

Oplegnotitie verzoek formatie

Wat zijn de onderliggende (politieke) keuzen in de twee doorgerekende natuur/stikstof/landbouw pakketten en welk financieel beslag is gemoeid met welke politieke keuze?

Antwoord:

- Afgelopen zomer zijn twee ambtelijk samengestelde varianten doorgerekend door het PBL: een gebiedsgerichte integrale variant A, en een primair op stikstof gerichte variant B.¹
- Op basis van de resultaten van de doorrekening van PBL en de door de kennisinstellingen geboden handvatten, zijn beide varianten verder aangescherpt en geoptimaliseerd op doelbereik.
- Het financieel beslag van de varianten telt na de optimalisering op tot € 29 -30 mrd voor variant A en 10 -18 mrd voor variant B. In de tabel hieronder is een breakdown toegevoegd. De varianten worden respectievelijk in bijlage 1 en bijlage 2 toegelicht.

Overeenkomsten

De beide ambtelijke varianten kennen als belangrijk uitgangspunt dat het wettelijke stikstofdoel (74% van de stikstofgevoelige hectares onder de KDW) ingevuld wordt (variant A in 2030 en variant B in 2035) en er een vergaande en in hoge mate gerichte en verplichte transitie van ruimtelijk Nederland gaat plaatsvinden. Beide varianten kennen als uitgangspunt dat de aanpak onontkoombaar is in de doelen, instrumenten en middelen. Dit draagt bij aan de doelmatigheid, voorspelbaarheid en hardheid van een stikstofaanpak. In variant A zal per gebied doelstellingen, maatregelen en het instrumentarium om de doelstelling te halen, worden vastgelegd, waarbij randvoorwaardelijk is dat deze tezamen optellen tot het behalen van de (internationale) verplichtingen. In variant B wordt gekozen voor instrumentarium als onteigening en doelsturing middels bijvoorbeeld een heffing. Beiden varianten voorzien in een gerichte opkoop, zodat de uitkoop optimaal bijdraagt aan het bereiken van de (internationale) doelen. Beide varianten voorzien erin dat er ingezet wordt op de ontwikkeling van (meet)systemen om op termijn te komen tot doelsturing die kan worden ingezet om de noodzakelijke emissiereductie af te dwingen. Qua kosten geldt dat voor beide varianten mogelijk middelen vanuit het GLB in te zetten zijn.

Onderliggende politieke keuzes (incl. kosten en effecten)

Op drie domeinen zijn er nadrukkelijke verschillen tussen de varianten, waaronder keuzes ten grondslag liggen: integraliteit van het pakket, de wijze waarop met grond wordt omgegaan en het bieden van perspectief en ondersteuning voor de landbouw. Deze drie domeinen worden hieronder uitgelicht, inclusief de consequenties ten aanzien van effectiviteit, doelbereik en budget:

1. Integraliteit

- Variant A stuurt op realisatie van de opgaven ten aanzien van stikstof/natuur, water en klimaat. Daarbij wordt aanvullend geïnvesteerd in natuuruitbreiding en natuurinclusieve landbouw met een aanvullend positief effect op VHR- en KRW-doelbereik. De meervoudige inzet is bewust ten behoeve van een doelmatige inzet van middelen en instrumenten (voorkomen van stapeling van opgaven in de tijd) en het bieden van langjarige duidelijkheid en perspectief aan betrokken partijen.
- De B-variant richt zich op het behalen van het stikstofdoel 2035 en een aangescherpt klimaatdoel 2030, en voorziet in het sturen op concrete water- en natuurdoelen via gerichte inzet van gronden. Voor wat betreft de Kaderrichtlijn Water is de ambtelijke inschatting dat met een kleinere veestapel en minder mest al een behoorlijke stap wordt gezet.
- De keuze heeft *budgettaire consequenties*: in de integrale variant A zijn als gevolg van de integrale insteek extra middelen gereserveerd voor opkopen/afwaardering grond, het uitbreiden van natuurareaal en maatregelen KRW. Variant B stelt hier een kleiner budget (€ 0 - 6 mrd) voor beschikbaar, wat gericht en niet noodzakelijk via grondopkoop wordt ingezet.
 - Door het opkopen van grond, afkomstig van grondgeboden bedrijven, wordt ruimte gecreëerd voor extensivering van de landbouw die daar blijft. Extensivering is van belang voor aanvullend VHR- en KRW-doelbereik en de samenhang met de klimaatdoelstellingen (reductie broeikasgassen vanuit dierhouderij en uit de bodem in veenweidegebied). Zonder opkoop van grond komt deze extensivering naar

