



REFLECTIE OP

‘IN BEWEGING’

CONCEPT-LANDBOUWAKKOORD 2040

2 juni 2023

PBL

Colofon

Reflectie op 'In Beweging' concept-Landbouwakkoord 2040

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5209

Dit is versie twee van dit document. Ten opzichte van de eerste versie (d.d. 2 juni 2023) hebben enkele beperkte redactionele aanpassingen plaatsgevonden. Inhoudelijk is dit document daardoor niet aangepast.

Auteurs

Henk Westhoek, Daan Boezeman, Marjon Hellegers, Arjen van Hinsberg, Johanna Schild, Lena Schulte-Uebbing, Martijn Vink

Met bijdragen van

Jolijn Bonnet, Gert Jan van den Born, Jan van Dam, William van Dijk, Frank van Gaalen, Hans van Grinsven, Marian van Schijndel, Brechtje Silvius, Aaldrik Tiktak, Emma van der Zanden

Supervisie

Jeannette Beck

Met dank aan

De auteurs zijn dank verschuldigd aan Bram Bregman, Sonja Kruitwagen, Jaco Stremmer

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2023), *Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
BEVINDINGEN	7
De reflectie op het concept-Landbouwakkoord	7
Context en inhoud van het concept-Landbouwakkoord	7
Reflectie op de belangrijkste beleidsinstrumenten uit het concept-Landbouwakkoord	9
Reflectie op doelbereik en aandachtspunten	13
VERDIEPING	18
1 Inleiding	18
2 Ambities in het concept-Landbouwakkoord en doelstellingen overheid	20
2.1 Ambitie en opgaven	20
2.2 Veranderingen in de landbouw: de opgave in context	21
3 Aanpak concept-Landbouwakkoord	25
3.1 De sturingsstrategie van het concept-Landbouwakkoord	25
3.2 Het realiseren van doelen door ‘doelsturing’	26
3.3 Private duurzaamheidsstandaard	28
3.4 Agrarisch natuurbeheer, landschapselementen en ecosysteemdiensten	30
3.5 Grond, zoning en natuurareaal	34
3.6 Stoppers, krimp en grondgebondenheid	37
3.7 Bijdrage concept-Landbouwakkoord aan ecologisch doelbereik	39
4 Governance en borging van het concept-Landbouwakkoord	45
Referenties	48
Bijlage 1: Verzoek aan het PBL voor een reflectie op het Landbouwakkoord	51
Bijlage 2: Analyse kader Landbouwakkoord 2023	53

Samenvatting

De belangen rondom het Landbouwakkoord zijn groot. Het gaat om een duurzame toekomst voor boerenbedrijven en om het verbeteren van de natuur- en milieukwaliteit in het landelijk gebied. De onderhandelende partijen kregen de dubbele opdracht mee om afspraken te maken om richting 2040 een 'reëel verdienvermogen' voor boeren mogelijk te maken én om aan te geven hoe de landbouwsector 'haar aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat'. Geenszins een gemakkelijke opdracht gezien de grote veranderingen die hiervoor nodig zijn, en de maatschappelijke polarisatie rond de verschillende oplossingsrichtingen daarvoor. In deze studie reflecteert het PBL op de tussenversie van 18 mei 2023 van het akkoord. Welke bijdrage kunnen afspraken in het concept-Landbouwakkoord leveren en wat zijn aandachtspunten voor het vervolg van de onderhandelingen?

Kracht van het akkoord: keuze uit verschillende toekomstbestendige ontwikkelpaden

Het concept-Landbouwakkoord heeft een aantal sterke kanten. Ten eerste zal een breed gedragen akkoord bijdragen aan stabiliteit; er is overeenstemming over de gekozen koers om te komen tot een duurzame en robuuste landbouwsector. Dit is essentieel om de benodigde langjarige investeringen te kunnen doen. Ten tweede kiest het conceptakkoord voor de juiste transformatiepaden die essentieel zijn voor het kunnen halen van de doelen: dit zijn doorontwikkeling van technologie om efficiënter te produceren bij sommige bedrijven, extensivering bij andere bedrijven en vermindering van het aantal dieren in Nederland. Elk van deze routes is nodig. Zonder een landbouwsector die aanzienlijk minder uitstoot zijn doelen hoe dan ook onhaalbaar. Daarnaast is de inzet om op een aanzienlijk areaal extensiever te boeren essentieel. Hiervoor is extra overheidsbudget nodig, zoals voorzien in het conceptakkoord. Meer ruimte voor agrarische natuur is nodig om internationaal afgesproken natuurdoelen op termijn te bereiken. Hierbij is de gerichte inzet van vooral de zwaardere beheerpakketten van belang. Een kleinere veestapel kan de druk voor de blijvende veehouders verminderen, en zal nodig zijn om de gestelde stikstof- en klimaatopgaven te halen. Ten derde zit de kracht van dit conceptakkoord in belangrijke mate in de stappen die *buiten* het boeren-erf worden gezet. Als het lukt om in 2030 via de marktpartijen een structurele meerprijs te realiseren voor de 'duurzaamheidsstandaard' zal dat boeren een structurele prikkel geven om duurzaam te produceren.

Conceptakkoord biedt nog weinig garanties op beweging richting de geschetste ontwikkelpaden

Er kunnen ook vraagtekens worden gezet bij het conceptakkoord, met name vanwege de optimistische inschatting van het doelbereik richting 2030, onder andere voor stikstof en klimaat. Eerdere PBL-studies laten zien dat volledig doelbereik richting 2030 (en de jaren daarna) een ongekende opgave is, waarbij het benodigde tempo van uitrol van techniek, extensivering van bedrijven en het voldoende verkleinen van de veestapel niet voorstelbaar is in de komende zeven jaar. Ook rekening houdend met het feit dat het niet reëel is om te verwachten dat het conceptakkoord sluitende en complete afspraken bevat waarmee doelbereik in 2030 voor onder andere stikstof en klimaat binnen handbereik komt, bevat het conceptakkoord nog weinig concrete afspraken over beleidsinstrumenten die meer garanties geven op de daadwerkelijke implementatie van de voorziene ontwikkelpaden.

De afspraken bevatten daarmee belangrijke risico's. Het eerste is de inzet om boeren met een systeem van doelsturing te kunnen 'afrekenen' op hun individuele prestaties. Het kunnen monitoren,

meten en beoordelen van alle bedrijven op meerdere prestaties is een langgekoesterde wens, maar in het verleden is zo'n systeem moeilijk implementeerbaar gebleken, vanwege de complexiteit, hoge kosten en handavingsaspecten. Ook is het nadrukkelijk de vraag of de overheid alle extra taken rond stelselontwikkeling, borging en ondersteuning aan zal kunnen. Verder laat het conceptakkoord het nog grotendeels open hoe strikt die individuele doelen zullen (moeten) zijn en wat er zou gebeuren als ze niet gehaald worden. Dat maakt het ongewis welke prikkels uit zullen gaan van de afspraken in het akkoord. Alles bij elkaar concludeert het PBL dat de effecten niet zijn in te schatten.

Urgente problemen zullen druk zetten op de afspraken van het akkoord

Het tweede risico is dat het conceptakkoord onvoldoende concrete oplossingen biedt voor de urgente actuele problemen. Denk aan de noodzaak om de stikstofuitstoot op korte termijn extra te verminderen om vergunningverlening mogelijk te maken; aan het oplopende overschot van mest en daarbij behorende kosten als gevolg van het vervallen van de derogatie; en aan de deadline van de Kaderrichtlijn Water in 2027. Hoewel het begrijpelijk is dat het concept-Landbouwakkoord zich op de middellange termijn richt, levert de beperkte aandacht voor de korte termijn daarmee het risico op dat een Landbouwakkoord snel opengebroken moet worden.

Het derde risico dat het PBL ziet is dat de mogelijke afspraken in het conceptakkoord over agrarische grond op gespannen voet staan met natuurdoelen én met investeringszekerheid voor krachtige landbouwclusters. Het bereiken van de natuurdoelen zal namelijk meer leefgebied vergen **boven op** de huidige afspraken en dit akkoord maakt dit lastiger in plaats van makkelijker. Dit komt zowel door het voorgestelde afwegingskader dat het omzetten van agrarische grond naar andere functies moeilijker moet maken, als door het ontbreken van ruimtelijk uitgewerkte afspraken in welke (indicatieve) gebieden de verschillende inhoudelijke ontwikkelrichtingen meer of juist minder ruimte krijgen. De druk op landbouwgrond zal blijven. Bovenregionale keuzes, vastgelegd in het akkoord, kunnen (agrarisch) natuurbeheer veel effectiever maken door dit gericht in te zetten in prioritaire gebieden (nabij bestaande natuurgebieden), terwijl het boeren in andere gebieden duidelijkheid geeft over hun ontwikkelmogelijkheden en de bijbehorende investeringen.

Realistische verwachtingen over doelen en instrumenten geven meer zicht op uitvoerbare afspraken

Realistische verwachtingen over het tempo waarin doelen kunnen worden bereikt én over de instrumenten om die doelen te bereiken, geven meer zicht op een *langdurig* stabiel akkoord. Voor de komende jaren zal de bijdrage die de landbouwsector kan leveren aan het halen van milieudoelen vooral afhangen van middelvoorschriften en de huidige inzet van beëindigingsregelingen. Het conceptakkoord stelt ook de invoering van een graslandnorm voor, deze vereist een minimale oppervlakte grasland per melkkoe. Analyse van de effecten hiervan was binnen het beperkte aantal dagen dat voor deze reflectie beschikbaar was niet mogelijk, omdat de werking van dit instrument zal afhangen van de vormgeving en keuzes van melkveehouders. Gezien het belang en de mogelijke impact van dit instrument is een gedegen ex-ante studie van belang naar de directe effecten en naar mogelijke onbedoelde bijeffecten.

Bij de uitwerking en implementatie van afspraken zullen zich mee- en tegenvallers voordoen. Om een goede borging en bijsturing mogelijk te maken zijn nog belangrijke stappen te zetten: de afspraken ook concreet uitwerken in meetbare prestaties en heldere commitments verkrijgen van de ondertekenende partijen. Het concept-Landbouwakkoord biedt daarvoor een goed uitgangspunt.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

De reflectie op het concept-Landbouwakkoord

Op verzoek van de onderhandelende partijen van het Landbouwakkoord heeft het PBL een reflectie geschreven op het concept-Landbouwakkoord 2040 – de versie van 18 mei 2023. De geciteerde tekst in deze reflectie is afkomstig uit deze versie van het concept-Landbouwakkoord (CLA). Dit geldt ook voor de genoemde budgetten.

Context en inhoud van het concept-Landbouwakkoord

Context en doelstelling van het concept-Landbouwakkoord

De veranderopgave waar de landbouw, het landelijk gebied, het betrokken bedrijfsleven en de samenleving in Nederland voor staan is groot. De bijdragen die de landbouw moet gaan leveren aan (inter)nationaal afgesproken klimaat-, water- en biodiversiteitsdoelen vergen fundamentele en verstrekkende veranderingen van de wijze waarop landbouw en veehouderij bedreven worden. Dit geldt voor de periode tot 2030, maar zeker ook daarna. De komende jaren zullen er nog nieuwe opgaven bijkomen, zoals een verlaging van de mestnormen vanwege het vervallen van de Nederlandse uitzonderingspositie ('derogatie') voor de Nitraatrichtlijn. Ook de uitwerking van het beleid dat volgt uit de EU Green Deal is nog sterk in ontwikkeling, en zal gevolgen hebben.

Die veranderingen hebben bovendien voor veel boeren, bedrijven en burgers grote, maar ook nog onduidelijke, gevolgen. Voor veel boeren is de toekomst ongewis en zijn de zorgen over hun economische perspectief groot. Voor de aanpak van al die opgaven heeft het huidige kabinet inmiddels miljarden euro's gereserveerd. Het is echter vooralsnog niet gelukt om een maatschappelijk breed geaccepteerde visie en maatregelenpakket neer te leggen om de doelstellingen ook te kunnen realiseren. De maatschappelijke weerstand tegen de voorgestelde aanpak (met een nadruk op stikstof) was groot.

In die context kreeg het Landbouwakkoord een dubbeldoel mee. Dit dubbeldoel is om dusdanige afspraken te maken dat er richting 2040 voor boeren een 'reëel verdienvermogen' is en dat de landbouwsector 'haar aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat'¹. De door de politiek vastgestelde doelen op het gebied van natuur, water en klimaat vormen daarbij de 'kaders', die ook aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied zijn meegegeven en ook via andere beleidssporen dienen te worden bereikt.

Gezien de vele verschillende en grote belangen die er spelen is het niet eenvoudig om tot een breed gedragen akkoord te komen. De onderhandelaars hebben daarom een tussenproduct met voorlopige plannen en afspraken opgeleverd, in de vorm van het concept-Landbouwakkoord.

¹ Kamerbrief Toekomst Landbouw, 25 november 2022.

Reflectie beschouwt de bijdrage van het Landbouwakkoord aan de omslag naar toekomstbestendige en duurzame landbouw

Hoewel de vraag ‘bereiken we met dit akkoord de doelen?’ op veel lippen ligt, is het gezien de complexe maatschappelijke context en de parallelle inzet van andere beleidssporen niet realistisch te verwachten dat de afspraken in dit akkoord alle doelen richting 2030, 2040 en daarna in één keer binnen bereik kunnen brengen. Bij de uitwerking en uitvoering van afspraken zullen zich mee- en tegenvallers voordoen die bijstelling vragen. Ook ander beleid zal daaraan bij (moeten) dragen.

In deze reflectie kijkt het PBL daarom naar de bijdrage die de in het CLA opgenomen afspraken kunnen leveren aan het realiseren van de ecologische doelen enerzijds en de economische en sociale doelen anderzijds. We gaan in op de toegevoegde waarde van de afspraken in dit akkoord boven op het bestaande beleid. Leidende vraag daarbij is in hoeverre de afspraken in het CLA veranderingen mogelijk maken die het bereiken van (inter)nationaal afgesproken doelen dichterbij brengen. We geven aandachtspunten mee voor het vervolg van het onderhandelingsproces en voor borging van de gemaakte afspraken tijdens het eventuele uitvoeringsproces erna.

