

Beantwoording formatievraag vanuit de 'hoofdtafel' door het ministerie van LNV – verzocht op 25 oktober 2021, beantwoording 26 oktober 2021

Er bestaan verschillende inschattingen van de kosten van het totale pakket voor stikstof, natuur en landbouw, variërend van 12 miljard euro tot 25 miljard euro. Graag ontvangen wij de technische onderbouwing van deze varianten alsmede de appreciatie van PBL.

Afgelopen zomer zijn twee ambtelijk samengestelde varianten op effecten doorgerekend door het PBL (A-variant ter waarde van € 22 mrd; B-variant ter waarde van € 9 mrd)¹. 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.

Op basis van de resultaten van de doorrekening van het PBL, zijn beide varianten verder aangescherpt. Voor variant A (aangescherpt door LNV) is hierbij gebruik gemaakt van de door het PBL geboden handvatten en dit resulteert in een integrale gebiedsgerichte aanpak (geoptimaliseerde variant A) ter waarde van € 29 -30 mrd. Variant B is aangescherpt door o.a de opkoopregeling gericht in te zetten door ambtelijk FIN. Beide varianten worden hierna achtereenvolgens toegelicht.

Van een aantal maatregelen in beide pakketten heeft het PBL de effectiviteit niet kunnen inschatten. In variant A betreft het vooral het effect van het bredere spoor rond ondernemerschap en innovatie, in variant B betreft dit het effect van de heffing op uitstoot, het aanscherpen van de mestnormen en het gebruik van de grond die vrijvalt. Dit heeft vooral een technische achtergrond. Voor beide varianten geldt dat de ingrepen van dien aard zijn dat deze ingrijpend zijn voor de agrarische sector en dat dit om aandacht zal vragen.

I. Toelichting integrale gebiedsgerichte aanpak

- De geoptimaliseerde variant A is een gebiedsgerichte integrale aanpak waarbij naast stikstof ook andere drukfactoren (watercondities, natuurareaal) aangepakt worden. Door deze andere drukfactoren aan te pakken wordt het VHR-doelbereik vergroot en wordt bijgedragen aan andere opgaven (Kaderrichtlijn Water, klimaat). Daarnaast worden in deze aanpak maatregelen genomen ten behoeve van langjarig perspectief voor boeren die blijven. Het pakket leidt enerzijds tot een reductie van emissies vanuit de landbouwsector en anderzijds worden boeren ondersteund in het maken van de transitie naar duurzame vormen van landbouw. De maatregelen uit het pakket zullen ingrijpend en pijnlijk zijn voor de agrarische sector. Daar is dit pakket rekening mee gehouden door ook maatregelen te nemen die bijdragen aan een gedragen toekomstperspectief. Tevens vraagt de aanpak om een robuuste en zorgvuldige uitvoering.
- De initiële variant-A die in de zomer is doorgerekend bestaat uit de volgende elementen:
 - Opkoop melkvee (€ 8 mrd);
 - Financiële afwaardering grond (€ 9 mrd)
 - Stalininnovaties en managementmaatregelen (€ 1,8 mrd)
 - Natuurinclusieve landbouw (€ 3,7 mrd)
 - Beleid rond ondernemerschap en innovatie (€ 1,8 mrd)
- Op basis van de door het planbureau en kennisinstellingen (RIVM, WUR) geboden handvatten is variant A aangescherpt en geoptimaliseerd. Concreet is het pakket uitgebreid met maatregelen ten behoeve van natuuruitbreiding (€ 2 mrd) en de KRW (€ 1 mrd). Daarnaast is er ambtelijk voor gekozen de opkoopregeling te verbreden naar varkens en kippen (€ 1,8 mrd)². De post stalininnovaties kent een bandbreedte waarmee deze lager kan uitvallen³.

¹ Beide varianten zijn in aanvulling op de structurele aanpak ter waarde van € 5 mrd. In de doorrekening van het PBL wordt daarom gesproken van €27 mrd (variant A) en €14 mrd (variant B).

² De ambtelijke inschatting is dat naast opkoop melkvee in sommige gebieden ook opkoop van andere diersoorten nodig zal zijn. De verhouding hiervan zal zich moeten wijzen in de gebiedsgerichte aanpak. Indicatief gaan we in het pakket uit van 30% van alle drie de diersoorten.

