



REFLECTIE PBL OP HET HOOFDLIJNENAKKOORD 2024-2028

Achtergrondnotitie onderdeel Landbouw en natuur

Juni 2024

PBL

Hoofdpunten

1. PVV, VVD, NSC en BBB bezuinigen op middelen voor het landelijk gebied door het voorgenomen Transitiefonds te schrappen. Daar staat tegenover dat er incidenteel 5 miljard euro voor innovatie, een opkoopregeling en aanpak van de mestmarkt wordt uitgetrokken en structureel 500 miljoen euro per jaar voor agrarisch natuurbeheer. Per saldo is er tot en met 2035 10 miljard euro minder ten opzichte van het indicatieve budget van het Transitiefonds. Doordat de huidige miljarden op de LNV-begroting voor het landelijk gebied blijven staan – o.a. voor uitkoopregelingen, de gebiedsaanpak van provincies en het Programma Natuur – is er in historisch opzicht nog altijd veel geld beschikbaar, zeker *tijdens deze kabinetsperiode*. Naast een versobering is ook een verschuiving te zien naar agrarische natuur en innovatie. Vooral op de *wat langere termijn* is er minder geld beschikbaar voor uitkoop, extensivering en de aanpassing van agrarisch grondgebruik, maar niet op de kortere termijn. De afgelopen jaren bleef het wegzetten van middelen bovendien fors achter bij de ambities. De bottleneck was niet zozeer de hoeveelheid middelen maar de uitvoeringscapaciteit. Dat roept de vraag op of er met minder budget *in de praktijk* ook minder zal worden besteed. Ongeacht de bezuinigingen op het totale budget onderstreept dat vooral het belang te investeren in voldoende uitvoeringscapaciteit om de bestaande miljarden effectief en doelmatig te besteden.
2. Een belangrijk punt in het hoofdlijnenakkoord is het aanpassen van wet en regelgeving. Een deel van die regelgeving is nationaal van aard en een deel bestaat uit Europese regels rond natuurgebieden en mest. Voor het aanpassen van Europese regels is het kabinet afhankelijk van Europa en de Europese Commissie. Dit is daarmee een route zonder garanties. De huidige EU richtlijnen vergen in elk geval een ecologische onderbouwing voor een andere nationale invulling. Op nationale schaal wordt voorgesteld ‘de Kritische Depositiewaarde’ uit de wet’ te halen. Wat betreft de stikstofdoelen uit de stikstofwet kan dit op zichzelf zonder verdere juridische consequenties. Wat betreft het gebruik van de KDW bij vergunningverlening is dat anders. Hier kan het kabinet hooguit een juridisch houdbare alternatieve argumentatie ontwikkelen die de jurisprudentie op basis van de KDW nuanceert of mogelijk vervangt. De inzet van het kabinet op een gedegen ecologische gegevensverzameling, gecombineerd met kwantitatieve gebieds-specifieke natuurdoelen kan hier een basis voor bieden. Dit zal evenwel tijd vergen.
3. Het hoofdlijnenakkoord laat een prioriteitsverschuiving zien in het natuurbeleid; niet stikstofreductie staat centraal maar natuurherstel en dan met name het herstel van de agrarische natuur. Wettelijk beschermde soorten in het agrarisch gebied, zoals boerenlandvogels, gaan nu achteruit en kunnen zo profiteren van de extra middelen voor het huidige agrarisch natuurbeheer, mits deze middelen ecologisch effectief worden ingezet. Door het schrappen van het Transitiefonds zijn minder middelen beschikbaar voor natuuruitbreiding, gebiedsgericht beleid en actief grondbeleid - allemaal voorwaardelijk om drukfactoren (zoals hydrologie of versnippering) in samenhang aan te pakken en te zorgen voor systeemherstel. Binnen Natura 2000-gebieden is daardoor minder herstel te verwachten van natuur die momenteel in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. Door trage herstelprocessen van natuur kunnen de effecten van investeringen die nu worden gedaan pas op de langere termijn zichtbaar worden.
4. Het kabinet wil boeren meer (financieel) perspectief bieden via deelname aan agrarisch natuurbeheer, een accijnskorting, innovatie en door in te zetten op aangepaste regelgeving. Voor de komende jaren continueert het kabinet de middelen en regelingen voor alle ontwikkelsporen: innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Ten opzichte van de *huidige* ramingen van

broeikasgassen of stikstof - waarin het Transitiefonds niet was meegenomen omdat het nog niet concreet was uitgewerkt - zijn weinig veranderingen te verwachten, tenzij de inzet slaagt om toch meer mest te kunnen uitrijden. Dat zou een deel van de verwachte daling ongedaan maken. Die verwachte daling was nog onvoldoende om de door vorige kabinet geformuleerde landbouwdoelen te halen. Het is nog niet in te schatten welke effecten de voorgenomen maatregelen rond innovatie en de omslag naar bedrijfsspecifieke emissiedoelen (doelsturing) zal hebben. De stapsgewijze omslag naar doelsturing zal innovatie en vakmanschap kunnen bevorderen, maar impliceert ook een omvangrijke en complexe stelselwijziging die jaren in beslag kan nemen. Bedrijfsspecifieke emissiedoelen bieden daarbij zekerheid voor ondernemers maar zullen hun bedrijf – afhankelijk van de striktheid van het te ontwikkelen emissiebeleid – ook beperkingen opleggen die er nu nog niet zijn.