Deze reflectie biedt dus geen ‘doorrekening’ richting de toekomst. Behalve dat een goede doorrekening in de beschikbare tijd voor deze studie niet mogelijk was, laten vooral de complexiteit van de vraagstukken en de aard van de afspraken in het concept-landbouwakkoord (CLA) dat niet toe. De resultaten van het CLA zullen primair afhankelijk zijn van de uitvoerbaarheid van afspraken, die meestal alleen op hoofdlijnen zijn benoemd en nog veel uitwerking vergen. Wat het effect van die afspraken zal zijn op het handelen van bedrijven en gedrag van consumenten is zeer beperkt in rekenmodellen te vatten. Ook is het niet goed mogelijk om te beoordelen of economische en sociale doelen gehaald kunnen worden, omdat die doelen in het CLA nauwelijks geconcretiseerd zijn.

Lastig te onderscheiden welke afspraken additioneel zijn, en welke status de afspraken hebben

Om de toegevoegde waarde van het CLA te kunnen analyseren is het van belang helder vast te stellen welke toevoegingen of wijzigingen er zijn ten opzichte van het bestaande beleid. Het is echter niet altijd helder hoe de afspraken in het CLA zich precies verhouden tot het bestaande beleid. Ook is het niet altijd helder aan welke uitgangspunten, doelen of kaders de partijen zich precies committeren. Zo bevat het CLA een voetnoot dat ‘de ondertekenende partijen geen akkoord [hebben] gegeven op eerder vastgesteld beleid’ (voetnoot 13, p. 53). Ook bevat hoofdstuk 7 (‘In beweging: hoe gaan we de doelen samen bereiken’) wel maatregelen waarmee de opstellers van het CLA doelen denken te bereiken, maar bevat het CLA geen concrete afspraken over welke beleidsinstrumenten daartoe zouden moeten leiden.

Ook voor alle in het akkoord (en in deze reflectie) genoemde financiële bedragen geldt dat we nu niet kunnen vaststellen in hoeverre deze additioneel zijn ten opzichte van bestaande Rijksbegrotingen of hoe deze zich verhouden tot indicatieve posten zoals die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen voor het Transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur. Bij de nadere uitwerking van het akkoord is helderheid over de additionaliteit van middelen wel noodzakelijk, evenals de precieze doelstellingen en afspraken *van dit akkoord* waar de onderhandelende partijen zich aan committeren.

Voorstellen in het concept-Landbouwakkoord zijn te verdelen in drie pijlers – en verkleining veestapel

De afspraken in het CLA bouwen voort op de door de SER en de heer Remkes voorgestelde ideeën over verschillende ontwikkelrichtingen voor landbouwbedrijven. Het gaat dan om ‘high tech-bedrijfsvoering binnen de geldende (milieu)normen’ of ‘omschakelen’ richting natuurinclusieve,

multifunctionele of biologische bedrijfsmodellen. In het CLA worden een grote hoeveelheid en heel diverse afspraken voorgesteld om die ontwikkelrichtingen mogelijk te maken. Voor deze reflectie hebben we die afspraken thematisch geordend, waarna we signaleerden dat het concept-Landbouwakkoord rust op drie onderling samenhangende pijlers. Daarnaast bevat het CLA afspraken om stoppers te faciliteren en de veestapel te krimpen.

De eerste pijler die we onderscheiden is het bieden van zoveel mogelijk keuzevrijheid aan boeren en tuinders – binnen de wettelijke kaders. Het gaat hier om afspraken waardoor boeren en tuinders het stuur voor de ontwikkeling van hun eigen bedrijf sterker in handen krijgen. Door de invoering van individuele doelsystemen, kunnen ze zelf kunnen kiezen hoe ze de milieuprestaties van hun bedrijf organiseren. Daarvoor zijn in het CLA afspraken gemaakt om een ‘afrekenbare stoffenbalans’ en meetbare ‘kritische prestatie-indicatoren’ te ontwikkelen. Verder wil het CLA boeren ondersteunen bij het beteugelen van de vervuilende uitstoot door hen juridische geborgde zekerheid te bieden over de werking van technieken, en door hen onafhankelijke begeleiding te bieden. Deze afspraken moeten samen beweging op het boeren erf mogelijk maken. Voor de opzet van de doelsystemen, de randvoorwaarden voor innovatie en begeleiding is in het CLA tot 2035 in totaal circa 1 miljard euro begroot. Investeringsubsidies moeten de ontwikkeling en uitrol van (nieuwe) technieken faciliteren, waarvoor in totaal circa 4,5 miljard wordt begroot.

De tweede pijler betreft de invoering van één Nederlandse duurzaamheidsstandaard, oftewel een certificaat dat de duurzaamheid en ook een meerprijs voor in Nederland geproduceerd voedsel garandeert. Supermarkten, de voedselverwerkende industrie en andere ketenpartijen hebben in het concept-Landbouwakkoord toegezegd om de meerkosten te vergoeden die boeren maken om aan deze bovenwettelijk standaard te voldoen.

De derde pijler betreft het structureel vergoeden van agrarisch natuur- en landschapsbeheer door de overheid aan landbouwers. Hiervoor wordt jaarlijks circa 0,6 miljard euro beschikbaar gesteld uit het Europese GLB-budget en uit nationale budgetten.

Daarnaast omvat het conceptakkoord maatregelen voor verkleining van de veestapel. Voor boeren die besluiten te stoppen met hun bedrijf is de stoppersregeling beschikbaar, waarvoor in het CLA circa in totaal 6,7 miljard tot 2035 is gereserveerd (een bedrag dat kleiner is dan de reservering in het Coalitieakkoord en de bestaande regelingen). Wanneer boeren de dier- of fosfaatrechten die zij nodig hebben om vee te mogen houden verhandelen komt een kwart daarvan te vervallen. Daarnaast wordt een instrument voorgesteld om de grondgebondenheid van de melkveehouderij te bevorderen: de graslandnorm, waardoor per koe een minimale hoeveelheid grasland beschikbaar moet zijn. Ook bevat het conceptakkoord maatregelen ter vergroting van het aandeel en areaal biologische landbouw en voor extensivering van boerenbedrijven. Tot slot bevat het akkoord afspraken tussen overheid en banken om ontwikkelrichtingen te faciliteren, onder andere in de vorm van leningen met rentekortingen en advies.

Reflectie op de belangrijkste beleidsinstrumenten uit het concept-Landbouwakkoord

In hoeverre de doelen – zowel op maatschappelijk, economisch als ecologisch vlak – kunnen worden bereikt is afhankelijk van de opzet en uitbouw van de afspraken in de drie pijlers. Achtereenvolgens behandelen we deze drie pijlers, en gaan daarna in op de afspraken over de vermindering van vee, grondgebondenheid en agrarische grond.

Snelle omslag naar volledig en afrekenbaar doelensysteem niet haalbaar

De voorstellen in de eerste pijler betreffen de invoering van een afrekenbaar doelensysteem om boeren meer keuzevrijheid te bieden. De omslag van middel- naar doelvoorschriften is een langgekoesterde wens van boeren, maar is in de landbouwsector vooralsnog nauwelijks van de grond gekomen. Tot op heden schrijft de overheid vooral voor welke middelen en technieken boeren kunnen inzetten om schoner te produceren. Volgens het CLA wordt 'bedrijfsgerichte doelsturing [...] vanaf 2024 in onderdelen gefaseerd geïmplementeerd'; wordt er zo veel mogelijk gemonitord en gemeten; en worden in de 'gebiedsprocessen nationale-, gebieds- en sectordoelen [...] vertaald naar een doel op bedrijfsniveau'. 'Centraal in doelsturing staat de invoering van een stoffenbalans', aldus het CLA, maar het wil op lange termijn naast indicatoren voor 'stikstof ook klimaat, waterkwaliteit, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit' meenemen.

De ondertekenaars van het CLA verwachten de emissies uit de landbouw vooral te reduceren met afspraken uit deze eerste pijler. Veel studies temperen echter de verwachtingen van een snelle omslag naar (volledige) doelsturing. Het zal jaren vergen om een nieuw reguleringssysteem en uitvoerings- en handhavingssysteem in te voeren. Het CLA zet bijvoorbeeld in op meten en monitoren, maar het uitrusten van alle stallen met meetapparatuur zal honderden miljoenen euro's kosten. Het meten van emissies is bovendien alleen goed mogelijk in gesloten stallen (zoals voor varkens en pluimvee) maar is veel lastiger in melkveestallen. Ook zijn emissies die buiten optreden lastig te meten. Verder is de doorvertaling van de (gebiedsspecifieke) opgaven naar het individuele bedrijfsniveau, zoals in het CLA is voorgenomen, een enorme opgave die vol zit met politieke keuzes over aanvaardbaarheid, rechtvaardigheid en proportionaliteit.

Om aanzienlijke emissiereducties te bewerkstelligen zullen de bedrijfsdoelen of prestatie-indicatoren strikt moeten zijn: en dan zal meer borging en handhaving nodig zijn. Onderzoek naar 'sturing op stoffen' wijst op frauderisico's als de druk op dit systeem – via heffingen of sancties – hoog oploopt. Doelen op bedrijfsniveau zijn niet 'vrijblijvend' en ook het woord 'afrekenbaar' suggereert sancties wanneer doelen niet worden gehaald. Over dergelijke sancties bevat het conceptakkoord nog geen heldere afspraken en het laat open welke gevolgen het heeft wanneer 'gestelde doelen niet binnen de afgesproken termijn worden gerealiseerd'. Dat kan tot 'generieke maatregelen en/of sectorale afrekening' leiden, 'vertaald naar bedrijfsniveau'.

Het ligt eerder voor de hand dat een stoffenbalans bruikbaar is voor het stimuleren van boeren om goedkopere maatregelen te nemen, bijvoorbeeld voor de aanpassing van veevoer of het optimaliseren van management, dan voor het stimuleren om grote investeringen te doen. Bedrijfsgerichte doelsturing op basis van alleen een stoffenbalans is geen toereikend instrument voor boeren die willen overstappen naar natuur-inclusievere landbouwvormen. Dat vergt een bredere set van prestatie indicatoren, waarin ook op prestaties op het gebied van natuurbeheer in beeld worden gebracht. Via het stelsel van Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is al veel kennis opgedaan over doelsturing op agrarische natuur.

Al met al kan het doelensysteem (op termijn) een nuttige aanvulling zijn op het bestaande sturingsinstrumentarium om boeren, al dan niet via de markt (zie ook de volgende paragraaf), te belonen voor extra inspanningen en vormen van 'natuurinclusieve landbouw' te ondersteunen. Echter, de komende jaren zal het beleid nog in belangrijke mate (moeten) varen op de bestaande instrumenten zoals de middelvoorschriften om de gestelde doelen binnen bereik te krijgen, omdat (volledige) doelsturing zeer moeilijk uitvoerbaar, handhaafbaar en kostbaar zal zijn. In het vervolg van de onderhandelingen voor het Landbouwakkoord is aandacht voor andere sturingsinstrumenten dan

alleen doelsturing daarom van belang, evenals de uitwerking van terugvalopties als de doelen van 'doelsturing' niet worden gehaald: zowel wat betreft de doelstellingen om dat systeem in te voeren als welke consequenties het heeft als boeren de doelen niet halen.

Keuzes buiten het boerenerf, zoals de invoering van een duurzaamheidsstandaard hebben meerwaarde

Voorstellen voor de invoering van een private duurzaamheidsstandaard vormen de tweede pijler in het CLA. Boeren krijgen een meerprijs voor hun product als de productiewijze op hun bedrijf voldoet aan een aantal bovenwettelijke duurzaamheidsnormen. Die meerprijs wordt betaald door supermarkten, de voedselverwerkende industrie en de consument. De invoering van de standaard kan leiden tot verduurzaming in de landbouw, maar dit is sterk afhankelijk van het ambitieniveau van de duurzaamheidsstandaard. Daarbij zal de bijdrage aan het netto-inkomen van boeren niet heel groot kunnen zijn, omdat vanwege Europese en nationale mededingingsregels de vergoeding aan boeren niet veel hoger mag zijn dan de feitelijke extra kosten die boeren moeten maken. Ook is het de vraag of het voorgestelde tempo haalbaar is: het CLA wil nog dit jaar een eerste versie van de standaard lanceren, en noemt als doel dat in 2030 80 procent van de productie in de Nederlandse marktmarkt aan de standaard voldoet.

Het mechanisme van de duurzaamheidsstandaard laat zien dat de kracht van het concept-Landbouwakkoord in belangrijke mate juist zit in de stappen die *buiten* het boerenerf worden gezet, en niet in de keuzes op het boerenerf. De keuzes die gemaakt worden in het stelsel om de boer heen, in de bestuurskamers en boardrooms van banken en ketenpartijen, zijn in hoge mate bepalend voor het kunnen halen van de doelen. De afspraken in het CLA om via een duurzaamheidsstandaard meer geld van ketenpartijen bij boeren te laten landen zijn wellicht voorzichtig en onzeker, maar bieden ook aanzetten om verder uit te bouwen. De bijdrage van banken in de vorm van financiële faciliteiten vergt nog nadere concretisering en borging. Het verdient aanbeveling om in het vervolg van het onderhandelingsproces nadere afspraken te maken over de toezeggingen van ketenpartijen en welke terugvalopties er zijn als die niet worden gerealiseerd.

Investerings in agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten bieden kansen, mits aanvullende criteria gaan gelden bij uitvoering

De afspraken die vallen onder de derde pijler betreffen de inzet om de komende jaren zeer fors te investeren in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en ecosysteemdiensten. Dat past bij de gestelde biodiversiteitdoelen. Bij deze maatregel gaat het niet zo zeer om een *nieuw* te ontwikkelen beleidsinstrument, maar om de *opschaling* van een bestaand systeem zodat het areaal met een factor twee tot drie kan groeien. Omdat hier wordt voortgeborduurd op een bestaande maatregel, is het makkelijker uit te voeren. Deze investeringen kunnen een aanvullende inkomstenbron voor boeren zijn, hoewel staatsteunregels die mogelijkheden begrenzen tot een beperkte opslag boven gemaakte kosten.