- De ambtelijke inschatting o.b.v. het PBL-rapport is dat na aanscherpingen 82+% doelbereik condities VHR mogelijk is. Op basis van de doorrekening van het PBL en RIVM is de verwachting dat met variant A 60+% onder de KDW bereikt kan worden. Door middel van ruimtelijk richten en de bovengenoemde optimalisatie van het maatregelenpakket, is ambtelijke de verwachting dat er nog een forse extra stap richting het KDW-doel van 74% onder de KDW (uit de stikstofwet) gezet kan worden. Het precieze doelbereik vraagt om een aanvullende doorrekening van de aanscherpingen en ruimtelijke inrichting van het pakket.
- Ten behoeve hiervan is het RIVM gevraagd om de emissiereductie die volgt uit het aangescherpte pakket (ca. 40 kton) in verschillende ruimtelijke spreidingsscenario's te vertalen naar depositiereductie. De resultaten zijn nog niet opgeleverd.

Tabel 1: Technische onderbouwing integrale gebiedsgerichte aanpak

Maatregelen per spoor	cum 2022-2031 in mln €
Spoor 1: Opkoop, financiële afwaardering grond en KRW	20.860
<i>wv. Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens</i>	9.310
<i>wv. Financiële afwaardering 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</i>	1.800
Uitvoeringskosten	2.689
Totaal	29.579 – 30.179

Onderbouwing posten integrale gebiedsgerichte aanpak

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 afwaardering grond en KRW

Naast stikstofreductie zorgen ook uitbreiding van natuurareaal en het verbeteren van waterkwantiteit en -kwaliteit voor een hoger doelbereik van de VHR. Door in spoor 1 in te zetten op deze drukfactoren wordt naast de VHR, ook bijgedragen aan de klimaatopgave (tegengaan veenoxidatie en verdroging hoge zandgronden) en de KRW.

- *Opkoop en afwaardering grond:* In de tabel wordt uitgegaan van, resulterend uit de opgaven, indicatief 30% opkoop melkvee en afwaardering van bijbehorende grond. Door het opkopen van grond, afkomstig van grondgeboden bedrijven, wordt ruimte gecreëerd voor extensivering van de landbouw die daar blijft (250.000 ha). 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. De opkoop van melkvee en afwaardering van grond draagt hiermee bij aan de VHR, KRW en klimaatopgave (zie hierna voor mate van doelbereik).

³ Het PBL gaf aan dat er een maximum zit aan de subsidieverstrekking bij stalinnovaties, en dat gecombineerd met het aantal stallen leidt tot een verlaging van het ingeboekte bedrag voor stalinnovaties (met andere woorden, meer is niet mogelijk). Tegelijk geeft PBL ook aan dat er nog een opgave en potentieel ligt na 2030/1 waaraan dit instrument kan bijdragen.

- *Mix van diersectoren*: Uit de doorrekening van het PBL afgelopen zomer bleek dat naast opkoop van melkvee gebiedsgericht ook opkoop van andere diersoorten nodig zal zijn om voldoende VHR- en KDW-doelbereik te halen, bijvoorbeeld gegeven de ligging t.o.v. stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In de tabel is daarom indicatief uitgegaan van resulterend 30% opkoop van alle drie de diersoorten. De uiteindelijke omvang en verhouding voor wat betreft pluimvee en varkens zal zich moeten wijzen in de gebiedsgerichte aanpak.
- *Uitbreiden natuur*: Met de integrale aanpak kan volgens PBL 280.000 ha landbouwgrond worden opgekocht. In de natuurverkenning van 2020 stelt het PBL in een ruwe schatting dat met ongeveer 200.000 ha extra agrarische natuur én 150.000 ha extra natuurareaal 90%-95% doelbereik VHR mogelijk is. Dat betekent een 'overshoot' in de integrale aanpak van ca. 80.000 ha landbouwgrond. Tegelijkertijd stelt het PBL dat zonder het toevoegen van extra natuurareaal de verhoging van het doelbereik voor de VHR gelimiteerd zal zijn. Daarom is in het integrale pakket opgenomen dat ca. 40.000 ha van de opgekochte landbouwgrond, indien nog extensiever en natuurinclusiever ingericht, ingevuld wordt als extra natuurareaal, om zo een deel van de opgave van 150.000 ha extra natuurareaal in te vullen. 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. Hierbij is overigens relevant dat dit extra natuurareaal geen Natura 2000-status hoeft te krijgen. Om lock-ins te voorkomen zal grondopkoop en afwaardering de komende jaren in een doorlopende gebiedsgerichte aanpak en analyse betrokken moeten worden. Dit betekent aanvullende afwaardering en kosten voor herinrichting en beheer, welke is begroot op € 2 mrd. Het is reëel dat, gegeven de uitvoeringslast, de realisatie van het extra natuurareaal (deels) post 2031 uitgevoerd zal worden. De verwachting van het PBL is dat er in de periode daarna nog een restopgave voor natuurareaal van 110.000 ha blijft 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. 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. Indicatief is deze post begroot op € 1 mrd.

