving neemt af, maar ook bij de extensivering van het landbouwsysteem blijft er milieudruk bestaan. Meer beweiding leidt tot minder ammoniakvorming, maar bijvoorbeeld tot meer verliezen via lachgas naar de lucht en nitraat naar het water. Bovendien: als we evenveel vlees blijven eten, zullen de broeikasgasuitstoot en druk op de biodiversiteit in het buitenland toenemen.

Voor de landbouweconomie zou deze variant een kentering betekenen. De milieulasten voor reguliere boeren stijgen en de werkgelegenheid in de agrosektor zal dalen doordat productievolumes afnemen. Extensieve, natuur-inclusieve of biologische bedrijven vormen nu nichemarkten. Ondanks de overheidsuitgaven van enkele miljarden per jaar om veebedrijven uit te

Intensieve landbouw met gebruik van nieuwe technologie: schuren met zonnepanelen en luchtwassers. Hier aan de Langbroekerwetering.

kopen en hun grond onder extensiveringsvoorwaarden tegen lage prijzen aan boeren te verpachten, is het de vraag of boeren voldoende zullen verdienen. De prijs van landbouwproducten is immers afhankelijk van internationale markten. En slechts een beperkt aantal consumenten is bereid meer te betalen voor producten vanuit alternatieve vormen van landbouw.

Natuur

Zowel de technologische als de extensieve variant draagt bij aan het behoud en de verbetering van de natuur in Nederland. Er zijn wel verschillen in de manier waarop en de mate waarin dat gebeurt. Een belangrijke indicator in het natuurbeleid is hoe het gesteld is met planten- en diersoorten die beschermd zijn door de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Biodiversiteitsherstel is overigens lang niet altijd het enige of dominante motief achter natuurplannen. De recreatiefunctie van natuur en het vermogen er koolstof in op te slaan zijn andere motieven. Deze kunnen op gespannen voet staan met het doel kwetsbare soorten in stand te houden.

De technologische variant, waarin landbouw en natuur gescheiden ruimtelijke functies zijn, realiseert natuurwinst door enerzijds minder neerslag van stikstof en anderzijds herstelmaatregelen in de bestaande natuur. Voor natuurherstel is het noodzakelijk beide maatregelen te combineren. Reductie van stikstofdepositie helpt vermesting en verzuring te verminderen, maar pakt niet de ruimtelijke en hydrologische knelpunten aan, wat nodig is voor het behoud en herstel van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten. Dit gebeurt wel door bestaande natuurgebieden anders in te richten of ze te vernatzen. Wordt de stikstofdepositie niet aangepakt, dan moeten herstelmaatregelen zoals plaggen en maaien steeds herhaald worden. Zulke maatregelen zijn erop gericht stikstof uit het ecosysteem te verwijderen, maar laten de bron ongemoeid. Op de lange termijn kunnen deze maatregelen schadelijk zijn voor de natuur, omdat bij herhaald maaien en plaggen de voorraad zaden van de oorspronkelijke, stikstofarme vegetatie slinkt.

De extensieve variant breidt het natuurareaal uit: door bestaande natuurgebieden te vergroten en verbinden, maar ook door nieuwe natte natuur in de veenweidegebieden te creëren en klimaatbossen aan te leggen. Nieuwe natuur is kostbaar, maar die uitbreiding is noodzakelijk om de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn uiteindelijk te kunnen halen. Voor veel beschermde soorten zijn de leefgebieden namelijk te versnipperd en te klein. De extensieve variant investeert ook in maatregelen buiten bestaande en nieuwe natuurgebieden. Daarbij gaat het om extensivering van de landbouw in bufferzones rondom de natuurgebieden en om uitbreiding van de budgetten voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Hiermee kunnen boeren bijvoorbeeld heggen, houtwallen, natuurvriendelijke oevers en akkerranden onderhouden. Vooral de internationaal beschermde diersoorten die in het cultuurlandschap voorkomen zoals amfibieën en weidevogels, zullen hiervan profiteren.

Stikstof: ammoniak, stikstofoxiden en depositie

Er zijn allerlei activiteiten waarbij stikstof vrijkomt. In de landbouw gaat het met name om ammoniak uit mest. Stikstofoxiden komen vooral vrij bij de verbranding van (fossiele) brandstoffen zoals in het verkeer en de industrie en bij de verwarming van huizen en kantoren. In dichtbevolkt Nederland met een grote veesector is de uitstoot per hectare ongeveer vier keer zo groot als gemiddeld in Europa. Wanneer de uitgestoten stikstof neerslaat (depositie), werkt dat vermesting en verzuring in de hand en dat tast de biodiversiteit en de natuur aan. Niet alle typen natuur zijn even gevoelig voor stikstofdepositie. In het zuidoosten en oosten van Nederland komt veel stikstofgevoelige natuur voor en is de depositie hoog, waardoor daar de risico's op achteruitgang van de natuur relatief groot zijn.