De voorgestelde uitbreiding van het Agrarisch Natuur en Landbouwbeheer (ANLb) kan een positief effect hebben op het vóórkomen van algemene plant- en diersoorten en op door de Vogel- en Habitatrichtlijnen beschermde soorten in het agrarisch gebied. Echter, meer geld in agrarisch natuurbeheer is geen garantie voor het bereiken van Europese natuurdoelstellingen. Om de Europese doelen te halen is een nog forsere uitbreiding van leefgebied nodig, blijkt uit een analyse van WUR en SOVON. De overheid zou er goed aan doen om het agrarisch natuurbeheer uit te breiden op kansrijke locaties (nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden) en in te zetten op zwaardere pakketten (stapelen van maatregelen).

Het CLA neemt een aantal belemmeringen voor boeren weg om voor agrarisch natuurbeheer te kiezen; het biedt hogere vergoedingen en langere contracten. Maar het stuurt niet op vergroting van zogeheten zwaardere beheerpakketten. Daarmee bestaat de kans dat vooral lichtere beheerpakketten zullen worden aangevraagd. De inzet op lichte agrarisch natuurbeheerpakketten kan weliswaar meer boeren toegang geven tot deelname, maar of het geld daarmee effectief is besteed is maar de vraag, omdat de bijdrage van licht natuurbeheer aan het halen van internationale natuurdoelen klein is. Voor het extra agrarisch natuurbeheer moeten dus goede criteria komen voor locatie en het type maatregelen, zodat het ingezette geld optimaal bijdraagt aan versterking van natuur.

Doelbereik leunt op verkleining veestapel, maar het CLA bevat daarvoor weinig aanvullende afspraken

Verkleining van de veestapel is een belangrijke factor van het concept-Landbouwakkoord om een aantal milieudoelen te halen. Verkleining van de veestapel kan meerdere problemen aanpakken: vermindering van uitstoot van stikstof, fijnstof en broeikasgasemissies, beter sluiten van kringlopen (minder import van veevoer en minder export van mest), en verbetering van de waterkwaliteit. Bovendien geeft een verkleining van de veestapel meer perspectief aan de blijvende bedrijven, door onder andere lagere mestafzetkosten. Bij de eventuele invoering van het afrekenbare doelenstelsel kunnen de doelen op bedrijfsniveau minder stringent zijn als een deel van de opgave via stoppers is opgelost.

Het CLA gaat ervan uit dat 'de veestapel tot 2035 met zo'n 25-30 procent zal krimpen'. Het CLA bevat boven op het staande beleid rondom vrijwillige beëindigingsregelingen weinig aanvullende afspraken om deze krimp te realiseren, maar wil wel 25 procent van de dier- en fosfaatrechten afkomen als deze verhandeld worden.

Eerdere studies analyseerden dat krimp van de veestapel met tientallen procenten via vrijwillige beëindigingsregelingen in enkele jaren nauwelijks voorstelbaar is. Vooralsnog levert alleen het beëindigen van veehouderijen via de nog open te stellen LBV+ en LBV regelingen op korte termijn een bijdrage aan krimp. Voor hoge krimppercentages zullen daarna ook toekomstgerichte en rendabele bedrijven moeten worden verleid, terwijl in het verleden vooral oudere veehouders zonder opvolger interesse hadden. Deelname kan mogelijk toenemen als mestafzetkosten stijgen (vanwege het vervallen van derogatie), of door invoering van een graslandnorm voor de melkveehouderij en/of door hoge afromingspercentages bij handel in dier- of fosfaatrechten. De handel in die rechten zal echter afnemen doordat de mogelijkheden voor vergunningverlening momenteel beperkt zijn en omdat door de beëindigingsregelingen rechten van stoppers nu niet op de markt zullen komen. Een reductie van de veestapel met 10 procent in 2035 via afroming (zoals verondersteld in het CLA) is daarom onzeker.

Eerder is in overheidsplannen voor een 'nieuw mestbeleid' grondgebondenheid centraal gezet. Het CLA bouwt daarop voort en heeft twee mogelijke varianten van een graslandnorm opgenomen. Beide varianten beginnen met een norm van 0,25 hectare grasland per grootvee-eenheid (ongeveer één melkkoe) in 2027, die daarna in de varianten verschillend oploopt. Het telen van gras in plaats van uitspoelingsgevoelige gewassen kan de waterkwaliteit verbeteren en zal grondprijzen waarschijnlijk doen stijgen door de grotere vraag naar (gras)land.

Deze norm zal vooral in gebieden met een hoge veedichtheid (zoals rondom de Peel in Brabant en Limburg) een sturende werking hebben – en vooral daar voor een deel van de veehouders mogelijk een prikkel bevatten richting extensivering of zelfs beëindigingsregelingen. De precieze werking van

dit instrument is sterk afhankelijk van de vormgeving ervan, bijvoorbeeld of grond in bezit moet zijn of ook tijdelijk gepacht kan zijn, en in hoeverre contracten met akkerbouwers mogelijk zijn. Dat vergt nadere analyse die in het tijdsbestek van deze reflectie niet mogelijk was. Gezien het belang van dit instrument en de mogelijke impact op melkveebedrijven is het aan te raden een gedegen ex-ante studie te doen naar directe effecten en naar mogelijke onbedoelde bijeffecten, en in het toekomstige landbouwakkoord op hoofdlijnen afspraken te maken over een apart vervolgtraject.

Afspraken over agrarische grond op gespannen voet met natuurdoelen én investeringszekerheid

Voldoende beschikbare grond is zowel van groot belang voor individuele boeren en voor krachtige agrarische clusters, als voor het kunnen bereiken van de Europese natuurdoelen. Remkes (2022) beval daarom aan in een landbouwakkoord ook afspraken te maken over ruimtelijke ontwikkelrichtingen en gebruikte daarbij het woord ‘zonering’. Het CLA erkent de grote belangen die gepaard gaan aan afspraken over agrarische grond. Maar het maakt nauwelijks inhoudelijke ruimtelijke keuzes, en laat deze over aan de gebiedsprocessen en de provinciale programma’s landelijk gebied.

Het CLA volgt het bestaande grondbeleid maar voegt een afspraak toe: het wil een ‘Afwegingskader functieverandering landbouwgrond’ ontwikkelen, voor wanneer landbouwgrond een andere bestemming zou krijgen. Het ‘snoepen’ aan agrarisch areaal zou zo moeilijker moeten worden. Deze afspraak staat op gespannen voet met de ambitie uit het CLA, namelijk het streven naar doelbereik voor de Vogel- en Habitatrichtlijn. Schattingen van PBL, WUR-WEnR en SOVON laten zien dat voor het halen van de Europese natuurdoelen op termijn vele tienduizenden hectares extra natuurgebied nodig zijn, boven op de huidige afspraken van het Natuurnetwerk Nederland.

Het CLA erkent de Europese doelen, maar biedt geen zicht op het beschikbaar komen van het areaal dat daarmee gepaard zou moeten gaan. Daardoor zal in de gebiedsprocessen druk blijven bestaan om alsnog de benodigde grond beschikbaar te krijgen die nodig is voor het halen van deze doelen. Mede daarom gaf Remkes aan nu al duidelijkheid te scheppen over waar landbouwgrond gegarandeerd landbouwgrond zou kunnen blijven, óók om investeringszekerheid te bieden aan boeren en landbouwclusters.

Het maken van bovenregionale keuzes over ruimte is nodig voor landbouw, natuur en andere bestemmingen. Dan kunnen ook de budgetten voor agrarisch natuurbeheer beter geprioriteerd worden, bijvoorbeeld nabij Natura 2000-gebieden het sterkst onder druk staan. Ook geeft het boeren meer helderheid over waar landbouwclusters geconcentreerd zullen worden. Dat in het CLA geen ruimtelijke keuzes zijn gemaakt, brengt zowel het halen van natuurdoelen als ook de investeringszekerheid van boeren in gevaar.

Reflectie op doelbereik en aandachtspunten

Halen van de doelen in 2030 is afhankelijk van bestaand beleidsinstrumentarium

De introductie van het individuele doelensysteem die het concept-Landbouwakkoord voorstelt, zal nog zeker een flink aantal jaren duren. Het realiseren van de ecologische doelen in 2030 is de komende jaren dan ook grotendeels afhankelijk van het bestaande instrumentarium, mogelijk in combinatie met de implementatie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Voor de stikstof-, water- en klimaatdoelen zijn dit de bestaande middelvoorschriften in het kader van het mest- en ammoniakbeleid, het vergunningenstelsel en het systeem van dier- en fosfaatrechten. Het conceptakkoord voegt hier, buiten het afkomen bij handel in rechten, op de korte termijn dus

weinig toe, en stelt met de hierboven genoemde voetnoot eerder vastgesteld beleid ter discussie. De komende jaren zijn vooral effecten te verwachten van de stoppersregelingen en het vervallen van de derogatie waardoor minder mest gebruikt mag worden.

Doelen voor 2030 voor stikstof en klimaat buiten bereik

Eerdere studies en de inschattingen die door Wageningen University & Research zijn gemaakt van zowel het maatregelenpakket uit CLA, als van een aanvullend pakket laten zien dat het theoretisch gezien mogelijk is om met de voorstellen van het CLA een forse stap te zetten in de richting van de doelen voor natuur, klimaat, stikstof en waterkwaliteit voor het jaar 2030. Dat zou wel een groot-schalige uitrol vergen van nieuwe staltechnieken, voeradditieven en andere bemestingsvormen, in combinatie met een krimp van de veestapel met minstens 20 procent. Het is niet waarschijnlijk dat de aanpassingen van stallen, de krimp van de veestapel of introductie van nieuwe managementmaatregelen en technieken hiervoor snel genoeg gaan. De prikkelstructuur en het wetgevend kader ontbreken daarvoor. Dit betekent dat de voor stikstof en klimaat gestelde doelen voor 2030 niet gehaald zullen worden. Doelbereik in 2030 is mede lastig omdat de afgelopen 10-15 jaar nauwelijks beleid is gevoerd voor verdere vermindering van emissies, en er daarom ook nauwelijks voortgang is geboekt.

Maatregelen en investeringen om emissies te verminderen blijven – onder voorwaarden- zinvol

Dat de doelen voor stikstof en klimaat in 2030 buiten bereik zijn, wil niet zeggen dat het niet zinvol is maatregelen te nemen. Wel is het zo dat veel technieken zich in belangrijke mate nog in de praktijk moeten bewijzen. Bovendien vergen ze forse investeringen die boeren alleen zullen willen doen op het moment dat hun bestaande staltechniek aan vervanging toe is of wanneer er in een nieuwe bedrijfsontwikkeling wordt geïnvesteerd, óf wanneer normen dit voorschrijven. Door onzekerheid rond de werking van technieken is vergunningverlening voor deze nieuwe staltechnieken op dit moment bovendien uiterst moeizaam. Dat laat onverlet dat de ontwikkeling en toepassing van nieuwe stallen die gelijktijdig verschillende emissiebronnen aanpakken (ammoniak, methaan, fijnstof) en het dierenwelzijn verbeteren zinvol is. Dat vergt wel verdere ontwikkeling en borging van die technieken, en ook is het nodig heldere richtlijnen te maken over wanneer stallen bij nieuw- of verbouw aan bepaalde duurzaamheidseisen moeten voldoen.

Beperkte middelen voor andere vormen van landbouw en alternatieve organisatievormen

In het CLA wordt onderscheid gemaakt tussen bedrijven die doorontwikkelen richting 'high tech' en bedrijven die omschakelen naar biologisch of die fors extensiveren. Vergeleken met de miljarden euro's die voor uitkoop en investeringen in nieuwe technieken worden gereserveerd, zijn de circa 130 miljoen euro die voor biologische en natuur-inclusieve landbouw zijn voorzien erg beperkt. Daarmee lijkt de verdeling van de financiële middelen niet in lijn met het belang dat het CLA zelf aan deze ontwikkelrichtingen lijkt te hechten. Voor andere organisatievormen in de landbouw (zoals Land van Ons en Herenboerderijen) is in de tekst wel aandacht, maar die vertaalt zich beperkt in concrete afspraken. Bij uitwerking en implementatie van het Landbouwakkoord moet gewaarborgd zijn dat de verschillende transitiepaden zowel van de overheid (bijvoorbeeld voor agrarisch natuurbeheer) als van private partijen (zoals banken en ketenpartijen) voldoende aandacht, middelen en faciliteiten krijgen.

Focus op de middellange termijn geeft risico op veronachtzamen acute problemen en op houdbaarheid op lange termijn

Het CLA heeft het vizier sterk gericht op het realiseren van een aantal doelen in 2030 en verder op de middellangere termijn richting 2040. Veel nieuwe beleidsinstrumenten zullen pas op zijn vroegst in de tweede helft van dit decennium tot effecten kunnen gaan leiden. Denk aan de horizon van de duurzaamheidsstandaarden (2030 en 2035), de realistische implementatietermijn van een volledig functionerend en afrekenbaar stoffensysteem, het investeren in innovaties op het gebied van data en technieken, of de normen voor grondgebondenheid (2027 en verder).

Op de korte termijn zijn er echter ook belangrijke opgaven en deadlines. De ambities rond vergunningverlening en het legaliseren van PAS-melders vragen op korte termijn maatregelen die additionele stikstofreductie opleveren *bovenop* wat nodig is om op termijn de instandhoudingsverplichtingen volgend uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen te realiseren. Gegeven de huidige focus op stikstof en de zogenoemde Kritische Depositie Waardes (KDW's) bij vergunningverlening, en de mate en frequentie van overschrijding van deze KDW's voor de natuur in Nederland lijkt het onwaarschijnlijk dat de vergunningverlening op korte termijn makkelijker wordt. Dit concept-Landbouwakkoord brengt daar geen verandering in.