Landbouw en natuur - verdieping

In deze verdieping brengen we eerst de doelstellingen en beleidsvoornemens (geclusterd in 3 strategieën) uit het Hoofdlijnenakkoord in beeld met betrekking tot landbouw en natuur. We beschouwen steeds de verwachte gevolgen en mogelijke risico's van die voornemens, maar ook aandachtspunten bij verdere uitwerking daarvan. De indeling correspondeert met de nummering van de hoofdpunten. Eerst volgt de beschouwing op de budgettaire gevolgen (hoofdpunt 1). Hoofdpunt 2, 3 en 4 vallen samen met de drie strategieën die behandeld worden in respectievelijk de secties 2, 3 en 4.

1. Doelstellingen en beleidsvoornemens in het Hoofdlijnenakkoord

PVV, VVD, NSC en BBB benoemen 'het kunnen verdienen van een goede boterham [...] de kern van het land- en tuinbouw-, visserij- en natuurbeleid'. Om dat te bereiken hebben de partijen zich voorgenomen om drie strategieën te volgen. De eerste strategie is de inzet in Brussel om Europese regels en afspraken aan te passen. Er komen geen nieuwe regels of doelen die verder gaan dan Europees beleid en 'bestaande koppen worden zo maximaal mogelijk geschrapt'. Ook wil het kabinet de kritische depositiewaarde 'uit de wet' halen en door een juridisch houdbaar alternatief vervangen. De tweede strategie beoogt het natuur- en stikstofbeleid anders in te vullen. Niet de kritische depositiewaarde komt centraal te staan naar de 'daadwerkelijk gemeten staat van de natuur' wordt leidend. De partijen investeren met name in agrarisch natuurbeheer en het cultuurlandschap. De derde strategie beoogt boeren meer (financieel) perspectief te bieden. Enerzijds door meer boeren te kunnen laten deelnemen aan agrarisch natuurbeheer en een belastingkorting op diesel. Anderzijds door boeren meer ruimte te bieden welke maatregelen of ontwikkelpaden zij willen kiezen ('van middel- naar doelsturing').

Verlaging van middelen voor het landelijk gebied, met innovatie en agrarisch natuurbeheer als prioriteiten

De partijen spraken af dat de gereserveerde middelen (20,5 miljard euro tot en met 2035) voor het Transitiefonds Landelijk gebied en Natuur komen te vervallen. Het wetsvoorstel voor dat fonds wordt ingetrokken. Daar staat tegenover dat er een investering van 5 miljard euro in de agrarische sector wordt gedaan voor 'innovatie, een opkoopregeling en de aanpak van de mestmarkt'. Daarnaast komt er structureel fors meer budget (500 miljoen euro per jaar, of cumulatief 5 miljard tot en met 2035) voor agrarisch natuurbeheer. De herinvoering van rode diesel voor landbouwvoertuigen zorgt voor een structurele belastingverlaging voor boeren van 141 miljoen euro per jaar.

In historisch opzicht nog steeds fors budget beschikbaar voor landelijk gebied, zeker voor de korte termijn

'De huidige middelen op de begroting van LNV voor het landelijk gebied blijven behouden'. Bijvoorbeeld uit het voorgenomen Transitiefonds is dat 1,85 miljard voor het uitkopen van piekbelastingers (LBV+) en de gebiedsaanpak door provincies (circa 0,5 en 1,3 miljard euro voor respectievelijk versnellingsmaatregelen en koploperprojecten). Dit betekent bijvoorbeeld ook het Programma Natuur en de middelen uit de Aanpak Stikstof, voor bedrijfsbeëindiging of stalsystemen, blijven staan. Samengenomen zal er de komende jaren – in historisch opzicht – nog steeds veel geld beschikbaar zijn voor het landelijk gebied. Op de wat langere termijn is er minder geld dan er ten tijde van het voorgenomen Transitiefonds zou zijn.