¹ Beide varianten zijn in aanvulling op de structurele aanpak ter waarde van € 6 mrd. In de doorrekening van het PBL wordt daarom gesproken van €30 mrd (variant A) en €15 mrd (variant B). Het PBL heeft geen appreciatie gegeven van ingeschatte kosten of hun onderbouwing, evenmin is gekeken naar de doelmatigheid van deze indicatieve pakketten. Het PBL geeft aan dat een eventuele vraag over de doelmatigheid van de pakketten vanwege de aard van de problematiek niet eenvoudig te beantwoorden is. Deze problematiek vereist volgens het PBL een gebiedsgerichte aanpak. In ieder gebied zal gezocht moeten worden naar een optimale mix van mogelijke maatregelen.

verwachting minder snel tot stand. De opkoop van melkvee en herwaardering van grond draagt hiermee bij aan de VHR, KRW en klimaatopgave. Variant A reserveert hier € 8,6 mld. voor, variant B € 0-6 mld. Verschil: € 2,6-8 mrd extra in variant A. Dit betreft het verschil in netto kosten. Voor de aanschaf van grond is een groter budget nodig, indicatief ca. PM.

- Zónder uitbreiding van leefgebied (extra natuurareaal) is er volgens PBL een limiet (82%) aan de condities van de plant- en diersoorten die kan worden geschapen die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken. Variant A reserveert hier €2 mld. voor, variant B betreft dit bij de reservering voor grond zoals hierboven benoemd (€ 0-6 mld.). Verschil: € 0-2 mrd.
- Om in bepaalde gebieden (met name zandgronden in Limburg en Brabant) aan de KRW te voldoen is de aanbeveling van het WUR om brede bufferstroken langs beken in die gebieden te realiseren. Het landbouwareaal dat hiervoor moet worden omgezet naar natuurareaal of waar landbouw alleen kan blijven in zeer extensieve vorm (als grasland). Dit is op het moment zowel in gebruik voor grasland en bouwland. De maatregelen zijn aanvullend op de inzet via het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. Variant A reserveert hiervoor 1 mld., variant B 0. Verschil: extra € 1 mrd in variant A.
- Dit heeft effecten voor het *doelbereik*:
 - VHR: Variant A geeft dankzij de bredere en gebiedsgerichte aanpak meer potentie voor het realiseren van deze doelen. De ambtelijke inschatting is dat na de aanscherping variant A leidt tot 82-85% doelbereik (gunstige condities) op de VHR. Variant B is oorspronkelijk doorgerekend op 74%. Met de aanscherping en aanvulling met gerichte inzet van extensivering en natuuraanleg zal dit nog enkele procentpunten kunnen stijgen.
 - KRW: Met een integrale aanpak die voorziet in deze opties en een adequaat 7^e Actieprogramma Nitraat is de landbouwbijdrage aan de KRW op hoofdlijnen geborgd. Optimalisatie moet nog plaatsvinden op de breedte en het gebruik van de bufferstroken; de maximale win-win tussen gronden die voor stikstof worden opgekocht en voor doeleinden KRW; en de koppeling/synergie met de inzet op extra natuurareaal.
 - Klimaat: Via de opkoopregeling dragen beide varianten significant bij aan de klimaatopgave, namelijk 5 Mton CO₂-equivalent. De A-variant vermindert aanvullend nog 1 Mton CO₂-eq. extra (dus totaal 6 Mton) door vernatting van veenweidegebieden. Deze extra Mton voortkomend uit landgebruik telt voor het 49% doel niet mee, voor de aangescherpte 55% reductie is dat nog niet bepaald. In variant B kan hier financiering voor worden vrijgemaakt binnen het GLB.
 - Vergunningverlening: Omdat VHR-doelbereik hiervoor bepalend is heeft variant A ook meer potentie voor het op termijn oplossen van de vergunningverleningsproblematiek. PBL geeft daarbij ook aan dat "[d]oor maatregelen op gebied van natuur en stikstof beter te verbinden, neemt de kans toe dat de natuurkwaliteit verbetert en neemt de kans af dat er juridische stappen ondernomen worden. Dit kan positief zijn voor de vergunningverlening." Dit zou kunnen door rekening te houden met prioritair gebieden met de grootste kans op verslechtering. De in variant A beoogde systematiek, inclusief ook regionaal bindende doelstellingen – waarvan het mogelijke effect nog niet separaat is doorgerekend – sluit daar in hogere mate aan. Variant B stuurt aan op het gericht inzetten op natuur, daar waar het meest urgent, en legt nadruk op voldoende borging dat de stikstofuitstoot ook daadwerkelijk omlaag gaat.
 - Vanuit sturing op integraliteit wordt in variant A voorkomen dat ondernemers in met name de landbouwsector meerdere keren na elkaar met verschillende opgaven worden geconfronteerd. Tevens worden lock-ins op bijvoorbeeld (technologische) maatregelen of ruimtelijk grondgebruik voorkomen, dankzij de gebiedsgerichte aanpak.