Nu Nederland niet meer de uitzonderingspositie (derogatie) geniet op de Nitraatrichtlijn en de mestnormen richting 2026 stapsgewijs worden afgebouwd, ontstaat er een groeiend mestoverschot met een hoge afzetkosten op de mestmarkt als gevolg. Bovendien ligt de Nederlandse mestproductie momenteel nog circa 8 procent boven de met de Europese Commissie afgesproken plafonds die in 2025 gaan gelden. Vermindering van de mestproductie is daarmee urgent en kan afzetkosten voor boeren drukken én milieudoelen dichterbij brengen. De verkleining van de veestapel via bedrijfsbeëindigingsregelingen gaat naar verwachting niet snel veel opleveren. De in het CLA aangekondigde verplichting tot meer mestverwerking start pas in 2027 en wordt uitgebreid tot 2032, en is dus te laat. Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) moeten de maatregelen om de doelen voor stikstof en fosfaat te kunnen halen genomen zijn voor 2027. Voor gewasbescherming moeten de KRW-doelen al in 2027 gehaald worden.

Voor houdbaarheid op de lange termijn van de afspraken in het CLA moet er ook oog zijn voor beleid dat in de coulissen staat. In de recente internationale en Europese beleidsontwikkeling nemen de ambities voor natuur- en milieudoelen in het agrarische gebied namelijk verder toe. Om te voorkomen dat het Landbouwakkoord al weer snel opengebroken moet worden, zijn meer afspraken nodig om de problemen die op korte termijn spelen aan te pakken en hiermee voor te sorteren op beleidsambities op de lange termijn.

Zijn overheidsbeloften waar te maken?

Het uitvoeren van het voorgestelde nieuwe beleid uit het concept-Landbouwakkoord vergt een aanzienlijke additionele inspanning van de overheid en haar uitvoerende diensten. Dat geldt voor het opzetten van nieuwe systemen, zoals de afrekenbare stoffenbalans (ASB) en het meetsysteem voor kritische prestatie-indicatoren (KPI's) en een nieuwe systematiek rond vergunningverlening voor stallen. Volgens het CLA moeten daar in de loop van 2024 al grote stappen in gezet zijn. Dat zal nieuwe eisen stellen aan de expertise van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, en in het CLA wordt dan ook afgesproken om de capaciteit daarvan te vergroten.

De ambitie tot flexibilisering en *real time* meten kan leiden tot een complexe implementatieopgave die op gespannen voet staat met uitvoerbaarheidscriteria als controleerbaarheid en eenvoud. Met het conceptakkoord zou de overheid zich committeren aan inspanningen om in Europa ruimte te krijgen voor de plannen van het akkoord en investeert zij flink in bestaande of nieuwe

ondersteunende faciliteiten. Tegelijkertijd is van veel van die ambities bekend dat het de afgelopen jaren moeilijk is om voortgang te boeken. Het niet (kunnen) nakomen van de afspraken kan het vertrouwen tussen overheid en sector schaden. Het is dus van belang om goed na te gaan of voorgenomen afspraken ook nagekomen kunnen worden.

Nadere uitwerking van ambities en voorziene prestaties bevordert borgingsysteem

De partijen van het CLA hebben de intentie om de 'hoofdtafel' waarin onderhandeld wordt over het Landbouwakkoord om te zetten in een permanent orgaan, ondersteund door een programmabureau. Dat orgaan moet ervoor zorgen dat de afspraken worden vastgelegd en nagekomen, en dat een platform vormt om de afspraken zo nodig bij te stellen. Hoewel in het CLA in de basisbeginnen zijn voorzien om uitvoering van de afspraken en de resultaten te kunnen monitoren, zijn er nog belangrijke stappen te zetten. Het is mogelijk om de afspraken van het CLA beter te waarborgen door duidelijker te benoemen welke partijen zich tot de afspraken committeren en welke taken die partijen hebben. Met name op de middellange termijn zijn de afspraken en prestaties te abstract geformuleerd. In de nadere uitwerking en implementatie zijn nog veel keuzes nodig. Onduidelijk is wie wanneer deze keuzes maakt. Dat maakt het voor de voorgestelde borgingscommissie moeilijk te beoordelen of de uitvoering van de acties ook tot de doelstellingen van het akkoord zullen leiden. Waar de doelen voor stikstof en klimaat in hoge mate kwantitatief zijn uitgewerkt, geldt dat niet voor de doelstellingen rond de economische en de sociale doelen. Het is daarom van belang dat het akkoord goede indicatoren bevat waarmee vastgesteld kan worden of de doelen wel of niet gehaald kunnen worden. De borgingscommissie kan daarmee vaststellen wanneer ambities in het gedrang komen en er aanvullende acties nodig zijn.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

De afgelopen maanden heeft de minister van LNV met landbouworganisaties, ketenpartijen, provincies, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties onderhandeld over een landbouwakkoord. Op 18 mei 2023 is een concept van dat akkoord gereed gekomen. Op verzoek van een aantal van de onderhandelende partijen zijn drie kennisinstituten gevraagd (bijlage 1) om een reflectie te geven op dit concept-Landbouwakkoord (CLA): Wageningen UR, het Louis Bolk Instituut en het PBL.

Als PBL gaan we hier, conform het verzoek, in op het ecologisch, economisch en maatschappelijk doelbereik van het concept-Landbouwakkoord. Het gaat daarbij vooral om de vraag in welke mate het CLA bijdraagt aan het tweeledige doel dat door het kabinet is geformuleerd voor het Landbouwakkoord (LNV 2022): het bieden van een goede toekomst voor de landbouw (bedrijven) in Nederland met een 'reëel verdienvermogen' en tegelijkertijd het leveren van een bijdrage aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat.

Deze reflectie is gebaseerd op de versie van het CLA die het PBL op 18 mei heeft ontvangen. Omdat de onderhavige tekst nog niet openbaar toegankelijk is, citeren we elementen uit het conceptakkoord zodat de tekst zo veel mogelijk zelfstandig leesbaar is. De onderhandeling over de afspraken zetten zich ook na die 18 mei voort en de uiteindelijke afspraken zoals die daarna zijn gemaakt kunnen afwijken van de afspraken zoals die geanalyseerd zijn door het PBL.

In de aanloop naar het (concept-)Landbouwakkoord

Het proces om een landbouwakkoord te sluiten is de uitwerking van een aanbeveling uit het rapport 'Wat wel kan; uit de impasse en een aanzet tot perspectief' (Remkes 2022). De heer Remkes raadt de overheid daarin aan om in goede dialoog met de landbouwsector te komen tot een concreet plan, bij voorkeur in de vorm van een breed gedragen landbouwakkoord, dat de generieke en ruimtelijke kaders voor de toekomst van de landbouw zou opleveren. De heer Remkes adviseerde ook om zo veel mogelijk de 'gehele bocht' inzichtelijk te maken, oftewel alle opgaven in één keer aanpakken, zodat boeren weten waar ze aan toe zijn. Dit voorstel is eind november overgenomen door het kabinet.

Volgens de Kamerbrief Toekomst Landbouw van 25 november 2022 moet het Landbouwakkoord gaan 'over afspraken over in te zetten instrumenten door alle betrokken partijen om de opgaven voor de periode tot 2040 te realiseren'. Hiermee spreekt het kabinet zijn ambitieniveau uit. In januari 2023 zijn de overleggen voor het landbouwakkoord gestart, met verschillende sectortafels en een 'hoofdtafel'.

Overigens speelde het idee van een landbouwakkoord al langer. Op verzoek van de toenmalige minister van LNV heeft de SER in mei 2021 een rapport uitgebracht 'Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw' (SER 2021). De aanleiding van het verzoek van LNV aan de SER was de motie-Bisschop. Hierin werd het kabinet gevraagd om tot 'afspraken te komen met het oog op een integrale aanpak, en duidelijkheid, ruimte en een economisch en ecologisch duurzaam toekomstperspectief voor de vele gezinsbedrijven in de agrarische sector' (Kamerstukken II 2020). Ook in de jaren ervoor werd het idee in adviezen en debatten naar voren gebracht.

Reflectie is geen doorrekening

Deze reflectie op het concept-Landbouwakkoord is geen ‘doorrekening’. Dit is om twee redenen niet mogelijk. Ten eerste vergt een kwantitatieve analyse meer tijd dan de tien werkdagen die voor deze reflectie beschikbaar waren. Ten tweede is een kwantitatieve analyse pas mogelijk als de voorgestelde instrumenten en maatregelen voldoende concreet en in samenhang uitgewerkt zijn; dat is nu nog niet het geval. De complexiteit van de vraagstukken en de aard van de afspraken in het concept-Landbouwakkoord laten een betekenisvolle doorrekening niet toe. De effecten van het CLA zullen primair afhankelijk zijn van de uitvoerbaarheid van afspraken, die nog veel uitwerking zullen vergen en waarvan de gedragseffecten zeer beperkt in modellen te vatten zijn. Zonder die uitwerking zou een doorrekening veel interpretatie en inkleuring van de afspraken vergen. Beoordelen of de economische en sociale doelen gehaald kunnen worden, is bovendien niet goed mogelijk, omdat deze in het CLA nog nauwelijks geconcretiseerd zijn.

Waar gaat deze reflectie over?

In deze reflectie staat de vraag centraal wat de toegevoegde waarde is van dit concept-Landbouwakkoord boven op het bestaande beleid. Wat is de bijdrage van het CLA aan de twee hoofdoelen, te weten de toekomstbestendige positie van de landbouwsector, en het leveren van zijn aandeel aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat?

Daarbij stelt het PBL de vraag in hoeverre afspraken in het CLA veranderingen mogelijk maken die het bereiken van (inter)nationaal afgesproken doelen dichterbij brengen. Daarbij geven we aandachtspunten mee voor het vervolg van het onderhandelingsproces en de eventuele periode daarna. In deze reflectie staat geen waardeoordeel over het Landbouwakkoord. Het oordeel of de verwachte doorwerking van het akkoord, mede gezien de ingezette publieke middelen en die van private partijen voldoende is, is aan de politiek en de bij het akkoord betrokken partijen.

Reflectie beperkt in reikwijdte

Vanwege de beperkte tijd is dit een reflectie op hoofdlijnen en komen niet alle facetten van het CLA aan bod. Zo hebben we geen analyse gedaan van de juridische aspecten van de afspraken. Voor deze reflectie is geen nieuw onderzoek gedaan; we baseren ons in deze publicatie op reeds gepubliceerd onderzoek, dat we inzichtelijk maken door bij de onderbouwing in de verdiepende hoofdstukken naar die bronnen te verwijzen, en beschikbare expertkennis. Het PBL heeft voorafgaande aan de reflectie het analysekader voor deze reflectie gedeeld met het secretariaat (zie bijlage 2). Ook is er van tevoren met het secretariaat van het Landbouwakkoord beperkt overleg geweest over het traject.

We besteden slechts in beperkte mate aandacht aan de sociaal-economische gevolgen van het CLA. De reflectie van Wageningen-UR zal hier waar mogelijk dieper op ingaan, en biedt ook nadere scenarioberekeningen van mogelijke varianten van de maatregelen van het CLA. Het Louis Bolk Instituut legt extra nadruk op de randvoorwaarden voor biologische landbouw. De instituten hebben onderling beperkt afgestemd en hebben onafhankelijk van elkaar hun reflectie geschreven.

2 Ambities in het concept-Landbouwakkoord en doelstellingen overheid

2.1 Ambitie en opgaven

Ambitie: landbouw toekomstbestendig en duurzaam ...

De ambitie van het CLA is om de landbouw in Nederland toekomstbestendig en duurzaam te maken. Op het gebied van duurzaamheid noemt het CLA een veelheid aan doelen: vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en stikstof (ammoniak), verbetering van de waterkwaliteit, bijdragen aan herstel van natuurgebieden en meer biodiversiteit in het agrarisch gebied. Veel van deze doelen zijn tijdsgebonden, deels vanwege internationale afspraken, deels vanwege nationale keuzes.

... met ruimte voor keuzes van boer en tuinder

Een toekomstbestendige en duurzame landbouw betekent ook dat er perspectief is voor bestaande en toekomstige boeren. Het CLA 'schept de randvoorwaarden voor ruimte voor ondernemerschap', al biedt het geen garantie 'voor een fatsoenlijk inkomen'. Het CLA geeft geen blauwdruk voor de landbouw in 2040, maar wil 'boeren en tuinders in staat stellen zélf te bepalen hoe zij invulling geven aan toekomstbestendige en duurzame landbouw'. Twee mogelijke ontwikkelpaden die het CLA daarvoor beschrijft zijn 'high tech'-bedrijfsvoering en 'omschakelen' naar biologische of fors extensievere bedrijfsvoering. Het CLA geeft ook aan dat er voor boer en tuinder in Nederland veel gaat veranderen. 'Misschien wel meer dan ooit, met name op het gebied van duurzaamheid en dierenwelzijnseisen'. Anders dan de ecologische doelen, zijn de economische en sociale doelen in het CLA niet geconcretiseerd in kwantitatieve doelstellingen of indicatoren. Tot slot streven de ondertekenaars ernaar dat het landelijk gebied leefbaar is, een fijne plek om te wonen en werken.

Concrete doelen voor 2030, daarnaast bredere opgaven en ambities

Het CLA schetst een brede visie op een duurzame landbouw, maar noemt ook een aantal concrete doelen. Veel van deze doelen komen voort uit Europese wetten en afspraken, zoals voor klimaat en natuur. Europese doelen zijn voor Nederland verder uitgewerkt en geconcretiseerd door de overheid. Zo zijn er voor verschillende sectoren, waaronder de landbouw, doelen vastgesteld voor emissiereductie.

Voor ammoniak noemt het CLA het doel om de uitstoot uit de landbouw te reduceren tot maximaal 63 kiloton in 2030 (41 procent minder dan in 2019). Deze doelstelling is ook vastgesteld voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) (LNV 2023). Voor de broeikasgassen lachgas en methaan volgt het CLA eveneens de doelstelling van het NPLG, namelijk een vermindering van de uitstoot met 5 megaton CO₂-equivalenten in 2030. Daarnaast staan in het CLA doelen voor het verminderen van CO₂-uitstoot uit veenweidegebieden en voor de vastlegging van CO₂ in bossen en bodems.