Omdat juist natuurherstel een proces is van lange adem, kan een vermindering van budget op de langere termijn negatieve consequenties hebben voor natuurherstel. Daar komt bij dat eind 2022 op de VN-top over het Biodiversiteitsverdrag nieuwe mondiale doelen voor natuurbescherming en -herstel afgesproken zijn voor 2030 en 2050. Vrijwel alle landen, inclusief Nederland, hebben deze nieuwe VN-doelen onderschreven. Zij moeten daarvoor een National Biodiversity Strategy and Action Plan opstellen, waarin ze laten zien hoe ze die doelen gaan realiseren. Eerder onderzoek (Van Oorschot et al. 2024) liet zien dat er met het lopende en (eerder) voorgenomen beleid zeker wordt bijgedragen aan de doelen. Maar om de mondiale doelstellingen ook in Nederland te realiseren, is op een aantal vlakken extra beleidsinspanning nodig, zowel op het vlak van uitvoering, handhaving, opschaling, mainstreaming van natuur in besluitvorming, alsmede verbreding en verdieping van natuurbeleid voor buiten beschermde gebieden. De bezuinigingen op middelen op lange termijn zet de Nederlandse bijdrage aan de mondiale doelstellingen onder druk. Via het monitoring- en evaluatieraamwerk van het VN-Biodiversiteitsverdrag zullen landen bij tekortschietend beleid om de doelen voor 2030 te halen ter verantwoording worden geroepen en gevraagd worden met aanvullend beleid te komen.

Afgezet tegen het Transitiefonds vooral minder voor extensivering en gebiedsgerichte aanpak

Als de ombuiging wordt afgezet tegen de indicatieve posten van het voorziene Transitiefonds, dan valt naast een *bezuiniging* vooral ook een *verschuiving* van middelen op. Het Transitiefonds had tot 2035 indicatieve posten voor beëindigen van veehouderijen (7,4 miljard euro), afwaarderen en extensiveren van landbouwgrond (6,9 miljard euro), natuurinclusieve landbouw (2,6 miljard euro), natuuruitbreiding (2,3 miljard euro), innovatie, ondernemerschap en management (2,7 miljard euro) en water (0,8 miljard euro). Het voorziene natuurbudget wordt dus vooral *verschoven* richting agrarisch natuurbeheer, met minder geld voor natuuruitbreiding. Voor de landbouw blijft er dus budget voor innovatie en (wel minder) voor uitkopen van veehouderijen, en afwaardering en extensiever gebruik van landbouwgrond.

2. Inzet op aanpassing van regels en afspraken in Brussel (strategie I)

Aanpassing van regelgeving zal gedegen ecologische onderbouwing vergen

In deze analyse is niet gekeken naar de specifieke kansrijkheid van de inzet op aanpassing van Europese richtlijnen, uitzonderingen daarop, dan wel aanwijzingsbesluiten die binnen die richtlijnen dienen te worden genomen. Dat vergt een uitvoerige juridische analyse.

In algemene zin zal de aanpassing van de begrenzing van kwetsbare gebieden (Nitraatrichtlijn) of Natura 2000-gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijn) alleen mogelijk zijn op basis van een gedegen ecologische onderbouwing. Specifiek voor Natura 2000-gebieden oordeelde de Raad van State eerder (bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2016:321) 'dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof bij een aanwijzingsbesluit voor een Habitatrichtlijngebied uitsluitend overwegingen van ecologische aard kunnen betrokken worden bij de begrenzing van het gebied. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn'. Ook willen de partijen dat

Nederland aantoonde 'dat bepaalde gebieden niet langer kwetsbaar zijn' in het kader van de Nitraatrichtlijn. Hierbij is van belang dat het volgens de Nitraatrichtlijn niet alleen gaat om de waterkwaliteit in het gebied zelf, maar moet ook worden gekeken of er stroomafwaarts (inclusief de Noordzee) geen vermessing optreedt. Of eventuele politieke ontwikkelingen in Europa tot aanpassingen van de richtlijnen zouden kunnen leiden valt buiten de analyse.

De 'kritische depositiewaarde uit de wet': schrappen van stikstofdepositiedoelen uit de wet is mogelijk...

Het Hoofdlijnenakkoord stelt: 'De kritische depositiewaarde gaat uit de wet en wordt vervangen door een houdbaar alternatief'. In Nederland worden de kritische depositiewaarden (KDWs) grofweg op twee plekken gebruikt in een wettelijke context. Om te beginnen zijn in de Omgevingswet (voorheen de Wet natuurbescherming) omgevingswaarden geformuleerd (de stikstofdoelen) die refereren aan de habitatspecifieke KDWs. Veel mensen kennen deze wettelijke context als de 'stikstofwet' met de 'stikstofdoelen'. KDWs zijn wetenschappelijk vastgestelde risicowaarden die in de eerste plaats een *wetenschappelijke* betekenis hebben. Dat de omgevingswaarden (stikstofdoelen) uit de Omgevingswet refereren naar deze KDWs is een politieke keuze geweest die tot nu toe alleen in Nederland gemaakt is (Boezeman, Vink & Van Hinsberg 2023). Het schrappen van de referentie naar deze waarden in de stikstofwet heeft op zichzelf dan ook geen verdere juridische consequenties voor het natuurbeheer of vergunningverlening. Wel kan het zo zijn dat een alternatieve systematiek in het geval van specifieke rechtszaken of inbreukprocedures van de Europese Commissie van belang kan zijn om te kunnen onderbouwen of er (in specifieke gebieden) voldoende gedaan wordt aan de drukfactor stikstof. Reductie van stikstofdruk voor water-, natuur- en/of klimaatdoelen kan daarbij echter ook geformuleerd worden in termen van emissiereducties. Stikstofdoelen uit de Europese biodiversiteitsstrategie en het VN Biodiversiteitsverdrag zijn bovendien veelal in emissiereducties uitgedrukt.