2. Grond

- Een verschil tussen de twee varianten is in hoeverre de kosten voor het afwaarderen van grond publiek of privaat gedragen worden. In de integrale variant is € 8,6 mrd (netto) gereserveerd om boeren te compenseren voor afwaardering. In de variant B wordt ervoor gekozen om alternatieve opties te onderzoeken en is een budget van € 0- 6 mrd gereserveerd voor zowel grond als uitbreiden natuurareaal.
- Bij het herbesteden van vrijgekomen gronden is het van belang te voorkomen dat het risico van afwenteling ontstaat, waarbij de nieuwe bestemming een negatief effect heeft op andere opgaven (bijvoorbeeld veeteelt vervangen door akkerbouw wat de waterkwaliteit opgave verhoogt). Daarnaast bestaat het risico dat het gewenste tempo met alternatieve opties niet gerealiseerd kan worden. Daarom wordt in variant A gekozen voor de opkoop van grond. In variant B wordt herbesteding en transacties in eerste instantie aan de markt gelaten.

- Voor variant A, en in mindere mate variant B geldt dat de uitvoeringslast omvangrijk is en dat de uitvoering nog nader dient te worden bepaald.

3. Perspectief voor de landbouwsector

- De varianten verschillen in de mate waarop er perspectief wordt geboden aan ondernemers die in de landbouw actief blijven.
- In beide varianten kan doelsturing op termijn ruimte bieden aan agrarische ondernemers de stikstofopgave naar eigen inzicht en voor eigen rekening met effectieve maatregelen in te vullen.
- In variant A zijn maatregelen opgenomen ter ondersteuning van ondernemers bij het realiseren van de benodigde transitie van de landbouw. Enerzijds door opkoop en afwaardering van landbouwgrond, waarna deze gronden (voornamelijk) beschikbaar zijn voor extensieve landbouw, anderzijds door ondersteuning bij innovatie, ondernemerschap en de omvorming naar natuurinclusieve landbouw.
- De B-variant gaat uit van gerichte opkoopregelingen (verplicht voor piekbelasters), en biedt na de aanscherping mogelijkheden om gericht te ondersteunen, daar waar extensivering nodig is: onder andere uit eventuele extra reserveringen, waarvoor onderstaand bandbreedtes zijn opgenomen.
- In variant B wordt dit mede vormgegeven via heffingen voor boeren die blijven. Het PBL geeft daarbij aan dat dit tot aanzienlijke kosten leidt voor blijvende boeren, hetgeen zelfs tot faillissementen zou kunnen leiden voor de melkveehouderij. In variant A zijn er ook hogere lasten voor boeren, maar worden zij tegemoet gekomen in de benodigde transitie. Er is een keuze te maken in de nadere uitwerking in variant B: een heffing aan de marge, waarbij een heffingsvrije voet geldt, is ook goed mogelijk. Deze heffing genereert in principe geen opbrengst omdat het doel is dat men zich aanpast aan de gestelde voet. Ook wordt de transitie ondersteund door het huidige structurele pakket (6 mld.) en het GLB (ca. 800 mln. per jaar).

Toelichting beleidspakketten

NB: Onderstaande komt bovenop de ca. 6 mld. van het huidige stikstofpakket.

Post	Variant A	Variant B
TOTAAL AANVULLEND PAKKET	Ca. 30 mld. + 0,3 struc.	Ca. 10-18 mld.* + 0,3 struc.
Opkoop & gronden	20,9 mld.	9-18 mld.
Opkoop	9 mld.	9-12 mld.
Afwaardering gronden	8,6 mld. (bruto 16 mld.)	0-6 mld. voor zowel extensivering als natuur; doelmatiger opties dan afwaardering grond onderzoeken
Uitbreiden natuurareaal	2 mld.	
Additioneel t.b.v. Kaderrichtlijn Water (KRW)	1 mld.	0
Doelsturing (heffing)		0,5 mld.
Investeren in meetsystemen stikstof/methaan en natuur	PM	0,5 mld.
Uitwerken doelsturingssystematiek, specifiek emissieheffing	PM	(besloten in bovenstaand bedrag)
Perspectief blijvers	6 mld.	0-2 mld.
Natuurinclusieve landbouw	3,3 mld. (minus GLB)	GLB + 0-0,5 mld.
Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen	0,9-1,5 mld.	0-0,5 mld.
Beleid rond versterken innovatie en ondernemerschap	1,8 mld.	0-1 mld.
Uitvoeringskosten en structurele kosten	2,7 + 0,3 mld. struc	0-1 mld. + 0,3 struc
<i>Uitvoeringskosten</i>	<i>2,7 mld.</i>	<i>Ca. 0-1 mld.</i>
<i>Structurele kosten</i>	<i>0,3 mld.</i>	<i>0,3 mld.</i>

* Dit indicatieve totaalbedrag is doordat in de blokken wordt gewerkt met bandbreedtes en blokken bovendien interacteren niet een simpele optelsom van de genoemde bedragen

Toelichting gebiedsgerichte integrale aanpak

Uitgangspunten

(Juridische) uitgangspunten integrale aanpak

De integrale aanpak stikstof is een integrale gebiedsgerichte benadering gericht op het behalen van meerdere internationaal verplichtende opgaven (natuur, water en klimaat) die met elkaar verbonden worden voor een doelmatige inzet van middelen en instrumenten en het bieden van langjarige duidelijkheid. Waar opportuun worden kansen op andere terreinen benut, zoals luchtkwaliteit (Schone Lucht Akkoord), zoönose, fijnstof en geur.