Over waterkwaliteit staat in het CLA dat 'in 2027 [...] alle landbouw-gerelateerde maatregelen genomen [moeten] zijn om te komen tot gezonde water ecosystemen'. Voor natuur 'is het doel om in

2030 30% van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en een gunstige staat van instandhouding te overbruggen'. Daarnaast is er een doel 'van 5% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied in 2030 en 10% in 2050'.

Naast deze concrete opgaven voor milieu en natuur die in het CLA worden genoemd, heeft de overheid bredere opgaven gesignaleerd voor de landbouw in de komende vijftien jaar (paragraaf 7.4 van het CLA). Deze zijn onder andere verbetering van dierenwelzijn, het voorkomen van de verspreiding van zoönosen en vermindering van geuroverlast en emissies van gewasbeschermingsmiddelen en fijnstof.

2.2 Veranderingen in de landbouw: de opgave in context

Tot 2005 grote reducties in de uitstoot van stikstof en broeikasgassen

In de periode 1990–2005 bleef de landbouwproductie groeien, maar namen de emissies af – dankzij succesvol beleid en de inspanningen van de landbouwsector. De landbouwsector werd in deze periode steeds kennis- en kapitaalintensiever. Mest werd emissiearm uitgereden en opslag van drijfmest werd afgedekt. Bemesting en veevoer werden beter afgestemd op de behoefte van plant en dier. Verbeterd management op boerenbedrijven zorgde voor lagere uitstoot van stikstof en fosfaat naar water en lucht en verliezen naar het grondwater.

Dankzij deze aanpassingen zijn de emissies van stikstof (ammoniak) tussen 1990 en 2005 met circa 60 procent gedaald. Die aanpassingen vloeiden voort uit verplichtende beleidsmaatregelen. Zo werden er steeds striktere uitstooteisen gesteld aan stallen, vooral in de varkenshouderij, die tot forse reducties hebben geleid. Ook de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw nam tussen 1990–2005 fors af, al was de daling met 30 procent minder sterk dan bij ammoniak.

Reductie uitstoot stagneert, doelen aangescherpt

In de afgelopen circa tien jaar is de vermindering van de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen in belangrijke mate tot stilstand gekomen, vooral door het ontbreken van stimulansen vanuit beleid (figuur 1). In het decennium daarvoor zijn veel ambities, instrumenten en organisaties om richting te geven aan natuur- en landbouwontwikkeling afgebouwd (PBL 2018). De oude overlegstructuren in de productschappen verdwenen, het Landbouwministerie ging op in het ministerie van Economische Zaken, het ruimtelijk instrumentarium werd afgebouwd of in de ijskast gezet en de kennisontwikkeling en -verspreiding werden meer marktgericht.

Tegelijkertijd zijn de afgelopen vijf jaar de Nederlandse en Europese ambities voor de verduurzaming van landbouwontwikkeling fors aangescherpt. Denk aan de klimaatdoelen voor de landbouw en de stikstofdoelen. Deze laatste zijn vastgelegd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Met het huidige beleid zal de uitstoot na verwachting nog enigszins afnemen tot 2030, maar dit is onvoldoende om de gestelde doelen te halen (figuur 1). Door de stagnatie in de reductie is het gat tussen realisatie en doelen fors toegenomen, terwijl de tijd die er nog is om dit gat te overbruggen steeds korter is geworden.

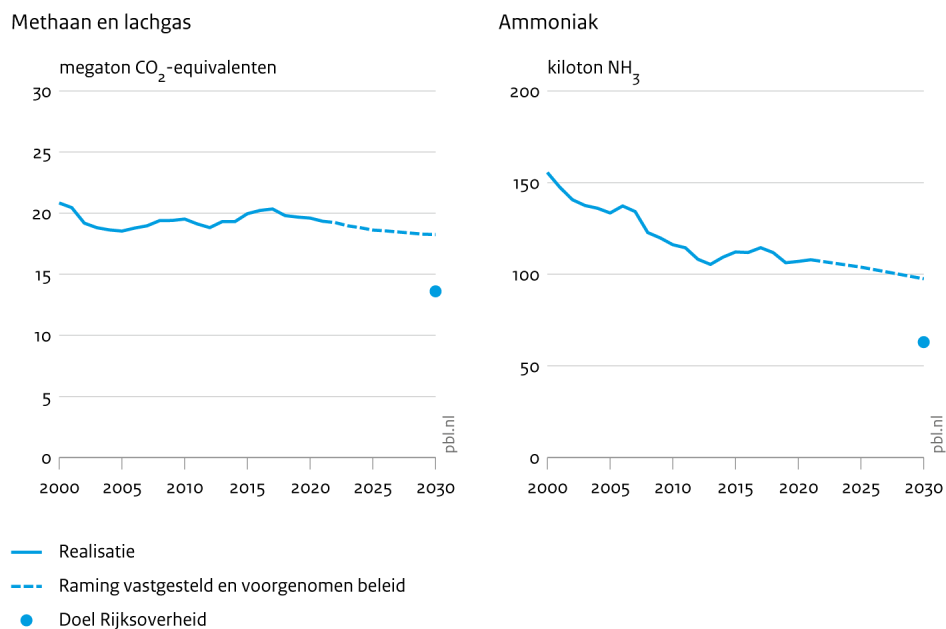
Opgaven voor 2030 en daarna vergen meer systemische aanpassingen

Een deel van de in het verleden behaalde emissiereductie waren *relatief* eenvoudig. Het verder terugbrengen van stikstof- en broeikasgasemissies vergt meer ingrijpende maatregelen dan in het verleden. Emissieramingen laten zien dat met het huidige pakket van vastgesteld en voorgenomen beleid doelen nog buiten bereik zijn (PBL 2022; PBL et al. 2023) (zie figuur 1). Nieuwe technieken en

managementpraktijken om de uitstoot uit de landbouw verder terug te brengen hebben wel potentieel. Maar verschillende studies (Lesschen et al. 2020; Gies et al. 2023; PBL et al. 2022) laten zien dat het waarmaken van de klimaat- en biodiversiteitsambities veranderingen vergen die fundamenteel raken aan de wijze van productie of omvang van de landbouwproductie zelf. Daarbij gaat het om oplossingen die het hele systeem betreffen, zoals extensievere vormen van landbouw of andere teelten, vernatting en vergroting van het natuurareaal, en het zorgen voor voldoende natuurstroken en waterloopjes in het landelijk gebied (de zogenoemde groen-blauwe dooradering). Ook meer technische opties zullen een rol spelen, zoals integraal-emissiearme stalsystemen en voeradditieven. De hierboven genoemde studies maken inzichtelijk dat combinaties van deze opties, zo niet alle opties, nodig zijn om doelen te kunnen halen.

Figuur 1
Trends in ontwikkeling emissies vanuit landbouw en doelen voor 2030

Emissie uit veehouderij en akkerbouw



Bron: Emissieregistratie (realisatie); KEV 2022 (raming); LNV (doel)

Deze figuren zijn gebaseerd op de CLO-indicatoren [do.nl/nl0101](https://www.pbl.nl/nl/10101) en [do.nl/nl0165](https://www.pbl.nl/nl/10165)

Landbouw belangrijke oorzaak van slechte staat van natuur

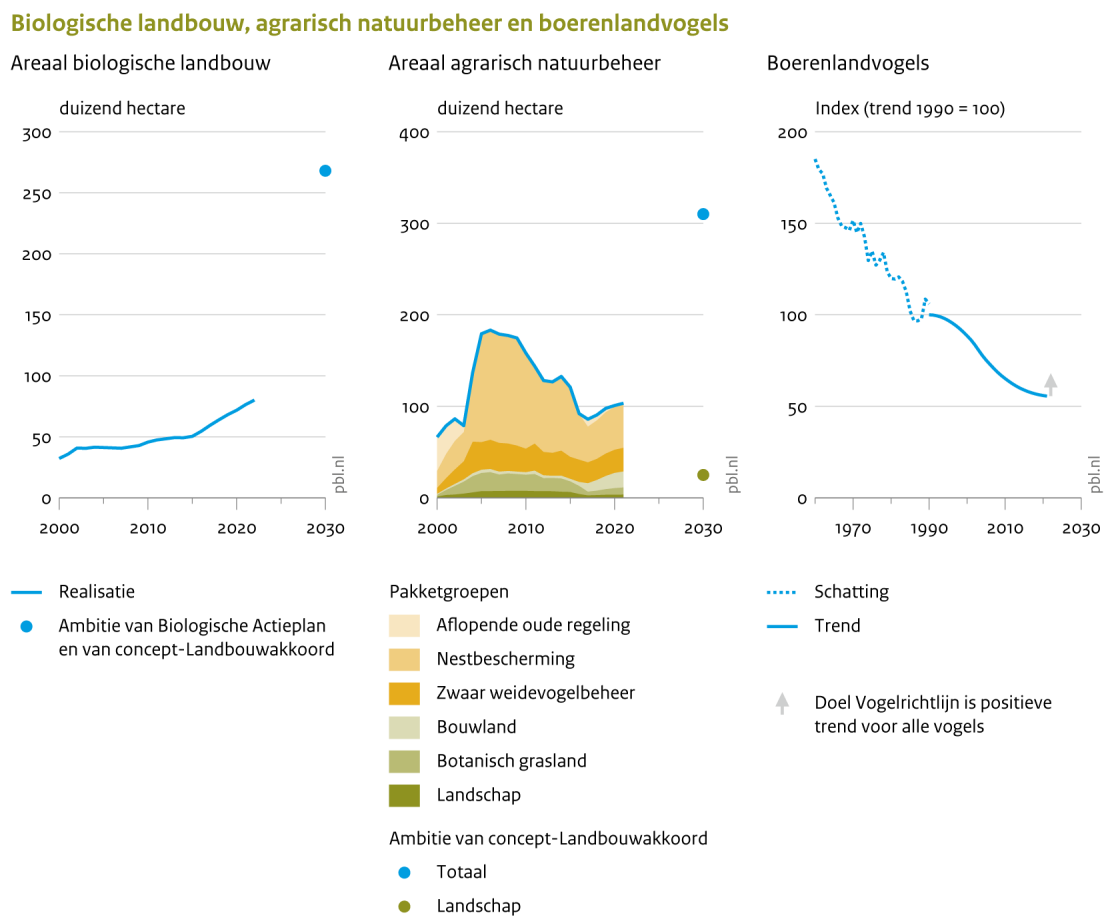
Hoewel in de afgelopen twee decennia het water schoner werd en de stikstofdepositie terugliep, staan de meeste natuurgebieden in Nederland nog altijd onder druk. De landbouw speelt hierbij een grote rol (PBL 2021a). Verschillende factoren leiden tot de ongunstige staat van instandhouding van plant- en diersoorten en habitats van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (WUR 2019). Zo leidt een laag grondwaterpeil tot verdroging van veel Natura 2000-gebieden, en veroorzaakt stikstof vanuit onder andere de landbouw verzuring en vermisting in die gebieden. Ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw heeft verlies van biodiversiteit tot gevolg. In Nederland heeft circa 90 procent van de habitattypen een ongunstige staat van instandhouding. Ongeveer 75 procent van de habitatrictlijnsoorten verkeert in een ongunstige staat (WUR 2019).

Achteruitgang van natuur moet gaan ombuigen in herstel

Sinds 1981 zijn er subsidieregelingen voor agrarisch natuurbeheer om te stimuleren dat (een gedeelte) van agrarisch gebruikte weiden en akkers ook leefruimte biedt aan soorten die daar voorkomen (figuur 2, midden). Kenmerkende vogels in het agrarisch gebied nemen echter nog steeds af (figuur 2, rechts). Het leefgebied van beschermde soorten – zowel in natuurgebieden als in het agrarisch gebied – moet aanzienlijk uitbreiden en de kwaliteit ervan verbeteren om op termijn de gunstige staat van instandhouding van de beschermde natuur te bereiken (Hinsberg et al. 2020; WUR & SOVON 2022).

Figuur 2

Trends in ontwikkeling in biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer, boerenlandvogels en doelen voor 2030



Bron: CBS (biologische landbouw); RVO (agrarisch natuurbeheer); NEM (Sovon, CBS) (boerenlandvogels)

Deze figuren zijn gebaseerd op de CLO-indicatoren doel.nl/nl0011, doel.nl/nl00114, doel.nl/nl1317 en doel.nl/nl1479

Het CLA heeft de ambitie om milieudruk te verminderen (via onder andere emissiereductie, biologische landbouw) en het agrarisch leefgebied van planten- en diersoorten te vergroten door aangepast beheer. Het aandeel biologische landbouw moet volgens het CLA gaan groeien naar 15 procent van het totale areaal (circa 268.000 hectares) in 2030 (figuur 2, links). Volgens het CLA komt er 180.000 hectare aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) bij en geeft het CLA een impuls voor de aanleg van 25.000 hectare landschapselementen (figuur 2, midden). Het CLA wil hiermee een bijdrage leveren aan het verbeteren van VHR-doelen. Voor de Vogelrichtlijn zal de

achteruitgang van onder andere de boerenlandvogels moeten worden gestopt en worden omgebo- gen in een positieve trend (figuur 2, rechts).

Ambities nemen toe

In de recente mondiale en Europese beleidsontwikkeling (die nog vertaald moeten worden naar na- tionaal beleid), nemen de ambitieniveaus verder toe. De recente Europese biodiversiteitstrategie en het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework van de Verenigde Naties bevatten doelen en ambities voor 2030 en 2050 om het mondiale en Europese natuurareaal uit te breiden en de na- tuurkwaliteit sneller te herstellen.

De Europese ambities voor landbouw zijn daarin nog in beweging. Zo wordt in de concepttekst van de Natuurverordening² gesproken over uitbreiding van landschapselementen in agrarisch gebied (10 procent in 2030), de stapsgewijze vernatting van drooggelegde agrarische veengebieden (30 procent in 2030, 50 procent in 2040 en 70 procent in 2050) en het herstel van boerenlandvogels en -vlinders.