... maar beïnvloedt niet de jurisprudentie rondom vergunningverlening

De tweede wettelijke context waarin de KDW wordt gebruikt is in de systematiek rond het verkrijgen van een natuurvergunning voor het veroorzaken van risico's op achteruitgang van stikstofgevoelige natuur door stikstofdepositie. Deze systematiek staat los van de stikstofdoelen. Binnen deze systematiek zijn het de jurisprudentie, de vereisten van de (provinciale) bevoegde gezagen, en uitspraken van rechters die maken dat de KDW en de overschrijding daarvan een rol speelt. Op deze tweede plek kan dus niet zomaar de KDW worden geschrapt. Om in deze wettelijke context het gebruik van de KDW te vermijden zal dan eerst een wetenschappelijk onderbouwde alternatieve argumentatie gevonden moeten worden op basis waarvan de bevoegde gezagen en de rechter kunnen oordelen of een activiteit met zekerheid geen verslechterend effect zal hebben op de natuur. Hier speelt de juridische houdbaarheid van een alternatieve onderbouwing dus een nadrukkelijke rol. Dit vraagt om een gedegen ecologische gegevensverzameling.

Een gedegen ecologische gegevensverzameling kan de focus bij vergunningverlening verbreden en de rol van de KDW en de overschrijding daarvan waar mogelijk nuanceren. Dat kan overigens nu ook al, en gebeurt nu ook al bij het verlenen van sommige natuurvergunningen (PBL 2021; PBL, WUR & RIVM 2024). De gegevensverzameling en -analyse kunnen bovendien gebruikt worden om voor specifieke gebieden te helpen onderbouwen dat onder specifieke voorwaarden drempelwaarden voor stikstofdepositie worden ingevoerd (zie bijv. PBL 2021; Backes 2023). In het Hoofdlijnenakkoord wordt over de invoering van een 'rekenkundige ondergrens' gesproken, wat vergelijkbaar kan zijn met een depositie-drempelwaarde.

Omdat het Hoofdlijnenakkoord ook aangeeft dat het AERIUS-model vervangen gaat worden en de stikstofaanpak gebaseerd gaat worden op emissiedoelstellingen rijst de vraag hoe en of er in de vergunningverlening straks überhaupt nog gerefereerd zal worden naar een mate van stikstofdepositie en de overschrijding van de KDW. Er bestaan wetenschappelijk onderbouwde voorstellen waarin niet alleen de stikstofaanpak maar ook de vergunningverlening gebaseerd wordt op emissiedoelen en emissieberekeningen (Erisman, Backes & de Vries 2023). De invoering van een dergelijke systematiek is echter zeer omvangrijk en vergt jaren.

3. Natuur: natuurkwaliteit centraal en meer agrarisch beheer (strategie II)

Dat het Hoofdlijnenakkoord het advies van Remkes volgt om de staat van de natuur centraal te stellen in het natuurbeleid is in lijn met de systematiek van de Habitatrichtlijn. Verder wil het Hoofdlijnenakkoord dat stikstofreductie daar plaats vindt plaats waar dat aantoonbaar nodig is voor de instandhouding van de natuur en dat andere drukfactoren worden ook aangepakt. Dat is een logische aanpak die eerder is geadviseerd (PBL 2021; Ecologische Autoriteit 2024).

Centraal stellen van natuurkwaliteit vereist investering in monitoring...

Een systeem dat natuurkwaliteit leidend laat zijn, vereist ten eerste aandacht voor monitoring van natuurherstelmaatregelen, condities én natuurkwaliteit. Uit eerdere analyses (Smits et al. 2024; Ecologische Autoriteit 2024) blijkt dat het huidige monitoringsysteem niet toereikend is. Het interbestuurlijke Verbeterprogramma VHR natuurmonitoring werkt aan de verbetering van monitoring binnen Natura 2000-gebieden (LNV 2023). In het staande beleid is de financiering van dit programma echter niet geborgd. Als het de ambitie is om de daadwerkelijk gemeten natuurkwaliteit leidend te laten zijn, dan is het dus belangrijk om financiering voor dit verbeterprogramma vast te leggen. De provincies schatten de kosten voor robuustere monitoring, informatievoorziening en rapportage van de VHR doelen op 328 miljoen euro tot 2030 (BIJ12 2022). Daarbij komt nog dat de focus van de monitoring zal moeten verbreden naar buiten de Natura 2000-gebieden. Ook is regie en nauwe samenwerking tussen verschillen ministeries, waterschappen en beheerders nodig.