Spoor 2: Perspectief blijvers

Met de maatregelen in spoor 2 wordt ingezet op een duurzaam werkende landbouwsector met toekomstperspectief. In de uitwerking van dit spoor bestaat vrijheid in type sturing en maatregelen. De voorgestelde indicatieve uitwerking van maatregelen leiden 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 duurzame 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 afwaardering in het andere spoor) ook de transitie naar dat andere grondgebruik mogelijk te maken. De budgetten zijn onder meer bedoeld voor 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 uitrol 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 heeft nog verdere uitwerking dus er kan rekening worden gehouden met een bandbreedte van 0,9 – 1,5 mrd.

- *Beleid rond versterken ondernemerschap en innovatie*: Dit pakket bestaat uit een fors aantal maatregelen, waarbij het grootste blok gericht op (digitale) innovatie, kennisontwikkeling en -diffusie. Dit budget draagt ultiem bij aan de overstap naar een andere manier van sturen in de land- en tuinbouw. 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. Daarmee wordt ruimte geboden aan ondernemerschap en innovatie; ook in de keten en ten bate van de consument. Dit pakket bestaat uit:
 - investeringen in digitalisering, via onder meer een actieprogramma rond de maatschappelijke opgaven zoals die gericht op emissievermindering, bodemverbetering en klimaatadaptatie, meerdere regionale fieldlabs (voor de toepassing van precisielandbouw maar ook duurzame teeltsystemen als strokenteelt) en het demonstreren van nieuwe systemen van duurzame landbouw gericht op goede verdienmodellen.
 - investeringen in ontwikkeling van meet- en monitoringssystemen die ook kunnen worden opgenomen in bedrijfsmanagementsystemen t.b.v. halen van omgevingswaarden maar ook ten aanzien van versterkte biodiversiteitsmonitoring (inclusief het toevoegen van klimaat en KRW aan meetsystemen voor stikstof).
 - Kennisontwikkeling in de praktijk ten behoeve van een omslag naar duurzaam, stikstofarm en klimaatbestendig ondernemen.

Als onderdeel van de integrale aanpak zal er ook aandacht moeten zijn voor sociale en economische ondersteuning bij de ingrijpende transitie van de landbouw in de verschillende gebieden. Dit is afhankelijk van de stappen die in de gebieden gezet moet worden en dient verder te worden uitgewerkt.

Uitvoeringskosten

- De uitvoeringskosten zijn voornamelijk geraamd op de vaak gehanteerde 10% van de omvang van de beleidsintensivering. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bevindingen van het rapport Heij (versterking uitvoeringskracht) nog moeten worden uitgewerkt. Deze uitwerking kan plaatsvinden als politiek besluitvorming heeft plaatsgevonden over aard en omvang van de beoogde intensivering en de transitie van het landelijk gebied. Op basis daarvan kan een breder afgewogen inschatting worden gemaakt van de uitvoeringskosten voor de verschillende beleidsintensivering en de kosten voor het versterken van de uitvoeringskracht.