Toename van ambities geldt ook voor het terugdringen van stikstof- en broeikasgasemissies, ge- bruik van gewasbeschermingsmiddelen, en voor de groei van biologische landbouw. Zo is binnen Europa afgesproken Europa als geheel in 2050 klimaatneutraal zouden moeten zijn, waaraan land- bouw en landgebruik hun bijdrage moeten leveren. En er is voorgesteld de biologische landbouw te laten groeien naar 25 procent. Mogelijk gaan dergelijke aanscherpingen ook na 2030 verdere acties van de Nederlandse landbouw vragen, maar daarvoor heeft de Nederlandse overheid nog geen concreet doel gesteld.

² Beschikbaar via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/DOC/?uri=CELEX:52022PC0304>

3 Aanpak concept-Landbouwakkoord

3.1 De sturingsstrategie van het concept-Landbouwakkoord

Het CLA bouwt voort op de door de SER (2021) en Remkes (2022) voorgestelde ideeën over verschillende ontwikkelrichtingen voor landbouwbedrijven. Het gaat dan om ‘doorontwikkelen’ van ‘high tech-bedrijfsvoering binnen de geldende (milieu)normen’ of ‘omschakelen’ richting natuurinclusieve, multifunctionele of biologische bedrijfsmodellen. ‘De beweging begint op het boerenerf’ met ‘de boer aan het stuur’. Tegelijk zijn er ook afspraken gemaakt met de afnemende ketenpartijen, banken en overheid om hen daarbij te ondersteunen.

Om deze ‘beweging’ mogelijk te maken worden er in het CLA verscheidene afspraken gemaakt. Voor deze reflectie hebben we die gegroepeerd en ze onderverdeeld in drie pijlers.

De eerste pijler die we onderscheiden is het bieden van ondersteuning aan boeren en tuinders en hen zo veel mogelijk keuzevrijheid te bieden – binnen de milieukaders. Boeren en tuinders moeten het stuur voor de ontwikkeling van hun bedrijf sterker in handen krijgen door een aantal maatregelen: de invoering van individuele doelsystemen, borging van verduurzamingstechnieken, steun bij investeringen in innovaties, en onafhankelijke begeleiding en advisering. Hiermee zouden met name de milieudoelen moeten worden gehaald. Onder de posten ‘doelsturing’ (100 miljoen euro), ‘systeeminnovatie en randvoorwaarden innovatie’ (680 miljoen euro) en ‘onderzoek en begeleiding’ (220 miljoen euro), samen goed voor circa 1 miljard euro cumulatief tot 2035, zijn verschillende begeleidings- en beleidsondersteunende instrumenten samengenomen.

Daarnaast gaat het bij deze pijler om investeringssubsidies. Die moeten de ontwikkeling- en uitrol van onder andere schonere technieken faciliteren, waarvoor cumulatief tot 2035 circa 4,4 miljard wordt begroot: 2,9 miljard voor emissiearme stallen, weerbare teelten en mestverwerking en 1,5 miljard euro voor het vergroten van de stalruimte per dier. Het grootste deel van dat bedrag is voor stalsubsidies.

Bij de tweede pijler gaat het erom de markt structureel meer te laten betalen voor duurzaamheidsinspanningen van boeren. ‘De ondersteuning komt, zeker de komende jaren, primair van de overheid’ (p 5), maar moet via een ‘nieuwe Nederlandse standaard’ leiden tot hogere beloningen voor duurzaam geproduceerde producten. Ook zijn met banken afspraken gemaakt via financieringsconstructies om die beweging mogelijk te maken. Het CLA maakt geen melding van specifieke financiële bijdragen van deze partijen.

Bij de derde pijler gaat het om het structureel vergoeden van boeren en tuinders voor agrarisch natuurbeheer, het aanleggen en onderhouden van landschapselementen en het bieden van andere ‘ecosysteemdiensten’. Daarvoor wordt tot 2035 circa 575 miljoen gereserveerd om landschapselementen, zoals bomen, wateren en heggen, aan te leggen. Daarnaast wil het CLA structureel jaarlijks 582 miljoen euro uittrekken om boeren langjarig te vergoeden voor het beheer van landschap en agrarische natuur. Ter vergelijking: het budget voor het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) is nu circa 100 miljoen per jaar (Boonstra et al. 2021; Rijksoverheid 2022).

Daarnaast staat in het CLA ook de optie dat bedrijven zullen kiezen te gaan stoppen. Via reeds bestaande stoppersregelingen (circa 6,7 miljard tot 2035) en het afromen van productierechten bij

handel beoogt het de veestapel met circa 25-30 procent in te krimpen. Daarnaast bevat het CLA passages met indicatieve afspraken waarmee het wil toewerken naar de introductie van een graslandnorm voor grondgebondenheid in de melkveehouderij.

Remkes voorzag voor het landbouwakkoord ‘inhoudelijke en ruimtelijke ontwikkelrichtingen’ (Remkes 2022, p 45). Omdat volgens hem een landbouwakkoord ook kaderstellend voor de ‘ruimtelijke ordening (de zonerings)’ zou moeten zijn, behandelen we de afspraken rond grond en ruimte wel in deze reflectie, hoewel het akkoord nadrukkelijk *geen* afspraken over zonerings bevat. Wel bevat het akkoord afspraken over grond die het ‘snoepen’ aan het agrarisch areaal moet voorkomen om boeren perspectief te bieden.

In het vervolg van dit hoofdstuk groeperen we de verschillende afspraken en instrumenten langs de lijnen van deze drie pijlers. Paragraaf 3.2 gaat over het realiseren van ecologische doelen via doelsturing. In Paragraaf 3.3 gaan we nader in op de marktafspraken over de duurzaamheidsstandaard. Paragraaf 3.4 behandelt de investeringen in agrarisch natuurbeheer en ecosysteemdiensten. De omgang met grond en ruimte staat centraal in paragraaf 3.5, terwijl paragraaf 3.6 ingaat op stoppers en krimp. In Paragraaf 3.7 gaan we in op de bijdrage op het doelbereik van deze instrumenten.

3.2 Het realiseren van doelen door ‘doelsturing’

In het CLA zegt ‘het kabinet [...] toe dat de overgang naar doelsturing een onomkeerbaar, geborgd proces is’ (p. 12). Daarmee wordt bedoeld dat het stelsel van middelvoorschriften en forfaitaire bepalingen (kenmerkend voor de regulering van zogenoemde ‘diffuse’ landbouwbronnen wereldwijd) zoveel mogelijk wordt omgezet naar een systeem waarin landbouwers worden afgerekend op doelen en individuele prestaties. Naast ‘stikstof ook klimaat, waterkwaliteit, milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit moeten worden meegenomen via kritische prestatie-indicatoren’ (KPI’s). Dit vergt de opzet van een systematiek die de individuele prestaties ‘(real time) meetbaar’ en verifieerbaar maakt.

In het CLA staat verder dat ‘in de gebiedsprocessen nationale-, gebieds- en sectordoelen worden vertaald naar een doel op bedrijfsniveau’, waardoor doelen dus per plaats kunnen gaan verschillen. In eerste instantie staat de invoering van een stoffenbalans centraal, die afrekenbaar wordt zodra dit kan. Eind 2023 moet er een implementatieplan liggen. De bij het CLA betrokken partijen willen de stoffenbalans starten met de thema’s klimaat en stikstof, en daar in eerste instantie (uiterlijk 1 januari 2025) een benchmark- en een stimuleringsstelsel voor ontwikkelen om dat vervolgens uit te bouwen met andere doelen. Zo zouden boeren gestimuleerd en beloond kunnen worden, bijvoorbeeld doordat KPI’s vanuit de markt gekoppeld worden aan een onafhankelijke pre-competitieve standaard voor duurzame producten (zie ook paragraaf 3.3). Op de langere termijn streeft het akkoord ernaar de KPI’s te gebruiken voor ‘vergunningverlening voor boeren of tuinders ten aanzien van bouw-, milieu- en natuurbeschermingswetvergunningen’ (p. 13).

Als doelen zijn vastgesteld zijn ze niet ‘vrijblijvend’ en wanneer zij niet gehaald worden ‘volgen bepaalde generieke maatregelen en/of sectorale afrekening, vertaald naar bedrijfsniveau’ (p. 13). Het akkoord werkt dit echter nog niet verder uit.

Stappen richting een stoffenbalans en KPI’s zetten is mogelijk, maar volledige omslag niet plausibel

Gezien de ervaringen in het verleden en met de bestaande boekhoudsystemen (zoals MINAS) lijkt het mogelijk om binnen afzienbare termijn (enkele jaren) een afrekenbare stoffenbalans (ASB) als

benchmark- en stimuleringsstelsel in te voeren. De stoffenbalans kan dan inzicht geven in de milieuprestaties van het individuele boerenbedrijf, vergeleken met geldende normen of doelen, en boeren stimuleren om maatregelen te nemen om hun prestaties te verbeteren. De fout- en fraudegevoeligheid van deze systemen is echter een belangrijk aandachtspunt als een stoffenbalans ook 'afrekenbaar' wordt gemaakt, en ook dwingende instrumenten als normering en beprijzing aan worden gekoppeld (Baayen et al. 2022; Vellinga & De Haan 2021). Volgens onderzoek kan het door juridische beperkingen zeer lastig zijn om bij een ASB sancties op te leggen (via boetes of anderszins) vanwege de hoge individuele bewijslast door de handhaver (Vellinga en De Haan 2021). Het invoeren van een relatief lage regulerende heffing, waarbij een boer bijvoorbeeld een bepaald bedrag betaalt per kilogram stikstofoverschot, loopt tegen minder juridische beperkingen aan. Dit zou dan gebruikt kunnen worden voor het stimuleren van goedkopere maatregelen, bijvoorbeeld voor de aanpassing van veevoer. Met een regulerende heffing kunnen echter geen vergaande of dure maatregelen zoals stalmaatregelen en vermindering van het aantal dieren worden afgedwongen. Hiervoor zou de hoogte van de heffing dermate hoog moeten zijn dat de heffing in feite vergelijkbaar is met een punitieve sanctie.

Volledige doelsturing vergt veel inspanning, tijd, hoge kosten en is zeer moeilijk uitvoerbaar

De omschakeling naar een volledig doelensysteem, dat in hoge mate gebaseerd is op bedrijfsspecifieke metingen is complex. De omvorming van het huidige stelsel van emissiefactoren en techniekvoorschriften (oftewel middelsturing) in de veehouderij en de plantaardige sectoren is de afgelopen jaren onderwerp van veel studies geweest (bijvoorbeeld Thijssen 2021). Die omslag vergt onder andere:

1. Een nieuw wettelijk kader, dat zeker 4-5 jaar in beslag zal nemen en waarvan het onzeker is of het de in Europa afgesproken middelvoorschriften kan vervangen. Zo kan een stoffenbalans het gebruiksnormenstelsel van meststoffen hoogstwaarschijnlijk niet vervangen, omdat de Nitraatrichtlijn een gebruiksnormenstelsel vereist. Wel kan het systeem *additioneel* fungeren;
2. Doorontwikkeling van sensortechnieken en datasystemen. Met zulke technieken kan op termijn van enkele jaren waarschijnlijk de uitstoot van (gesloten) stallen worden gemeten en vastgesteld, maar voor diffuse bronnen (bemesting, weiden van dieren) in het open veld zal dit ook in de toekomst moeilijk realiseerbaar zijn;
3. Borging van de emissiemetingen. Op dit moment zijn er nog geen organisaties daarvoor gecertificeerd;
4. Nieuwe kennis bij veehouders, telers, vergunningverleners en controleurs;
5. Een uitvoeringsopgave om bijvoorbeeld alle stallen te voorzien van nulmetingen en periodieke metingen. Digitalisering en innovaties op het gebied van meetapparatuur kan die opgave wel dempen.
6. De doorvertaling van de (gebiedsspecifieke) opgaven naar het individuele bedrijfsniveau is een enorme opgave die vol zit met politieke keuzes over aanvaardbaarheid, gelijkheid en proportionaliteit.

Metingen kostbaar en niet voor alle emissiebronnen mogelijk

Het CLA stelt voor om zo veel mogelijk *real time* te gaan meten zodat kan worden vastgesteld of boeren daadwerkelijk aan normen voor de uitstoot van verschillende stoffen voldoen. Achter dat voornemen gaan uitvoeringsbelemmeringen en aanzienlijke kosten schuil. Zo zou het volgens studies (CLM 2021; Thijssen 2021) weliswaar mogelijk zijn om binnen enkele jaren stalemissies, in elk geval voor ammoniak, bedrijfsspecifiek vast te stellen. Bij gesloten stallen (waarin bijvoorbeeld varkens worden gehouden) is het meten van emissies echter beter uitvoerbaar dan in open stallen (voor melkvee). Maar daar staan relatief hoge kosten tegenover: het uitrusten van alle nu circa

70.000 stallen om alleen ammoniak te meten zou per stal eenmalig 5.000-15.000 euro kosten, plus jaarlijkse kosten (Thijssen 2021; CLM 2021). Meten is bovendien met name mogelijk bij bronnen die in hoge mate stationair zijn, zoals stallen, maar niet bij veel diffusere bronnen, zoals bijvoorbeeld de emissies uit die bemesting vrij komen uit gras- en bouwland. Ook voor gewasbeschermingsmiddelen is doelsturing vooralsnog toekomstmuziek. Daarvoor is het aantal stoffen en emissieroutes te groot en zijn metingen erg duur. Het in het CLA voorgestelde instrument “Milieu Indicator Gewasbescherming” (MIG) is een goed alternatief, maar vergt nog nadere uitwerking.