... en kwantificatie van gebiedsspecifieke natuurdoelen

Naast het op orde brengen van de natuurmonitoring, vereist een systeem waarin natuurkwaliteit leidend is ten tweede ook een kwantificering van de gebiedsspecifieke natuurdoelen per Natura 2000-gebied (gespecificeerd qua omvang, ruimte en tijd) (Smits et al. 2024). Dit is van belang om de potentiële relatieve bijdrage van de individuele gebieden aan de landelijke doelen te kunnen verduidelijken. Ook is dit nodig om te kunnen bepalen of de effectiviteit van (voorgenomen) maatregelen -en daarmee de inzet van middelen- voldoende is in relatie tot de – landelijke – doelen.

Gebiedsgericht beleid met actief grondbeleid is een voorwaarde om drukfactoren in samenhang aan te kunnen pakken

Ten derde vraagt effectieve inzet van een systematiek die uitgaat van natuurkwaliteit om een gebiedsgerichte benadering die in de gebieden de juiste drukfactoren *in samenhang* aanpakt. Voor een aantal drukfactoren die van belang zijn voor het stoppen van achteruitgang en het behalen van een gunstige staat van instandhouding van beschermde soorten en habitats is de beschikbaarheid van grond en het anders omgaan met die grond van groot belang. Of het nu gaat om het verhogen van de grondwaterstand, het tegengaan van versnippering of het creëren van extra leefgebied voor planten- en diersoorten, een andere omgang met (agrarische) grond zal voorwaardelijk zijn om

gebiedsgericht de drukfactoren weg te kunnen nemen en de natuurdoelen te kunnen halen. Voor een deel kunnen deze drukfactoren worden verminderd door extensiever agrarisch grondgebruik – bijvoorbeeld via de gerichte inzet van zwaardere pakketten agrarisch natuurbeheer – maar voor een ander deel zal dit om een *volledig* ander gebruik van (agrarische) grond moeten gaan. Met name deze laatst genoemde voorwaarde vraagt om actief grondbeleid dat inzet op het omzetten van agrarische grond in natuur.

Het Hoofdlijnenakkoord maakt weliswaar melding van een forse verhoging van het budget voor agrarisch natuurbeheer, maar maakt geen melding van actiever grondbeleid. Door het vervallen van het Transitiefondsbudget nemen de financiële mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak af en levert dat geen middelen meer voor de uitbreiding van natuurgebieden, hoewel de middelen uit het Programma Natuur en de eerste provinciale maatregelpakketten blijven staan. Evaluaties (Algemene Rekenkamer 2024) laten zien het wegzetten van middelen de afgelopen jaren achterbleef bij de ambities, en dat het effectief besteden van middelen een lange adem vergt als dat aanpassing van grondgebruik vergt (PBL et al. 2024). Dat versterkt het belang om de middelen voor ander grondgebruik uit het Programma Natuur en de reeds gereserveerde provinciale middelen uit het Transitiefonds te prioriteren en doelmatig in te zetten.

Het laat ook het grote belang zien om te voorzien in voldoende uitvoeringscapaciteit. Met het schrappen van het Transitiefonds is het onduidelijk of dit nog via een Nationaal Programma Landelijk Gebied zal verlopen. En zolang de uitvoeringscapaciteit niet substantieel wordt vergroot is het dus de vraag of de budgettaire verlagingen zoals voorgesteld in het Hoofdlijnenakkoord wel tot substantiële veranderingen in de beleidsuitvoering zullen leiden.

Extra financiële middelen biedt kansen voor agrarische natuur en ecosysteemdiensten...

Het Hoofdlijnenakkoord beoogt met een flinke impuls voor agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten (structureel 500 miljoen extra per jaar) bij te dragen aan betere verdienmodellen voor de boer ('Maatregelen voor een goede boterham'). De beloning voor agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten wordt langjarig met marktconforme financiële zekerheid. Hiermee erkent het Hoofdlijnenakkoord de zorgen van boeren omtrent de huidige beloning voor agrarisch natuurbeheer (te korte contracten en een te lage vergoeding (Concept Landbouwakkoord 2023)). Langere contracten, 12 of 18 jaar in plaats van de huidige 6 jaar, bieden ook kans op een grotere ecologische effectiviteit (Tyllianakis & Martin-Ortega 2021; Boonstra et al. 2021). Een aandachtspunt is dat staatssteunregels bepalen dat de vergoeding gebaseerd moet zijn op (maximaal) gemaakte kosten en gedeerde inkomsten, waarbij een opslag voor transactiekosten van 20 procent is toegestaan (bij collectieven 30%) (Baayen et al. 2022). Het aandachtspunt dat die langjarige contracten ook dekking moesten krijgen in de begrotingssystematiek lijkt met het *structureel* vrij maken van middelen opgelost.

Uit het Hoofdlijnenakkoord wordt niet duidelijk of in een opschaling van het huidige stelsel Agrarisch Natuur en Landbouwbeheer (ANLb) stelsel wordt voorzien. Opschaling van een bestaand stelsel maakt de uitvoering makkelijker. Het potentiële budget is echter wel fors – tot een factor 5 – hoger dan het huidige budget voor het ANLb, dat in het Nationaal Strategisch Plan de komende jaren oploopt naar 120 miljoen per jaar. Een dermate forse opschaling van dit stelsel verlangt flinke bestuurlijke aandacht, onder andere voor de professionalisering van de agrarische collectieven, zodat de opschaling niet ten koste zal gaan van de uitvoering van de kerntaak van de collectieven (Wing 2024).