Door een gebiedsgerichte benadering, ruimtelijke zonering en het richten van de stikstofreductie, wordt de kostenefficiëntie en doelmatigheid van de aanpak verhoogd. Op deze manier wordt ook voor de lange termijn duidelijkheid gegeven over de (on)mogelijkheden in de verschillende gebieden. Zo ontstaat een duidelijk perspectief doordat, bijvoorbeeld, in (A-)gebieden meer ruimte is voor innovatieve, emissiearme bedrijfsvoering. Uiteraard binnen de grenzen van de leefomgeving. In andere gebieden zal de bedrijfsvoering (danig) moeten worden aangepast en in bepaalde gebieden zal de landbouwsector in volume kleiner moeten worden en/of een andere vorm moeten krijgen.

Per gebied zullen doelstellingen, maatregelen en het instrumentarium om de doelstelling te halen, worden vastgelegd. In gebiedsprocessen wordt aan provincies de ruimte geboden hoe de verschillende opgaven in de gebieden te realiseren, waarbij randvoorwaardelijk is dat de doelstellingen vastliggen en tezamen optellen tot het behalen van de (internationale) verplichtingen. In, onder andere, de gebiedsplannen wordt vastgelegd via welke mix aan maatregelen en instrumentarium de diverse drukfactoren worden aangepakt. Daarmee wordt recht gedaan aan de specifieke natuurlijke, maar ook sociaal-culturele en economische kenmerken van een gebied en de expertise van provincies en ondernemers. Aan de voorkant wordt vastgelegd wanneer en op welke wijze aanvullende maatregelen genomen worden om te garanderen dat de doelstellingen worden gehaald, mocht blijken dat dit niet het geval dreigt te zijn. Verplichtende instrumenten als onteigening en intrekken van vergunningen zijn onderdeel van het instrumentarium dat in zulke gevallen als sluitstuk van een proces kan worden ingezet.

Toestemmingsverlening

De doelen uit de VHR moeten onomstotelijk gerealiseerd worden, waaronder de vereisten om verslechtering te voorkomen en toe te werken naar het verbeteren van de condities voor een gunstige staat van instandhouding. Het onontkoombaar maken van doelen, instrumenten en middelen is noodzakelijk voor de doelmatigheid, voorspelbaarheid en hardheid van een integrale stikstofaanpak. Door een integrale inzet op substantiële stikstofreductie en tegelijk ook op de andere drukfactoren wordt gewerkt aan het behalen van de doelen van de VHR, en daarmee ook aan de voorwaarden voor eenvoudiger toestemmingsverlening op termijn.

Perspectief voor de landbouwsector

De integrale aanpak heeft een langjarig en zeer ingrijpend karakter. Als onderdeel van de integrale aanpak zijn in de aanpak ook middelen gereserveerd voor ondersteuning en begeleiding aan ondernemers die door kunnen en willen bij het maken van de omslag naar een duurzame, toekomstgerichte landbouw.

Instrumentering van de integrale aanpak

De gebiedsgerichte integrale aanpak is opgebouwd uit twee sporen die elkaar versterken:

Spoor 1: Met opkoop wordt de drukfactor stikstof relatief snel en effectief aangepakt. Dat geldt ook voor uitstoot van broeikasgassen. Door uitbreiden van natuurareaal, aanpassing waterhuishouding/tegengaan verdroging en maatregelen ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden ook andere drukfactoren aangepakt en het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) vergroot. De financiële herwaardering van grond voor extensivering van de landbouw rond, onder meer, Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden dragen, via een gebiedsgerichte aanpak, bij aan versterken van het VHR- en KRW-doelbereik en de klimaatopgave voor landgebruik.

Spoor 2: Met de maatregelen in spoor 2 wordt ingezet op een duurzaam werkende landbouwsector met toekomstperspectief. De voorgestelde indicatieve uitwerking van maatregelen leiden enerzijds tot een reductie van emissies vanuit de landbouwsector via technische en innovatieve maatregelen, bijvoorbeeld door stal- en managementmaatregelen, en anderzijds worden boeren, waar nodig, ondersteund in het maken van de transitie naar andere vormen van landbouw of naar de transitie naar activiteiten buiten de landbouw. De voorgestelde indicatieve uitwerking bestaat o.a. uit maatregelen die direct bijdragen aan het verhogen van doelbereik, zoals maatregelen die boeren helpen om te schakelen naar natuurinclusieve landbouw en ter bevordering van ontwikkeling en uitrol van stalinnovaties en managementmaatregelen en een pakket aan maatregelen ter ondersteuning van ondernemerschap en innovatieve ontwikkeling zodat blijvers, zowel in dierlijke als plantaardige sectoren kunnen blijven en worden voorbereid worden op de opgave na 2031.