Kortom, metingen kunnen doelsturing ondersteunen in sommige situaties (met name in gesloten stallen), maar veel andere landbouwemissies zijn niet goed tegen redelijke kosten meetbaar en verifieerbaar (zoals de emissies bij het uitrijden van mest). Om aanzienlijke emissiereducties te bewerkstelligen zullen overigens de plafonds, doelen of prestatie-indicatoren strikt moeten zijn: dan zal ook meer borging en handhaving nodig zijn én moeten prestaties transparant en ondubbelzinnig kunnen worden vastgesteld (Reijs & Van Doorn 2023; Vellinga & de Haan 2021). Gegeven de hoge kosten van een dergelijk systeem, het partieel kunnen vaststellen van prestaties, de tijd die nodig is voor wetswijzigingen, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ligt een grootschalige omslag niet zo maar binnen bereik en zullen beleidssystemen nog in belangrijke mate blijven leunen op middelvoorschriften. Vooralsnog ligt het in de rede dat metingen een *aanvulling* kunnen bieden om bedrijfsmanagement door boeren te verbeteren, en eventueel om bij relatief lagere emissies dan een benchmark een financiële stimulans te bieden (Reijs & Van Doorn 2023). Het kan bovendien de milieuprestaties van boeren inzichtelijk maken en daarmee de grondslag bieden voor vergoedingen door marktpartijen.

Bedrijfsgerichte doelsturing op alleen stoffenbalans zou gemiste kans zijn voor sturing op biodiversiteit

Om bij boerenbedrijven de biodiversiteit te vergroten, en zo bij te dragen aan de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, is meer nodig dan louter kijken naar emissies. Dit onderkennen ook de initiatieven waar het CLA bij wil aansluiten, ‘als de biodiversiteitsmonitoren melkvee en akkerbouw, de set kpi’s voor kringlooplandbouw en de kringloopwijzer’, waar het ook gaat om bredere sets van KPI’s op het gebied van bodemkwaliteit, waterkwantiteit, gewasdiversiteit, groenblauwe dooradering en natuur en landschap (Van Laarhoven et al. 2018; van Doorn et al. 2021; Reijs et al. 2022). Een set aan KPI’s die breder is dan alleen de stoffenbalans, maakt het voor boeren mogelijk om gericht te sturen op deze afzonderlijke dossiers en doelen. Dit zou bijvoorbeeld passen bij boeren en tuinders die willen inzetten op agrarisch natuurbeheer, landschapselementen en ecosysteemdiensten (H 3.4). Zo heeft een KPI met betrekking tot het areaal natuur en landschap sterke relaties met biodiversiteit (van Doorn et al. 2021). De basiselementen voor deze indicator, het oppervlak landschapselementen en agrarisch natuurbeheer, liggen al besloten in het CLA, maar zijn geen onderdeel van de set KPI’s die het CLA op korte termijn wil ontwikkelen.

3.3 Private duurzaamheidsstandaard

Verduurzaming productie in Nederland door ketenpartijen meerkosten te laten vergoeden

Het CLA kondigt de ontwikkeling en invoering aan van een duurzaamheidsstandaard: ‘één pre-competitieve standaard per primair product’ in Nederland (p.19). Het doel van deze standaard is de verduurzaming van de landbouwproductie en van het aanbod in onder andere supermarkten, horeca, en catering. Hiermee wil men bereiken dat boeren in staat worden gesteld om met verduurzaming van de productiewijze verder te gaan dan wettelijk wordt vereist. Voor de ontstane

meerkosten ontvangen boeren een extra vergoeding van de afnemers van hun producten (zoals voedselverwerkende industrie of supermarkten).

Nu is de situatie zo dat als boeren besluiten om hun productie duurzamer te maken zij de ontstane meerkosten niet vergoed krijgen. Hierdoor is het voor hen lastig om deze stap te zetten. Wanneer zij een hogere prijs zouden vragen bestaat de kans dat de afnemer overstapt op leveranciers uit binnen- of buitenland die het product goedkoper kunnen aanbieden.

Ontwikkeling gemeenschappelijke norm voor duurzame producten

Aan die nieuwe duurzaamheidsstandaard moeten ‘zowel de producenten als afnemers zich committeren’ (p.18). De CLA-ondertekenaars willen hiermee komen tot één taal (over duurzaamheid) om duidelijkheid te bieden aan boeren en afnemers. De standaard moet worden ontwikkeld ‘in samenwerking tussen sectorpartijen en maatschappelijke organisaties’ (p.19). De eerste versie (voor consultatie) wil men eind 2023 gereed hebben. Het CLA geeft aan dat de standaard minimaal indicatoren moet bevatten voor de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen, de kaderrichtlijn water, biodiversiteit, gebruik van stikstof en fosfaat, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, duurzaam veevoer en rondom dierenwaardigheid (p. 19).

De ondertekenaars hebben de ambitie om ‘in 2030 80% van de producten die in Nederlandse primaire sector geproduceerd en vervolgens verkocht, verwerkt en/of verhandeld worden aan die standaard te laten voldoen, waarvan op zijn minst 15% biologisch. In 2035 is dit 100%.’ (p.21). Er is per primair product een standaard nodig staat in het CLA. Aan varkenshouderij zullen dus logischerwijs andere eisen worden gesteld dan aan de teelt van tomaten. De standaard zal aansluiten bij Europees vastgestelde rekenregels voor de bepaling van duurzaamheid en milieu-impact van producten. Ook wil het CLA dat de standaard aansluit ‘bij de reeds bestaande landelijke KPI-systematiek voor kringlooplandbouw’ (p.19; zie paragraaf 3.2). Er kan gebruik gemaakt worden ‘van elementen van bestaande keurmerken en standaarden, waaronder de ontwikkeling richting een stoffenbalans’ (p.19).

Bevordering afzet biologische producten en producten met ‘topkeurmerken’

Hetzelfde hoofdstuk in het CLA besteedt ook aandacht aan de bevordering van de afzet van andere duurzamere productie en producten, zoals een duurzame korte keten, de bestaande ‘topkeurmerken’³ en biologische producten. Voor het Rijk en Provincies betekent dit dat minimaal 25 procent van de inkoop bestaat uit biologisch producten. Deze ambitie stond overigens al in het ‘Actieplan - Groei van biologische productie en consumptie’ uit 2022. Verder wordt vermeld dat het de ‘ambitie is van partijen om het aandeel topkeurmerken, die actief zijn boven op het standaard aanbod, te laten groeien’ (p.20).

Effect nieuwe standaard op duurzaamheid nog moeilijk te bepalen, hangt af van eisen

Het is nog moeilijk te zeggen welk effect de nieuwe standaard zal hebben op de verduurzaming van de landbouwproductie en op het inkomen van boeren. De mate van verduurzaming zal afhangen van het ambitieniveau van de standaard en van de mate waarin boeren willen en kunnen deelnemen aan de nieuwe standaard. De ontwikkeling van de standaard heeft zeker de potentie om een relevante bijdrage te leveren aan verduurzaming én aan de oplossing van de patstelling waarin

³ Milieu Centraal heeft 12 keurmerken tot ‘topkeurmerk’ benoemd, omdat deze ambitieus zijn met een betrouwbare controle. Dit zijn bijvoorbeeld Biologisch, BeterLeven en On the way to PlanetProof.

boeren zich nu vaak bevinden: Enerzijds wordt van boeren verwacht dat zij bijvoorbeeld het dierenwelzijn verbeteren en minder pesticiden gebruiken. Anderzijds is het voor Nederlandse landbouwers vaak lastig om deze meerkosten in rekening te brengen. Bij varkensvlees is deze patstelling overigens al doorbroken doordat de supermarkten gezamenlijk afspraken hebben gemaakt om het gangbare product niet langer aan te bieden, maar alleen nog maar varkensvlees met minimaal één ster Beter-Levenkeurmerk. Hierdoor is het marktaandeel gestegen tot 86 procent in 2021 en produceert een aanzienlijk deel van Nederlandse varkenshouders conform één ster Beter-Levenkeurmerk (CLO 2023a).

De ontwikkeling van de eisen waaraan de productiewijze moet voldoen zal nog een uitdaging zijn. Zo moet een afweging worden gemaakt tussen het ambitieniveau, de meerkosten en bereidheid van boeren om mee te doen. Ook inhoudelijk zal er een focus moeten worden aangebracht: er worden veel thema's genoemd, die ook overlap hebben met aspecten waar de overheid mogelijk meer verantwoordelijk voor is dan de ketenpartijen. Zo lijkt het logisch dat de overheid meer verantwoordelijkheid neemt waar het gaat om publieke diensten, zoals agrarisch natuurbeheer (zie ook paragraaf 3.4), terwijl ketenpartijen zich meer richten op eisen die aan het product of de productiewijze zijn verbonden, zoals dierenwelzijn of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Bijdrage nieuwe standaard aan inkomen boeren begrensd door mededingingsrecht

Over de meerprijs die boeren van ketenpartijen zullen ontvangen staan verschillende uitspraken in het CLA. Er wordt gesproken over een 'kostprijsvergoeding' (p.3), over een 'redelijke vergoeding' (p.20) en dat afnemers toezeggen dat boeren een 'goede meerprijs voor hun producten gaan krijgen die de meerkosten dekken' (p.22). De hoogte van de vergoeding kan echter niet alleen door het CLA en de ketenpartijen worden bepaald. De vergoeding die boeren kunnen krijgen voor het voldoen aan de nieuwe standaard wordt namelijk begrensd door de mededingingswetgeving (Baayen et al. 2022). Die is van toepassing omdat er sprake is van afspraken tussen ketenpartijen. Op zich zijn de mogelijkheden voor het maken van dergelijke afspraken onlangs verruimd, maar er zijn voorwaarden aan verbonden. Dit betekent dat de vergoeding beperkt moet blijven tot de werkelijke kosten, met een extra marge van hooguit 20 procent om deelname van de boeren te stimuleren.

Voorgestelde brede standaard heeft potentie, effect zal afhangen van keuzes en implementatie

De afgesproken ontwikkeling van een 'pre-competitieve standaard voor duurzame producten' (p.18) heeft zeker potentie om zowel bij te dragen aan verduurzaming van de landbouwproductie als aan verbreding van de inkomsten voor boeren. In welke mate de standaard ook echt tot verduurzaming leidt zal afhangen van het ambitieniveau en de mate van toepassing in de praktijk. Wat betreft het ambitieniveau is het belangrijk om snel en pragmatisch te beginnen, en wellicht niet meteen alle duurzaamheidsaspecten mee te willen nemen. Een belangrijk aspect van de standaard is dat de ontwikkeling ervan leidt tot een constructieve dialoog tussen agrarische ondernemers, ketenpartijen en andere betrokkenen.

3.4 Agrarisch natuurbeheer, landschapselementen en ecosysteemdiensten

Extra financiële middelen voor agrarische natuur en landschapselementen

Het CLA beoogt een bijdrage te leveren aan het halen van de doelen voor natuur, klimaat en water. Het CLA wil 'om de doelen op CO₂-opslag en natuur en biodiversiteit te halen' (p. 59), naast het

uitbreiden van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) en het toevoegen van houtige landschapselementen, ook het grondwaterpeil verhogen ‘in de veenweidegebieden met een vernattingsopgave’ (p. 60). Het CLA zet voor deze maatregelen extra middelen in voor het ANLb en vergoedingen voor de levering van ecosysteemdiensten, zonder erbij te specificeren welk deel van de extra gelden uit het GLB gefinancierd zullen gaan worden en welk deel door de provincies en het Rijk.

Daarnaast geeft het CLA ‘een eerlijke en langjarige beloning voor de bijdrage aan maatschappelijke prestaties’ (p.4). Doel daarbij is dat boeren ‘steeds meer bewegen naar een natuurinclusievere bedrijfsvoering’ (p.31), waardoor zij een bijdrage leveren aan ‘het onderhouden en realiseren van landschap, natuur, biodiversiteit en klimaatdoelen’ (p.31). Het huidige ANLb ondersteunt agrarische beheeractiviteiten ter bevordering van de biodiversiteit, landschaps- en waterkwaliteit, en wordt uitgevoerd door deelnemers van 40 regionale agrarische collectieven. Met ingang van het nieuwe GLB in 2023 is het budget van het ANLb uitgebreid van 80 naar 120 miljoen euro per jaar, gefinancierd vanuit het GLB en aangevuld met nationaal en provinciaal budget. Het areaal kan hierdoor naar verwachting groeien van circa 105.000 naar 130.000 hectare (CLO 2023b).

Verder zijn er in het ANLb extra subsidiemogelijkheden gekomen voor water en klimaat, waaronder waterberging en CO₂-opslag. Dit sluit aan bij de ambitie in het CLA voor vergoedingen voor levering van ecosysteemdiensten.

Met de voorgestelde ophoging van financiële middelen in de subsidieregelingen (ANLb en GLB) in het CLA tot jaarlijks 420 miljoen euro wil het CLA het areaal agrarisch natuurbeheer met een factor 2 tot 3 vergroten (met circa 180.000 hectare⁴). Het huidige areaal is circa 6 procent (ruim 100.000 hectare) van het totale areaal aan cultuurgrond (CLO 2023b; IPO en LNV 2022), en met de nieuwe voorstellen kan het areaal agrarisch natuurbeheer oplopen tot ruim 16 procent (280.000 hectare) van het areaal cultuurgrond. Dit is echter slechts een deel van de door WUR & SOVON (2022) berekende 700.000 hectare aan agrarisch natuurbeheer die nodig is voor het halen van de natuurdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Daarnaast wil men in het CLA de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer verhogen en de looptijd van beheercontracten verlengen van de huidige 6 jaar naar 18 jaar. In het CLA staat niet waarvoor boeren die hogere vergoeding kunnen inzetten en of de hogere vergoeding ook duurdere, en dus zwaardere beheerpakketten, impliceert. Voor de aanleg van ‘houtige landschapselementen in agrarisch gebied’ (p.60), zoals een bomenrij, bosje, heg of houtwal, wil men eenmalig 575 miljoen euro vrijmaken en voor het beheer ervan jaarlijks 54 miljoen euro reserveren. Met deze aanvulling wil men 25.000 hectare aan houtige landschapselementen aanleggen en laten onderhouden onder andere ten behoeve van de klimaatopgave. De extra financiering zal vrijgemaakt worden uit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) met een nationale aanvulling aan de subsidieregeling ANLb.

Plannen bieden kansen voor verhoging VHR-doelbereik ...