Figuur 2: Omvang Natuurnetwerk (kaart) en beoogde veranderingen (balk links)



Natuurnetwerk Nederland is sinds 2013 de naam van de ecologische hoofdstructuur van Nederland: een samenhangend netwerk van bestaande en toekomstige natuurgebieden. De groene delen op de kaart (figuur 2) vormen het planologisch begrensd en beschermd gebied van het Natuurnetwerk van 758.000 hectare. Op 1 januari 2020 was de omvang van de gerealiseerde natuur (aangekocht en ingericht) ongeveer 697.000 ha. In het Natuurpact is afgesproken dat daar in 2027 minimaal 39.000 ha bijkomt, in totaal 736.000 hectare. Het verschil van 22.000 ha (758.000 -/ 736.000 ha) is te verklaren doordat provincies planologisch iets ruimer inzetten bij het aanwijzen van natuurareaal, omdat niet alle uitbreidingen doorgang vinden. Bovenop de afspraken van het Natuurnetwerk Nederland komt er in de extensiveringsvariant nog 50.000 ha nieuwe natuur en 100.000 ha extensieve landbouw bij (balk links).

Alles bij elkaar verbetert de natuur meer in de extensiveringsvariant dan in de technologische variant. Ook nemen de recreatiemogelijkheden in de groene ruimte toe, terwijl dat in de technologische variant niet gebeurt.

Ruimtegebruik

Beide varianten hebben gevolgen voor het ruimtegebruik in het landelijk gebied. In de technologische variant zal de landschappelijke scheiding tussen agrarisch grondgebruik en natuurgebieden scherper zijn dan nu het geval is en wordt alle grond inten-

siever ingericht en beheerd. In de extensiveringsvariant zullen de scheidingslijnen tussen landbouw en natuur juist meer vervagen. Bij de extensiveringsvariant koopt de overheid ruim 150 duizend hectare grond op, zeg maar een areaal ter grootte van de provincie Utrecht, van reguliere boeren. Daarvan wordt ongeveer 50 duizend hectare ingericht als nieuwe natuur (figuur 2). Dat komt bovenop de plannen om tot 2027 nog circa 40 duizend hectare natuur in te richten voor het Natuurnetwerk Nederland. De overige 100 duizend hectare reguliere landbouwgrond wordt omgezet in extensief landbouwareaal, door deze grond voor extensief gebruik te verpachten. Denk daarbij aan nattere veenweiden waarop koeienrassen grazen die daar goed uit de voeten kunnen en aan bufferzones rondom Natura 2000-gebieden waar vleeskoeien ook een beheerfunctie vervullen.

Landinrichting 2.0

Deze veranderingen in het ruimtegebruik vormen een grote planologische en organisatorische uitdaging. De realisatie zal afhangen van de doorwerking en acceptatie ervan in provinciale natuur- en omgevingsplannen. De uitvoering van het natuurbeleid is immers gedecentraliseerd naar provincies. Daar komt bij dat areaaluitbreiding van natuur in het verleden moeizaam is gebleken. Ter vergelijking: van 2011 tot en met 2019 is ongeveer 21.000 hectare grond voor nieuwe natuur beschikbaar gekomen. Provincies hebben moeite de benodigde grond aan te kopen vanwege de relatief hoge druk op de grondmarkt. Ze zijn bovendien terughoudend om meer dwingende middelen zoals ont-eigening in te zetten. In veenweidegebieden is een aanvullend probleem dat vernatting en extensivering alleen mogelijk zijn als *alle* grondeigenaren in een peilvak bereid zijn mee te doen. De realisatie zal dus een proces van lange adem worden. Bovendien kloppen andere functies hard op de deur van het landelijk gebied. Denk aan wonen, de opwekking van energie en meer bufferend vermogen van zoetwater. De druk zal dus toenemen en de ruimte moet efficiënt worden benut. Bovendien zullen ruimtelijke transformaties de komende jaren aanzienlijke investeringen vergen. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied staat daarom de vraag op de agenda: welke aanpak is mogelijk om de aankoop, ruil en afwaardering van grond voor nieuwe natuur of extensieve landbouw te bekostigen? De politieke partijen hebben hun wensenlijst op tafel gelegd. Realisatie kan wel eens een landinrichting 2.0 vergen. •

BRONNEN

- Compendium voor de Leefomgeving, www.clo.nl
- PBL (2021). *Analyse Leefomgevingseffecten Verkiezingsprogramma's 2021-2025*, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA en ChristenUnie. Den Haag: PBL.
- PBL & WUR (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij*. Den Haag: PBL.
- TNO (2019). *Factsheet Emissies en depositie van stikstof in Nederland*. Den Haag: TNO.