Maatregelen per spoor	cum 2022-2031 in mln €
Spoor 1: Opkoop, financiële herwaardering grond en KRW	20.860
<i>wv. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens</i>	9.310
<i>wv. Financiële herwaardering grond (melkvee)</i>	8.550
<i>wv. Uitbreiden natuurareaal (niet zijnde natura 2000)</i>	2.000
<i>Wv. Additioneel tbv Kaderrichtlijn Water (KRW)</i>	1.000
Spoor 2: Perspectief blijvers: verder met ingezette route naar verduurzaming	6.030
<i>wv. Natuurinclusieve landbouw</i>	3.330
<i>wv. Innovatieve Stalsystemen en managementmaatregelen</i>	900 – 1.500
<i>wv. Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie, w.o. meten en berekenen</i>	1.800
Uitvoeringskosten	2.689
Totaal	29.579 – 30.179

Onderbouwing posten

Bovenstaand pakket gaat uit van een incidenteel bedrag in de periode tot en met 2031. In de reeks zitten ook kosten voor beheer en onderhoud die een structureel karakter hebben en dus na 2031 doorlopen. Deze structurele kosten bedragen ca. 100 mln. jaar. Ook een aantal andere maatregelen loopt door na 2031. De kosten daarvan bedragen ca 300 mln. per jaar.

Spoor 1: opkoop, financiële herwaardering grond en KRW

- **Opkoop en herwaardering grond:** In de tabel wordt uitgegaan van, resulterend uit de opgaven, indicatief additioneel 30% opkoop van alle diersoorten. De uiteindelijke omvang en verhouding voor wat betreft pluimvee en varkens zal zich moeten wijzen in de gebiedsgerichte aanpak. Door het opkopen van grond, afkomstig van grondgeboden bedrijven, wordt ruimte gecreëerd voor extensivering van de landbouw die daar blijft. De ambtelijke inschatting is dat 30% opkoop van melkvee vanwege de noodzakelijke reductie van stikstofemissie, de mogelijkheden tot extensivering (van belang voor aanvullend VHR- en KRW-doelbereik) en de samenhang met de klimaatdoelstellingen (reductie broeikasgassen vanuit dierhouderij en uit de bodem in veenweidegebied) nodig is.
- **Uitbreiden natuur:** Met de integrale aanpak kan volgens PBL 280.000 ha landbouwgrond worden opgekocht. 200.000 ha hiervan wordt ingezet als extra agrarische natuur. Daarnaast is opgenomen dat ca. 40.000 ha van de grond, indien nog extensiever en natuurinclusiever ingericht, ingevuld wordt als extra natuurareaal. Hoewel dan nog 40.000 ha landbouwgrond resteert, geldt voor zowel de 200.000 ha agrarische natuur als de 40.000 ha extra natuurareaal dat de daadwerkelijke hoeveelheid benodigde areaal sterk afhankelijk is van de mix en de mate van extensivering en natuurinclusiviteit. De verwachting is dat gegeven deze marge, de 280.000 ha uit het pakket voldoende is. *NB: in de periode daarna zal nog een restopgave voor natuurareaal van, naar huidige inschatting, 110.000 ha bestaan om tot 90-95% doelbereik VHR te komen.*
- **Bufferstroken langs beken voor de KRW:** Om in bepaalde gebieden (met name zandgronden in Limburg en Brabant) aan de KRW te voldoen is de aanbeveling van het WUR om brede

bufferstroken langs beken in die gebieden te realiseren. Dit areaal is op het moment zowel in gebruik als grasland en als bouwland. Dit moet worden omgezet naar natuurareaal of zeer extensieve vorm van landbouw (als grasland). Indicatief is deze post begroot op € 1 mrd. En enige structurele kosten voor beheer.

Spoor 2: Perspectief blijvers

De voorgestelde indicatieve uitwerking van maatregelen leidt enerzijds tot een reductie van emissies vanuit de landbouwsector, bijvoorbeeld door stal- en managementmaatregelen, en anderzijds worden boeren ondersteund in het maken van de transitie naar andere vormen van landbouw.