... maar doelmatige inzet is een belangrijk aandachtspunt

Agrarisch natuurbeheer kan een positief effect hebben op natuurkwaliteit mits het goed wordt ingezet. Het is van belang dat zware beheerpakketten nabij kwetsbare Natura-2000 gebieden worden ingezet (Boonstra et al. 2021, PBL 2023). Het aantal bedrijven waarbij zwaarder agrarisch natuurbeheer inpasbaar is in de bedrijfsvoering is wel beperkt (Boonstra et al. 2021). Ook heeft eerder onderzoek laten zien dat boeren voornamelijk lichtere vormen van agrarisch natuurbeheer willen uitvoeren (Bouma et al. 2019). Uitbreiding van de middelen voor agrarisch natuurbeheer biedt daarnaast een kans voor het vergroten van de groen-blauwe dooradering van het agrarisch gebied. Landschapselementen leveren een bijdrage aan de landbouw in de vorm van bijvoorbeeld natuurlijke plaagbestrijding, zijn van grote waarde voor biodiversiteit in het landelijk gebied en versterken en houden de landschappelijke waarden van het Nederlandse cultuurlandschap in stand.

Het Hoofdlijnenakkoord maakt logischerwijs niet duidelijk waar en voor welk soort agrarisch natuurbeheer het extra budget kan worden ingezet. Voor doelmatige inzet van deze middelen voor agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten zijn duidelijke randvoorwaarden en een heldere koppeling met doelen nodig.

4. Perspectief voor boeren (strategie III)

Hoofdlijnenakkoord continueert inzet op het ‘trappetje van Remkes’, met meer nadruk op innovatie

In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken de ontwikkelsporen uit het ‘trappetje van Remkes’ (innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen) open te houden. Daarmee gaan de partijen door op de ingeslagen weg van de vorige kabinetten, maar leggen zij wel meer nadruk op innovatie. Hoewel het Transitiefonds wordt omgebogen richting 5 miljard voor de agrarische sector en de structurele middelen voor agrarisch natuurbeheer, blijven er voor alle ontwikkelsporen middelen beschikbaar. Zo wordt naast de 2,85 miljard euro voor de twee landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties in het Hoofdlijnenakkoord ook een ‘langdurige stoppersregeling’ aangekondigd.

Tegelijk is de reservering in totaal wel minder dan voorheen (hoewel het in historisch perspectief nog steeds ruim is). Ten opzichte van de indicatieve bedragen die door het Kabinet Rutte-IV werden benoemd voor het Transitiefonds is er vooral minder geld voor extensivering en afwaardering van agrarische grond (met behoud van een agrarische bestemming) (was circa 7 miljard euro), net zoals voor het uitkopen van veehouders (7,4 miljard euro).

Effecten voor boeren en emissies niet alleen afhankelijk van budget, maar vooral of het kabinet zal slagen dat om te zetten in uitvoerbare regelingen

Of die geagendeerde middelen ook effecten hebben op de landbouwemissies hangt vooral af of die gelden ook worden omgezet in concreet uitgewerkte beleidsmaatregelen. Juist het openstellen van concrete regelingen is de afgelopen jaren weerbarstig gebleken, waardoor middelen niet weggezet konden worden en steeds werden doorgeschoven (PBL, WUR & RIVM 2024; Algemene Rekenkamer 2024). Op basis van analyses naar de uitvoeringspraktijk van stoppersregelingen (Boezeman & Vink 2022) of afwaarderingsregelingen voor landbouwgrond (PBL et al. 2024), was het nauwelijks voorstelbaar dat dergelijk hoge bedragen *geheel* konden worden besteed.

In de meest recente ramingen van broeikasgassen (KEV 2023) of ammoniak (PBL et al. 2023; Reinds et al. 2024) van het concrete vastgestelde en voorgenomen beleid bleef er nog een aanzienlijk

afstand tot de doelen over – het leeuwendeel van het Transitiefonds was in deze ramingen niet meegenomen omdat dit nog niet uitgewerkt was. Bovendien laten Gies et al. (2023) zien dat doelbereik mogelijk is, maar dat er wel een vergaand pakket nodig zou zijn van minder dieren, volledige techniektoepassing en ander veevoer.

Het is nog niet goed in te schatten wat de effecten zijn van de beleidsvoornemens in het Hoofdlijnenakkoord, maar gezien het voorgaande is het de vraag of er veel zal veranderen in de emissieramingen. Dat zal afhangen van a) of het kabinet zal slagen meer mestruimte te realiseren door de afspraken rond derogatie aan te passen – daardoor zou de verwachte *daling* van de ammoniakuitstoot als gevolg daarvan toch lager uitpakken. Groenendijk et al. (2023) schatten het effect van het vervallen van derogatie op circa 6 kiloton per jaar, en die van lachgas met circa 0,3 megaton CO₂-equivalenten), b) in hoeverre de route gericht op innovatie ook gepaard zou gaan met voorschriften rond die technieken – maar dat ligt gezien de afspraak om geen nationale koppen op beleid te zetten niet in de rede. En c) de deelname aan (extra budgetten voor) stoppersregelingen, die ook afhankelijk is van het perspectief dat de blijvers geboden wordt, en d) de verdere uitwerking van doelsturing (zie hierna).