II. Toelichting ruimtelijk gerichte variant (variant B)

- Het PBL heeft naast variant A ook een B variant doorgerekend. Na doorrekening is door FIN verder gewerkt aan deze B-variant op basis van de reactie van PBL, dit is uitgewerkt in een ruimtelijk gerichte variant (zie hieronder). Dit voorstel kent twee hoofdbestanddelen:
 - Gerichte opkoop (9 mld euro): Om stikstofuitstoot en -neerslag stevig en juridisch zeker terug te dringen wordt de veestapel ca. 30% kleiner in de periode 2021-2028. Opkoopregelingen zijn deels vrijwillig, voor piekbelasters op N2000-gebieden is opkoop verplicht. Opkoop draagt ook bij aan het behalen van de klimaatopgave. Er worden escalatiemogelijkheden ingebouwd als het vrijwillige deel tot onvoldoende reductie leidt, bijv. omzetten naar verplichte regeling of intrekken vergunningen. Bij een deel van de bedrijven kopen we grond op die we inzetten voor de urgente opgave woningbouw.
 - Doelsturing via stikstofplafonds: Per 2021 worden voorbereidingen getroffen om vanaf 2025 doelsturing in te voeren. Met (waar nodig regionaal gedifferentieerde) wettelijk vastgelegde stikstofplafonds stellen we (regionale) maximumwaarden voor stal en opslag vast. Bedrijven bepalen vervolgens zelf hoe ze deze reductie invullen. Voorschriften voor mesttoediening kunnen ook worden afgesteld op deze plafonds. Ook hier worden escalatiemogelijkheden ingebouwd als we onvoldoende resultaat behalen, bijv. een stikstofheffing.
- In dit pakket wordt ingezet op opkoop en doelsturing. Dit wordt wettelijk geborgd.

- De maatregelen worden overgeprogrammeerd om a) tegenvallers bij de uitvoering op te vangen en b) omdat er ook na het behalen van het wettelijke doel voor 2035 nog stappen nodig zijn om te voldoen aan de VHR.

Tabel 2: technische onderbouwing variant B

Maatregelen per spoor	cum 2022-2031 in mln €
Spoor 1: Opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens	9.000
Spoor 2: Doelsturing en overige maatregelen	0
<i>wv. Voorbereiding doelsturing individueel bedrijfsniveau</i>	52
<i>wv. Innovatieve Stalsystemen</i>	80
<i>wv. Mestmaatregelen</i>	35
<i>wv. Vlakke heffing NH3 uitstoot</i>	0*
Uitvoeringskosten	PM
Totaal	9.167

*=deze heffing zal opbrengsten genereren gezien het een heffing is.

Aanpassingen naar aanleiding van Quickscan en onderzoeksresultaten naar ruimtelijk gerichte variant

- De PBL-Quickscan is begin september afgerond. In de tussentijd is verder gewerkt om tot een doelmatiger en integraal pakket te komen; en om verder te onderzoeken hoe de variant via de inzet van vrijvallende gronden aan de VHR aanvullend bij kan dragen.
- De bevindingen van het planbureau en kennisinstellingen bieden hiervoor belangrijke aanknopingspunten:
 - Geen van initiële pakketten halen de KDW-doelstelling (74% onder de KDW in 2035).
 - Beide pakketten kunnen een stuk gericht: de ruimtelijke strategie dient te worden geoptimaliseerd en maak investeringen en (agrarische) natuur gericht.
 - In variant B werd geen bestemming aangegeven voor de 270.000 ha landbouwgronden van de stoppende bedrijven
- Er werd geen investering gedaan in het spoor natuur. Hierdoor blijft het risico op achteruitgang van de natuur bestaan. Om tot een doelmatiger en integraal pakket te komen wordt ambtelijk gewerkt aan een analyse gebaseerd op microdata. Het AERIUS-model van RIVM is hierbij benut als uitgangspunt. Het voordeel van de analyse op microgegevens (d.w.z. op bedrijfsniveau) is dat deze zo gedetailleerd mogelijk rekening houdt met locatiespecifieke gevolgen van stikstofemissie en -depositie. Deze aanpak is conform de methodiek die het RIVM heeft toegepast Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties⁴. Momenteel wordt gevalideerd of deze methodiek accuraat is toegepast. Dit biedt mogelijk mogelijkheden om maatregelenpakketten beter ruimtelijk te richten. De ambtelijke inschatting is dat op basis van microdata bepaald kan worden hoe een doelmatige opkoopstrategie eruit ziet, bijvoorbeeld waar gericht zou moeten worden opgekocht, en of en hoe gronden kunnen worden ingezet na uitkoop (voor natuur en wonen bijvoorbeeld). Het meenemen van broeikasgasuitstoot is ook mogelijk in het model.
- Bij een gericht pakket is de ambtelijke inschatting dat het aantal boeren dat geraakt wordt lager is, en dat het beter mogelijk is om aan de doelstelling voor 2035 te voldoen (74% onder de KDW in 2035), en komen de budgettaire kosten lager uit.
- De geoptimaliseerde variant van de ruimtelijk-gerichte aanpak bestaat nu uit drie sporen:

Spoor	Doel	Bedrag	Toelichting
1) Opkoop	74% onder KDW in 2035	12 mld.	Bij een maximaal kostenefficiënte uitkoopstrategie is het

⁴ Stikstofeffecten van criteria ten behoeve van de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties, RIVM (2020)

			mogelijk om het KDW-doel van 74% te realiseren voor een bedrag van 12 miljard EUR.
2) Doelsturing	Stok achter de deur om een geloofwaardig ontontkoombaar pakket te hebben en de 74% reductie daadwerkelijk te halen.	Nvt	Heffing aan de marge en aanscherping mestnormen vanaf 2025
3) Natuur & grond	Hoger VHR-doelbereik en voorkomen achteruitgang	Afhankelijk van keuzes en ambities, indicatief voor grootschalig opkopen en herbestemmen 0-6 mld.	Gericht gronden omzetten t.b.v. natuur en extensieve landbouw komt ten goede aan VHR-doelbereik. Biedt aanvullend aanknopingspunten om ruimtelijk te sturen op woningbouw.

Verder onderzoek

- Nieuwe doorrekening van PBL en verdere uitwerking is wenselijk om getallen daadwerkelijk vast te kunnen pinnen (geldt ook voor optimalisatie LNV variant A), dit geldt zowel voor effecten als budgetten.
- De natuurdoelen gaan breder dan stikstof, maar alleen het stikstofdoel is geoperationaliseerd. Om problemen rondom vergunningverlening op te lossen en te voldoen aan de internationale en nationale stikstof-, klimaat- en waterdoelen moeten ook de overige doelen worden geoperationaliseerd.

III. Analyses PBL

- Volgens de doorrekeningen van de oorspronkelijke indicatieve pakketten uit de quick-scan van het PBL leiden deze er toe dat in 2030 74 procent (variant B) tot 79 procent (variant A) van de Vogel- en Habitatichtlijnsorten op land in condities leeft die geschikt zijn voor een gunstige staat van instandhouding. Variant A levert daarmee een grotere bijdrage aan de noodzakelijke stap richting voor doelbereik van de Vogel- en Habitatichtlijn. De pakketten scoren hetzelfde op reductie van broeikasgassen. Varianten A en B leiden tot 57% resp. 59% percentage stikstofgevoelige natuur onder de kritische depositiewaarde:

Tabel 4.1

Verwachte effecten van de maatregelenpakketten voor de thema's landbouw en natuur, 2030

Indicator	Huidig	Basis- pad (2030)	Structurele aanpak stikstof Verandering t.o.v. van het basispad ^a	Variant A ^a	Variant B ^a
Ammoniakemissie uit de landbouw (kiloton per jaar) ^b	111	100	-16	-30	-36
Emissies van broeikasgassen uit land- en tuinbouw inclusief landgebruik (megaton CO ₂ -eq per jaar) ^c	31	28	-1	-5	-5
Percentage stikstofgevoelige landnatuur onder de kritische depositiewaarde (%) ^d	25	39	+9	+18	+20
Biodiversiteit landnatuur (%) ^e	55	63	+9	+16	+11