- *Natuurinclusieve landbouw*: in bepaalde gebieden zal de landbouw extensiever grond moeten gebruiken om daarmee emissies en uitspoeling te verminderen. Dat versterkt ook de biodiversiteit in betreffende gebieden. Om daar een structureel verdienmodel te kunnen ontwikkelen is het nodig om naast goedkoperere grond (zie herwaardering in het andere spoor) ook de transitie naar dat andere grondgebruik mogelijk te maken. Hiervoor wordt ingezet op, onder meer, ondersteuning in het formuleren van bedrijfsplannen, een financiële regeling voor benodigde investeringen, een faciliteit voor ondersteuning tijdens de periode van omvorming en het uitwisselen van kennis en ervaring voor en met de ondernemers. Daarnaast zijn er maatregelen nodig rond het versterken van het beheer van de groenblauwe dooradering. Ten slotte wordt het budget voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer opgehoogd om de biodiversiteit verder te ondersteunen (kostendekkend).
- *Innovatieve stalsystemen en managementmaatregelen*: Dit bevat drie subposten: 1) onderzoek, innovatie, monitoring en pilots rond stallen, (2) managementmaatregelen en 3) subsidie voor de snelle uitrol van integraal emissiearme stallen. Bij deze maatregel is een goede fasering van belang om aan te sluiten bij het vervangingstempo en om lock-ins te voorkomen. Ook na 2030 zal hier daarom naar verwachting een opgave liggen. Dit behoeft nog verdere uitwerking dus er kan rekening worden gehouden met een bandbreedte van 0,9 – 1,5 mrd.
- *Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie*: Om de transitie in de gehele landbouw te kunnen maken en de goede positie van Nederland als innovatieve wereldspeler, met een goede basis in primaire productie te behouden, is een pakket aan maatregelen opgesteld ten behoeve van ondernemerschap en innovatie. Voor de komende jaren is het sturen op maatregelen nodig om binnen doelbereik te komen, vanaf dat moment ontstaat ruimte voor de omslag van middel- naar doelsturing. Voor dat laatste worden de voorbereidende stappen gezet, inclusief ontwikkeling van meet- en regelsystemen.

Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten zijn vooralsnog geraamd op 10% van de omvang van de beleidsintensivering opkoop, herwaardering en natuurinclusieve landbouw, zie beantwoording van de vraag naar nadere onderbouwing hiervan.

Doelbereik

VHR en KDW

De ambtelijke inschatting o.b.v. het PBL-rapport is dat na aanscherpingen 82-85% doelbereik condities VHR mogelijk is. Door middel van de bovengenoemde optimalisatie van het maatregelenpakket (o.a. opkoop alle diercategorieën) en d.m.v. ruimtelijk richten van het maatregelenpakket, is de indicatieve inschatting van het RIVM dat de omgevingswaarde van 74% van de stikstofgevoelige hectares vanaf 2030 binnen bereik komt. Het precieze doelbereik vraagt om een aanvullende doorrekening van de aanscherpingen en verdere ruimtelijke inrichting van het pakket.

Klimaat

Uit de meest recente doorrekening van o.a. PBL blijkt dat de aangescherpte integrale aanpak stikstof voor 2030 een broeikasgasemissiereductie potentieel heeft van maximaal 6 Mton CO₂-eq in de landbouw en landgebruik (veenweide). De CO₂-eq reductie komt door de opgenomen reductie van de veestapel (waarbij het grootste effect komt door de opgenomen reductie van melkvee) en vernetting van veenweidegebied. Daarnaast ontstaat er door de gebiedsgerichte aanpak ruimte voor extra bos (middels extra natuurareaal) met klimaatwinst tot gevolg. De aangescherpte integrale aanpak kan hiermee, in aanvulling op de afspraken uit het Klimaatakkoord, de noodzakelijk extra emissiereductie realiseren om aan de huidige en aanvullende klimaatdoelstellingen voor de landbouw en landgebruik te kunnen voldoen in 2030.

De memo van de WUR geeft aan dat vernatten van veenweidegebieden en het introduceren van bufferstroken van 100 of 250m langs beekdalen mogelijkheden zijn om doelbereik KRW te verhogen. Het vernatten van veenweidegebieden heeft ook een positief effect op VHR-doelbereik en de klimaatopgave en zal voor wat betreft de KRW in die gebieden een significant effect hebben. Uitkoop van landbouwgrond langs beken in het oostelijk en zuidelijk zandgebied van maximaal 250m brede stroken grond, die vervolgens worden omgezet in natuur of extensief beheerd grasland zorgt er voor dat op termijn de uitspoeling met 40-70% afneemt voor stikstof (N) en met 20-30% voor fosfor (P). Hiermee worden in die gebieden de KRW-doelen gehaald (i.c.m. een adequaat 7^e Actieprogramma Nitraat). Bij inzet als natuur kan meegekoppeld worden met de opgave voor klimaatadaptatie en de verdere realisatie van het Natuurnetwerk Nederland.