Doelsturing kan innovatie en vakmanschap bevorderen, maar geheel vervangen van middelvoorschriften is niet plausibel

In het Hoofdlijnenakkoord zijn afspraken gemaakt die boeren meer ‘aan het roer’ moet zetten. De eerste is de omslag van middel- naar doelsturing, met bedrijfsspecifieke emissiedoelen voor ‘natuur, waterkwaliteit, klimaat en luchtverontreiniging’ op basis van een ‘afrekenbare stoffenbalans’. Het kunnen monitoren, meten en beoordelen van bedrijven op individuele prestaties heeft draagvlak in de landbouwsector. Het kan een prikkel geven het bedrijfsmanagement te optimaliseren, innovatie te stimuleren en natuur te verbeteren en te benutten. Bovendien kan het een grondslag zijn voor beloningen door zowel overheid als private partijen voor bovenwettelijke prestaties of ecosysteemdiensten.

Veel studies (Tijssens 2020; Vellinga & de Haan; PBL 2023) temperen echter de verwachtingen van een snelle omslag naar (volledige) doelsturing. Implementatie vergt wetswijzigingen en hoge uitvoeringskosten: als doelen ‘afrekenbaar’ zijn stelt dat strikte eisen aan de fout- en fraudegevoeligheid van die systemen. Dit maakt dat de komende jaren ook middelvoorschriften – waarbij de overheid voorschrijft welke middelen en technieken boeren moeten inzetten om schoner te produceren – noodzakelijk zullen blijven. De gefaseerde aanpak die het Hoofdlijnenakkoord voor staat is daarmee verstandig. Het Hoofdlijnenakkoord laat nog open hoe strikt die individuele doelen zullen (moeten) zijn en wat er zou gebeuren als ze niet gehaald worden. Daardoor is niet in te schatten welk effect er vanuit zou kunnen gaan voor individuele boeren. Een analyse van de WUR (2023) laat zien dat het volledig bereiken van de water-, klimaat- of stikstofdoelen weinig keuzeruimte zal overlaten voor boeren om zelf maatregelen te kiezen.

Vastgesteld beleid is nog niet voldoende om problematiek op de mestmarkt het hoofd te bieden

In het Hoofdlijnenakkoord krijgen de gevolgen van het vervallen van de mestuitzonderingspositie van Nederland veel aandacht. De verhoogde mestafzetkosten als gevolg van minder plaatsingsruimte drukken sterk op het boereninkomen (Jongeneel et al. 2024). Bovendien willen de partijen een ‘generieke korting’ op de mestproductierechten voorkomen, wat in beeld zou kunnen komen als Nederland in 2025 niet zou voldoen aan de verlaagde mestproductieplafonds die dan voor Nederland gelden.

De verlaagde mestplafonds voor 2025 uit de Nederlandse derogatiebeschikking – die in 2025 31 miljoen kilogram stikstof lager zijn dan de productie in 2023 (CBS, 2024) – lijken grofweg (nagenoeg) haalbaar mits het originele budget voor stoppersregelingen LBV en LBV+ helemaal zou worden besteed: circa 30 miljoen kilogram stikstof, raming in Reinds et al. 2024. Dat budget is opgehoogd om alle aanvragen van deelnemers die willen meedoen te kunnen honoreren, maar in het verleden trok een aanzienlijk percentage aanmelders zich uiteindelijk terug (Boezeman & Vink 2022). Bij tegenvallers kan Nederland toch boven het productieplafond uitkomen en zou Nederland in gebreke blijven, waardoor een generieke korting kan dreigen.