- Zonder uitbreiding van leefgebied kan volgens PBL naar verwachting maximaal voor 82 procent van de plant- en diersoorten condities worden geschapen die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken. Volledige uitvoering van Variant A komt met 79 procent daarbij in de buurt.
- De ambtelijke inschatting is dat het percentage van 82 procent met variant A kan worden bereikt op basis van de optimalisatie van de aanbevelingen van PBL in het bovengenoemde pakket. Daarbovenop kan met de toevoeging van extra natuurareaal van 40.000 ha t.w.v. 2 mrd. (ook in variant A) dit doelbereik nog enkele procentpunten stijgen.
- Variant A haalt ten opzichte van variant B dus meer natuurwinst omdat in deze variant naast stikstofreductie wordt ingezet op extensivering van de landbouw rond Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden en extra natuurareaal. Door hydrologische maatregelen kan ook de natuurkwaliteit in aanpalende natte natuurgebieden verbeteren. Het benutten van de vrijvallende grond in variant B was te weinig gespecificeerd om door het PBL te kunnen worden beoordeeld. Afhankelijk van de inzet, zal omzetten van gronden naar natuur en t.b.v. extensivering bijdragen aan het VHR-doelbereik.
- Het percentage stikstofgevoelige landnatuur waar de stikstofdepositie onder de zogenoemde kritische depositiewaarden ligt, zou in beide varianten kunnen toenemen naar ongeveer 60 procent. Dit is nog zonder ruimtelijke en gebiedsgerichte optimalisatie en aanpassingen van pakketten (in geval van variant A is voor stikstofreductie met name uitbreiding van de opkoopregelingen relevant). Met de eerder genoemde aanscherpingen zal sprake zijn van significant meer stikstofemissiereductie en zullen meer gebieden onder of richting de KDW komen.
- 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 – het mogelijk effect waarvan nog niet separaat is doorgerekend – sluit daarbij in hogere mate aan. Variant A geeft dankzij de bredere en gebiedsgerichte aanpak meer potentie t.a.v. VHR en vergunningverlening.
- Hiermee kan een positieve trend richting doelbereik eerder worden aangetoond, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor vergunningverlening.
- In variant B wordt ten slotte uitgegaan van een opkoopvariant in combinatie met heffingen voor de 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.
- De kennisinstellingen doen geen duidelijke uitspraak over de bij beide varianten ingeschatte restkosten voor het behalen van volledig doelbereik. Inschatting is evenwel dat die restkosten bij variant B hoger zullen liggen gelet op het feit dat er een hogere restopgave is en in deze variant geen natuurmaatregelen zitten. Ook zullen aanvullende kosten voor het voldoen aan opgaven vanuit de KRW nog moeten worden meegenomen in beide pakketten.

Bijlage – Mail van Hans Mommaas (PBL) aan de directeur-generaal Stikstof in reactie op de betreffende formatievraag

Van: Mommaas, Hans <Hans.Mommaas@pbl.nl>

Verzonden: dinsdag 26 oktober 2021 13:00

Onderwerp: RE: vraag formatie

Beste Hellen,

Dank voor je mail. De vraag lijkt te vragen naar de appreciatie door het PBL van de technische onderbouwing van de inschatting van de kosten. Wij hebben in onze eerder gepubliceerde 'Quicksan van twee beleidspakketten' geen 'appreciatie' gegeven van ingeschatte kosten of hun onderbouwing. Evenmin hebben wij gekeken naar de doelmatigheid van pakketten. Wel hebben wij gekeken naar de mogelijke omgevingseffecten van de instrumentering van beide pakketten, met name op het vlak van stikstof en VHR doelbereik. Dat hebben wij gedaan op grond van empirische gegevens en getallen (dus bv. hoeveel boerenbedrijven zitten er in een bepaalde zone, wat zijn de gemiddelde prijzen voor dierrechten, etc.). Dat staat allemaal keurig genoteerd in ons quick scan rapport. Daarnaast hebben wij diverse onzekerheden benoemd, ook met betrekking tot de uitvoering. De hoofdconclusie luidt dat het 'smalle' pakket zich uitsluitend richt op de doelen van de stikstofwet en daarmee een ongewis effect heeft op VHR natuurdoelen en de vergunningverlening. Het 'brede' pakket geeft dankzij zijn bredere en gebiedsgerichte aanpak meer potentie t.a.v. VHR en vergunningverlening.

Een eventuele vraag over de doelmatigheid van de pakketten is vanwege de aard van de problematiek niet eenvoudig te beantwoorden. Zoals we ook in onze beide eerder verschenen 'policy briefs' hebben aangegeven vereist deze problematiek een gebiedsgerichte aanpak. De doelmatigheid van de verschillende maatregelen wordt dan ook door de gebied specifieke eigenschappen bepaald. Oftewel, in ieder gebied zal gezocht moeten worden naar een optimale mix van mogelijke maatregelen. Dus de beantwoording van een eventuele doelmatigheidsvraag loopt via zicht op en inzet van deze optimale mix. Dat vergt een goed georganiseerd gebiedsgericht proces, veel kennis over de lokale situatie, uitvoeringskracht, etc..

Voor meer informatie hierover verwijst ik naar de al eerder genoemd 'policy briefs' van het PBL.

Met vriendelijke groet,

Hans Mommaas