Bijlage II. Pakket FIN

I. Belangrijkste aandachtspunten van FIN zijn:

- 1) **Een pakket dat voldoende gericht en verplicht is.** Dit pleit voor duidelijkheid over pijnlijke maar onvermijdelijke boodschappen (forse krimp, aanpak piekbelasters). Deze maatregelen zijn nodig om het stikstofdoel 2035 te halen. Een "onontkoombare" aanpak, vraagt ook om uitgewerkt instrumentarium dat als "stok achter de deur", kan dienen. Met een aanpak die onvoldoende zekerheid biedt dat stikstofreductie plaatsvindt zullen gezien de huidige knelpunten (o.a. natuurvergunning Schiphol, Tweede Maasvlakte Rotterdamse haven) aanvullende ambities zoals de bouw van 1 mln. woningen incl. infrastructuur zeer ingewikkeld zijn. Daarnaast blijft vrijwilligheid zorgen voor tegenvallende resultaten, zie de saneringsregeling varkenshouderij die slechts ca. 30% van de beoogde reductie realiseert.
- 2) **Aantonen dat het stikstofdoel 2035 kan worden gehaald.** Er gaat een enorme opgave achter het 2035-doel schuil (74% natuur onder de kritische depositiewaarde – PBL rekende de opbrengst van de twee stikstofpakketten deze zomer door op ca. 60%) en de implementatietijd van bepaalde maatregelen, zoals omschakelen naar extensieve landbouw, bedraagt zeker meerdere jaren. Er moet daarom concreet worden gemaakt hoe de stikstofdoelen zullen worden gehaald en op welke concrete natuur-, klimaat- en waterdoelen in 2030 wordt gestuurd. Een transitie van de landbouw moet geen doel op zich worden, terwijl het een middel is.
- 3) **De belangrijkste (budgettaire) knop om aan te draaien is grond.** De grootschalige inzet op grondopkoop moet, net als uitkoop veehouderijen, gericht, goedkoper en realistischer. Een uitvoeringstoets is niet gedaan en het is onduidelijk wie de uitvoerende partij is. Het LNV-pakket bevat een nettobedrag van ca. 8,5 mld. Voor de aankoop is echter bijna het dubbele nodig; de uitgaven voor het LNV-pakket tellen dan op tot een kleine 40 mld. en dit kan substantieel lager: 1) Er zijn andere manieren om extensivering te bevorderen zoals normering, zonder daar als overheid als koper/grondeigenaar tussen te zitten. Daarbij is de vraag welk doel deze grootschalige extensivering dient: het bereiken van de natuurdoelen of het faciliteren van een transitie. Voor natuurdoelen zijn namelijk ook andere instrumenten, zoals het direct investeren in natuur, voorhanden. 2) Meer inzet op herbestemming die bijdraagt aan maatschappelijke doelen en tot waardebehoud of -vermeerdering van grond kan leiden, incl. woningbouw en energie.

II. Doorkijk aangepast pakket

Op basis van bovenstaande aandachtspunten zijn de volgende aanpassingen denkbaar. Het vertrekpunt bij alternatief bedrag FIN is de door PBL doorgerekende FIN-variant (gerichte opkoop en heffing gericht op stikstof en klimaat) uitgebreid met een aantal doelmatige uitbreidingen ten behoeve van extra VHR-doelbereik en het stimuleren van extensieve landbouw.

Post	Bedrag LNV	Opmerkingen	Alternatief bedrag FIN
TOTAAL AANVULLEND PAKKET	Ca. 30 mld. + 0,3 struc		Ca. 10-18 mld.* + 0,3 struc
Opkoop & gronden	20,9 mld.		9-18 mld.
Opkoop	9 mld.	Budget effectiever inzetten door gericht en deels verplicht op te kopen. Benoem een indicatief krimp% en dat piekbelasters desnoods worden onteigend. Indicatieve berekeningen geven aan dat het verschil tussen volledig vrijwillig en gericht miljarden bedraagt.	9-12 mld.
Afwaardering gronden	8,6 mld. (bruto: 16 mld.)	Dit is een netto-post met grote budgettaire risico's. Gerichter inzetten.	0-6 mld. voor zowel extensivering als natuur;
Uitbreiden natuurareaal	2 mld.	Idem. Gerichter inzetten.	doelmatiger opties dan afwaardering grond onderzoeken
Additioneel t.b.v. Kaderrichtlijn Water (KRW)	1 mld.	Meerwaarde nog niet volledig inzichtelijk: KRW zal naar waarschijnlijkheid al baat hebben bij een kleinere veestapel cq. minder mest	0
Doelsturing (heffing)			0,5 mld.
Investeren in meetsystemen stikstof/methaan en	0	Investeringen in stalmeetsystemen voor stikstof/methaan t.b.v. het invoeren van een systematiek van doelsturing (heffing) en	0,5 mld.