De daling van de plaatsingsruimte als gevolg van het vervallen van derogatie en de aanwijzing van bufferstroken (circa 70 miljoen kilo stikstof, Groenendijk et al. 2023) is wel tweemaal groter dan de verwachte daling van de mestproductie. De daling zal daarmee sowieso te klein zijn om de toename van de druk op de mestmarkt te compenseren, met inkomensverliezen en mogelijk handhavingsproblemen tot gevolg. Het Hoofdlijnenakkoord benoemt verschillende opties om die problemen op te lossen: van inzet in Brussel, noodregelingen, het stimuleren van verwerkingscapaciteit en een stoppersregeling. Gezien de doorlooptijd van het ontwikkelen van een nieuwe regeling of het opbouwen van verwerkingscapaciteit dringt de tijd. Daarbij zullen keuzes *nu* ook consequenties hebben voor de lange termijn rond de omgang met mest.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2024), *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van LNV en DGF*, Den Haag.
- Baayen, R.P., A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, (2022), *Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren*. Wageningen, Wageningen Environmental Research
- Backes, C. (2023), Juridische instrumenten voor een effectiever en efficiënter stikstofbeleid, *Nederlands juristenblad* 16-06-2023 (21): 1773-1732.
- BIJ12 (2022), *VHR Compleet: Samen op Pad. Een Businesscase voor Robuuster Monitoring, Informatievoorziening & Rapportage van onze Gezamenlijke Vogel- en Habitatrichtlijn Doelen*, Utrecht: BIJ12.
- Boezeman, D. & M. Vink (2022), *Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boezeman, D., Vink, M., & Van Hinsberg, A. (2023). Stikstof- en natuuraanpak in Nederland: feiten, cijfers en consequenties voor de uitvoering van beleid. H. Schoukens (red). *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie*, Brugge: Die Keure.
- Boonstra, F. G., W. Nieuwenhuizen, T. Visser, T. Mattijssen, F. F. van der Zee, R. A. Smidt, & N. Polman (2021), *Stelselvernieuwing in uitvoering: tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*, Wageningen: WUR
- Bouma, J., M. Koetse & N. Polman (2019), *Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw. Rapportage eerste fase: beschrijvende analyse vragenlijst*, Den Haag: PBL.
- CBS (2024), *Stikstof en fosfaat in dierlijke mest in 2023 onder mestplafond*, via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/09/stikstof-en-fosfaat-in-dierlijke-mest-in-2023-onder-mestplafond>
- Concept Landbouwakkoord 2040 – In beweging (2023)
- Ecologische Autoriteit (2024), *Doen wat moet én kan Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament*, Utrecht: Ecologische Autoriteit.
- Erismans, J.W., C. Backes & W. de Vries, (2023), *Van depositie- naar emissiebeleid. Voorstel over hoe om te gaan met de KDW in wetgeving, vergunningverlening en beleid*, Leiden: Universiteit Leiden, FWN, CML.
- Gies, E., T. Cals, P. Groenendijk, H. Kros, T. Hermans, J.P. Lesschen, L. Renaud, G. Velthof & J.C. Voogd (2023), *Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied: een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw*, Wageningen: WUR.
- Groenendijk, P., T. Cals, H. Kros, L. Renaud & J.C. Voogd (2023), *Effecten van de afbouw van mestderogatie op emissies van ammoniak en broeikasgassen en op waterkwaliteit*, Wageningen: WUR.
- Jongeneel, R., van Asseldonk, M., Vissers, L., Helming, J., Greijdanus, A., Jager, J., & Daatselaar, C. (2024), *Verlies van derogatie en mestafzetkosten melkveehouderij*, Wageningen: WUR
- LNV (2023), *Verzamelbrief natuur, 23 juni 2023*, Den Haag: Ministerie van LNV, [Verzamelbrief natuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/kamerstuk)
- Oorschoot, M. van et al. (2024), *De betekenis van het VN ‘Kunming-Montreal Raamwerk voor biodiversiteit’ voor het Nederlandse beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bijeen integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- PBL (2023), *Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL, RIVM, TNO & WUR (2023), *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022. Achtergrondrapport behorend bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, WUR & RIVM (2024), *Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Syntheserapport*, Den Haag: PBL, Wageningen: WUR, Bilthoven: RIVM.
- PBL, WUR, Deltares & RIVM (2024), *Ex ante analyse nationaal programma landelijk gebied: Provinciale programma's en rijksmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Reinds, G.J., W.F.A. van Dijk, M.J.J. 't Hoen, I.H. Stammes, D.P. Stroeken, T.C.A. Cals, J. van Os, W.A. Marra & S.B. Hazelhorst (2024), *Voortgang stikstofbronmaatregelen en effecten in 2030. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*, Den Haag: PBL, Wageningen: WUR, Bilthoven: RIVM.
- Smits, N.A.C., P.J.H. Mathijssen, S.W.M. Poppeliers, J.B. Visser & A.M. Schmidt (2024), *Voortgang en effecten van natuurmaatregelen. Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- Tijssens, R., C. van de Ven, G. van der Peet, T. Bruinsma, J. de Groot, L. Polinder, M. Kort & M. van Amelsvoort (2020), *Ruimte voor ondernemerschap en innovatie. Advies Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Tyllianakis, E., & Martin-Ortega, J. (2021), *Agri-environmental schemes for biodiversity and environmental protection: How we are not yet "hitting the right keys"*. *Land Use Policy*, 109, 105620.
- Vellinga, T. & M. de Haan (2021), *Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffen Balans voor de melkveehouderij: Een analyse van datakwaliteit en handhaving*, Wageningen: WUR.
- Wing (2024), *Toekomstige rol voor agrarische collectieven in het landelijk gebied*, Ede: Wing.
- WUR (2023), *Appreciatie Concept landbouwakkoord 2040, In beweging*, Wageningen: Wageningen University & Research.

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 13 juni 2024

PBL-publicatienummer: 5584

Contact

Daan.Boezeman@pbl.nl

Over het PBL

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.