Type bedrijf	Aantal	Grond eigen bezit (ha)	65% subsidie		100% (marktwaarde)		130% (onteigening)	
			Zonder grond	Met grond	Zonder grond	Met grond	Zonder grond	Met grond
Melkvee	15.532	33	1,2	3,5	1,5	3,8	1,9	4,2
Varkens	2.691	10	1,0	1,7	1,4	2,1	1,8	2,5
Pluimvee	1.586	10	1,6	2,3	2,1	2,8	2,7	3,4

Indicatieve totale kosten 10% krimp (in miljarden)

10% krimp	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Totaal
Bandbreedte kosten zonder grond (mld.)	1,8-3,0	0,3-0,5	0,3-0,4	2,4-3,9
Kosten met grond (mld.)	5,4-6,5	0,5-0,7	0,4-0,5	6,3-7,7

III. Nadere toelichting bij kernpunten onder I

Ad 1) Een pakket dat voldoende gericht en verplicht is. Stikstof is een lokaal probleem en een obstakel binnen de huidige aanpak is de vrijblijvendheid. Als deze twee cruciale elementen niet duidelijk worden benoemd blijft het onzeker of pakket het bereiken van de stikstofdoelen mogelijk maakt.

- **Er moet bereidheid zijn om pijnlijke beslissingen nu te nemen.** Meerdere onderzoeken onderschrijven dat om de stikstofdoelen te halen gerichte krimp van de veestapel nodig is. Op bepaalde plekken zal er geen toekomst zijn voor de landbouw. Door ingrijpende maatregelen (zoals bedrijven die moeten stoppen) pas duidelijk te laten benoemen in bijv. de uitwerking van gebiedsplannen, worden fundamentele keuzes vooruitgeschoven en kan het lijken alsof deze op lokaal niveau worden neergelegd. Het risico is dat men t.z.t. deze boodschap niet meer wil of durft te verkondigen, en we in de huidige impasse blijven.
- **In lijn met bovenstaande, verdient het aanbeveling dat een nieuw stikstofpakket verplichte maatregelen (normeren en beprijzen inclusief het ontwikkelen van een heffing) expliciet benoemt als sluitstuk en uitwerking per direct in gang wordt gezet.** Een pakket moet niet alleen inzetten op het verduurzamen van de landbouw, maar zich ook committeren aan het op den duur stellen van verplichte kaders hiervoor. Dit is de bottleneck van het huidige pakket: vrijwilligheid en convenanten bieden onvoldoende zekerheid dat de doelen worden bereikt en maatregelen zijn zo niet stevig genoeg om vergunningverlening mogelijk te maken.

Ad 2) Aantonen dat het stikstofdoel 2035 kan worden gehaald. Als de focus op de transitie van de landbouw wordt gelegd en daarmee impliciet aan wordt genomen dat hiermee de stikstof-, klimaat-, natuur- en waterdoelen worden behaald gaat dit voorbij aan de conclusies van de Quick Scan van de twee beleidspakketten van PBL:

- **Het doel voor 2035 is zeer ambitieus en er is momenteel geen doorgerekend pakket wat dit doel haalt.** Beide pakketten in de Quick Scan halen het 2035-doel (bij lange na) niet. Het is belangrijk te beseffen dat het terugdringen van de stikstofdepositie het snelst en effectiefst gaat via de opkoop van bedrijven: technische maatregelen en extensieve landbouw hebben langere aanlooptijd nodig, en leiden relatief tot minder reductie. Het evt. vervroegen van het 2035-doel betekent dat opkoop nóg meer centraal komt te staan.
- **Natuur-, klimaat- en waterdoelen zijn niet gekwantificeerd.** PBL waarschuwt dat met beide pakketten achteruitgang van natuur nog steeds mogelijk is, wat vergunningverlening in de weg staat. Er is meer kennis nodig van de natuur, en waar moet worden ingegrepen. Het moet daarnaast expliciet zijn welke klimaatdoelen worden nagestreefd. Dit is van groot belang, gezien de noodzakelijke bijdrage van de sector in het bereiken van een (mogelijk opgehoogd) doel voor 2030.

Ad 3) De belangrijkste (budgettaire) knop om aan te draaien is grond. De bestemming van grond maakt uit voor de stikstofuitstoot: extensieve landbouw verbruikt minder mest, en stoot zo minder ammoniak uit (hoeveel is niet duidelijk). Een natuurgebied stoot nog veel minder uit. De gronden van stoppende boeren opkopen om zetten naar extensieve landbouw is niet per definitie optimaal:

- **De keuze voor grootschalig opkopen en herbestemmen t.b.v. extensiveren is niet bewezen effectief.** Een deel van de gronden kan meer bijdragen aan de natuurdoelen wanneer het direct wordt omgezet in nieuwe natuur. Indicatieve berekeningen laten zien dat als een deel van de gronden voor een bestemming wordt ingezet waarvoor geen afwaardering nodig is (energietransitie, woningbouw), de netto-kosten omlaag kunnen.
- **Opkopen is in veel gevallen niet noodzakelijk om extensivering te bevorderen.** De agrarische grondmarkt is een zeer lokale markt. Als de Groningse boer A de grond van