De voorgestelde uitbreiding van het ANLb kan een positief effect hebben op het voorkomen van algemene plant- en diersoorten en op beschermde VHR-soorten in het agrarisch gebied, zoals boerenlandvogels (figuur 2). Inzet op langer lopende contracten, hogere vergoedingen per hectare en

⁴ Huidig ANLb is ruim 100.000 ha, het aanvalsplan Grutto voegt daar 30.000 hectare aan toe. Met een plus van 150.000 hectare uit het CLA, komt er 180.000 hectare bij.

een substantiële uitbreiding van het areaal bieden samen kans op grotere deelname van agrariërs en daarmee op het vergroten van de kans dat VHR-doelen worden bereikt.

Het CLA zou de ecologische effectiviteit van de ANLb-gelden kunnen vergroten door het beheer strategischer in te zetten in bufferzones (paragraaf 3.5). Zo kan er niet alleen een positief effect ontstaan op de VHR-soorten in agrarische gebieden, maar ook in beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland). Daarnaast kan het uitbreiden van houtige landschapselementen bijdragen aan biodiversiteit en levering van een verscheidenheid aan ecosysteemdiensten (Breman et al. 2022), waaronder de CO₂-vastlegging die in het CLA wordt beoogd. De extra 25.000 hectare aan landschapselementen is de helft van wat nodig is volgens het Aanvalsplan Landschap. Dat Aanvalsplan streeft naar 10 procent gebiedseigen groenblauwe dooradering van het landelijk gebied in 2050, waarvan 5 procent bestaat uit houtige elementen (Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel 2022). Dit is ook één van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

... mits aanvullende criteria gaan gelden bij uitvoering

Met de voorgestelde plannen pakt het CLA slechts een aantal milieu- en ruimtelijke problemen aan; de belemmeringen voor het halen van de VHR-doelen in het agrarische gebied worden hiermee niet voldoende weggenomen. Doelen kunnen alleen dichterbij komen als de plannen worden gecombineerd met andere maatregelen, zoals een verhoging van de grondwaterstand of het verminderen van gewasbeschermingsmiddelen (Rli 2022). In het CLA ontbreken dus afspraken om zwaardere ANLb-pakketten te stimuleren, zoals pakketten die agrarisch natuurbeheer combineren met grondwaterstandverhogingen – met uitzondering van de afspraken over veenweidegebieden (zie later in deze paragraaf). Ook is niet gezegd dat de hogere beheervergoedingen en langere contracten gaan resulteren in meer gebruik van zwaardere beheerpakketten. Zwaardere beheerpakketten zijn duurder en minder makkelijk inpasbaar in de bedrijfsvoering, maar ecologisch wel effectiever (Boonstra et al. 2021). Zo heeft voor weidevogels uitgesteld maaibeheer in combinatie met voorweiden en actief vernatten tot plas-dras situaties een veel positiever effect dan alleen het goedkopere beheer van legfels. Vraag is ook of de verlenging van het beheercontract naar 18 jaar betekent dat maatregelen en natuurkwaliteitswinst ook langjarig bestendigen. Agrariërs kunnen immers ook na 18 jaar het agrarisch beheer stopzetten en de grond weer intensiever gaan gebruiken, waardoor de opgebouwde natuurwinst weer (deels) verdwijnt.

Ook is in de plannen nog niet duidelijk hoe de locaties en de omvang van die locaties voor agrarisch natuurbeheer gaan worden bepaald. De ecologische effectiviteit van beheermaatregelen hangt af van de mate waarin deze in aaneengesloten gebieden worden gerealiseerd. Bij meer verspreide inzet zal agrarisch natuurbeheer met name kansen bieden voor de wat algemenere plant- en diersoorten (wat kan bijdragen aan het realiseren van een basiskwaliteit natuur: de condities die nodig zijn voor het voorkomen van algemene soorten). In grotere eenheden of in zones rond Natura 2000-gebieden kan het effect op natuurkwaliteit en het doelbereik voor instandhouding van VHR-soorten groter zijn. Om te waarborgen dat de afspraken in het CLA een zo groot mogelijk positief effect zullen hebben op VHR-doelbereik is aanvullend sturing nodig op deze factoren, zijnde zwaarte van beheer, grotere omvang en ruimtelijke locatiekeuze. Dit heeft wel de consequentie dat de keuzevrijheid van agrariërs wordt verkleind.

Plannen vergroten mogelijkheid voor agrariërs om meer natuurinclusief te gaan werken

De voorgestelde plannen zijn waarschijnlijk goed uit te voeren, omdat ze een uitbreiding van het al bestaande ANLb- en GLB-instrumentarium betreffen. Via bestaande subsidieregelingen kunnen

bedrijven die willen verduurzamen een steun in de rug krijgen, waarbij agrariërs worden vergoed voor het uitvoeren van aangepast beheer en het aanplanten en onderhouden van landschapselementen. Het CLA wil die vergoedingen verhogen en de contractduur verlengen. Daarnaast kunnen door de areaaluitbreiding meer agrariërs deelnemen. Dit biedt kansen op meer participatie van en zekerheid voor agrariërs (Boonstra et al. 2021; Bouma et al. 2020).

De vergoedingen kunnen een aanvullende bijdrage leveren op het verdienmodel van agrariërs. Bij het bouwen van een systeem waarin boeren worden beloond voor duurzaamheidsdiensten is het gewenst om beloningen te kunnen stapelen, zodat transitie naar een natuurinclusieve aanpak financieel aantrekkelijk wordt (Silvis et al. 2022). Voor stapeling van beloningen is een KPI-systematiek onontbeerlijk (Baayen et al. 2022). Een dergelijke aanpak met aandacht voor verschillende duurzaamheidsdoelen is nu nog niet uitgewerkt in het CLA (zie paragraaf 3.2).

Plannen voor vernatting van veengronden verlagen natuurambities

Het CLA wil 'om de doelen op CO₂-opslag en natuur en biodiversiteit te halen' (p.59), naast het uitbreiden van het ANLb en het toevoegen van houtige landschapselementen, ook het grondwaterpeil verhogen 'in de veenweidegebieden met een vernattingsopgave' (p.60). Met deze vernatting wordt de emissie van broeikasgassen tegengegaan. Door op 80.000 hectare de grondwaterstand te verhogen tot 40 cm onder het maaiveld verwacht men 'minimaal 0,6 megaton' CO₂-opslag te kunnen realiseren (p. 60). De 'waterpeilniveaus worden in de gebiedsprocessen vastgesteld' (p. 60). 'De uitkomst van een aantal gebiedsprocessen kan zijn dat het waterpeil nog verder wordt verhoogd' (p. 60).

Ter compensatie wil men dat de overheid hiervoor een jaarlijkse beheervergoeding ter beschikking stelt. De financiële bijlage bij het CLA noemt een bedrag van 1.000 euro per hectare, de Rli noemde eerder bedragen richting de 500 euro per hectare (Rli 2020). In het Klimaatakkoord was afgesproken om in 2030 1 megaton CO₂-opslag te realiseren in het veenweidegebied door ongeveer 90.000 hectare veenweidegebied te vernatten, waarvan 80.000 hectare agrarische percelen met behoud van de landbouwfunctie (melkveehouderij) en 10.000 hectare voor natte teelten en omzetting naar natte natuur. Het CLA benoemt die laatste 10.000 hectare niet meer expliciet⁵.

Het CLA voert hiermee geen additioneel beleid en verlaagt de ambities van het Klimaatakkoord met 10.000 hectare. Met de voorgestelde maatregel om de grondwaterstand te verhogen op 80.000 hectare grond is ongeveer 0,3 megaton CO₂-opslag te realiseren, wat zo'n 30 procent van het doel van 1 megaton bedraagt (annex 3 in Rijksoverheid 2023). Vanwege het kleinere areaal met peilverhoging in het CLA ten opzichte van het Klimaatakkoord is een klein negatief effect te verwachten op het VHR-doelbereik.

De bijdrage aan het VHR-doelbereik zou verhoogd kunnen worden wanneer er voor deze peilverhoging de 'juiste' locaties worden gekozen, namelijk nabij verdroogde natuurgebieden of op gronden met hoge natuurpotenties, en als een verdere stijging van de grondwaterstand, hoger dan 40

⁵ Bij peilveranderingen zullen er altijd dieperliggende percelen zijn die minder geschikt worden om de huidige landbouwfunctie te behouden. Uit gebiedsprocessen zal moeten blijken hoe groot het aandeel van dergelijke natte gronden zal worden. Natte teelten en natuur zijn mogelijk een oplossing voor deze lagere gebieden.

cm onder het maaiveld, wordt gecombineerd met aangepast beheer. Het doelbereik van het Klimaatakkoord zou ook dichterbij kunnen komen wanneer peilverhoging gecombineerd wordt met (druk)drainagesystemen. Echter, deze gronden zullen naar verwachting redelijk intensief worden beweid en gemaaid, wat betekent dat er over het algemeen op die locaties geen positief effect op het VHR-doelbereik te verwachten valt. Daarnaast zal een verdere stijging van het waterpeil (tot boven de 40 cm) ook de waarde van de grond kunnen verminderen en tot inkomensverliezen voor boeren kunnen leiden. Dit zou op meerdere manieren gecompenseerd kunnen worden door – onder andere – een vergoeding voor verminderde gewasgroei, extensivering van het bedrijf in combinatie met extra vergoedingen uit het ANLb of afwaardering van grond (annex 3 in Rijksoverheid 2023).

3.5 Grond, zonerings en natuurareaal

Zorgvuldige afweging bij verandering van gebruik landbouwgrond

Het CLA geeft aan dat er uitgebreid gesproken is over agrarische grond, de beschikbaarheid van agrarische grond en het type gebruik van agrarische grond nabij kwetsbare gebieden – het zogenoemde ‘ondernemen met natuur’. Dat grond en het gebruik van grond onderwerpen zijn van uitvoerige discussie is begrijpelijk gezien de grote belangen van grond voor het ontwikkelperspectief voor individuele boeren, maar ook gezien het areaal extra natuur dat nodig is om de Europese natuurdoelen te kunnen halen. In een voetnoot (p. 53) staat echter dat de ondertekenende partijen geen akkoord hebben gegeven op eerder vastgesteld beleid rond het bereiken van de Europese natuur- en milieudoelen. Met ander grondgebruik zou op termijn de problematiek rond stikstof en vergunningverlening kunnen worden versoepeld, als de trend van de natuurkwaliteit van specifieke Natura 2000-gebieden bij vergunningverlening een centralere rol zou krijgen en als extra grond het mogelijk maakt die trend te verbeteren door bijvoorbeeld extra leefgebied te creëren of verdroging tegen te gaan (PBL 2021a).

Gezien de grote belangen rond het agrarisch gebruik van grond is in het conceptakkoord afgesproken dat er ‘zorgvuldige afwegingen’ gemaakt zullen worden als het gaat over het anders gebruiken van agrarische grond. Om een zorgvuldige afweging te maken is een wettelijk verankerd afwegingskader afgesproken. Zo moet het ‘afsnoepen’ van het agrarisch areaal moeilijker worden. Verder wijst het CLA alleen op een aantal reeds bestaande beleidsinstrumenten – zoals de Wet Inrichting Landelijk Gebied en het afwaarderen van agrarische grond – om grondbeleid mee te voeren. Dit grondbeleid moet het voor boeren mogelijk maken hun bedrijf te verplaatsen of te extensiveren ten behoeve van natuur- en milieudoelen. In de introductie van het CLA wordt gesproken over een in Europa unieke verplaatsingsregeling, maar in de rest van de tekst wordt niet duidelijk wat die precies inhoudt.

Afspraak om het moeilijker te maken grond ‘af te snoepen’ staat op gespannen voet met de ambities om tot doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijnen te komen

Het doel van de afspraak om het ‘snoepen’ aan agrarisch areaal moeilijker te maken levert spanning op met de maatregelen die nodig zijn voor het halen van de in Europa afgesproken natuurdoelen. Uit verschillende studies blijkt dat in Nederland nog vele tienduizenden hectares aan extra leefgebied voor planten en diersoorten nodig zijn om uiteindelijk aan de Europese natuurdoelen te kunnen voldoen. Deels kunnen deze hectares leefgebied gecreëerd worden op agrarische grond, door extensivering en vooral de zware beheerpakketten van het ANLb. Echter, om de Europese doelen te kunnen halen zullen ook andere vormen van natuur moeten uitbreiden, zoals bos en

heide. Het gaat hierbij om de orde van grootte van 100.000 hectare, wat overeenkomt met een kleine 6 procent van het huidige landbouwareaal (PBL & WUR 2020; WUR & SOVON 2022).

Voor de periode tot 2030 geeft het CLA aan een bijdrage te willen leveren aan het overbruggen van 30 procent van het verschil tussen de *huidige* staat van instandhouding van de natuur en het uiteindelijke doel, een *gunstige* staat van instandhouding. Het wordt echter niet duidelijk hoe de afspraken uit het CLA over grond zullen bijdragen aan het beschikbaar komen van de voor deze doelen benodigde hectares natuurareaal. Het moeilijker maken om agrarische grond voor andere doeleinden te gebruiken staat op gespannen voet met het tempo waarmee op dit moment agrarisch areaal door de overheid aangekocht wordt. In totaal kocht de overheid de afgelopen 10 jaar gemiddeld 2600 hectare grond per jaar. Met deze snelheid zou het nog decennia duren om voldoende natuurareaal te creëren. Het huidige tempo is dan ook al te laag om bestaande doelen voor uitbreiding in 2030 te realiseren (IPO & LNV 2022).

Bij de huidige beëindigingsregelingen voor de veehouderij is de verkoop van agrarische grond vrijwillig, ook omdat de verplichte aanbieding van grond voor potentiële deelnemers een reden is om af te haken. Evaluaties (o.a. Boezeman & Vink 2022) laten zien dat er weinig grond werd aangeboden. Zonder aanvullende afspraken zullen stoppersregelingen naar alle waarschijnlijkheid dan ook nauwelijks effect hebben op het tempo waarmee agrarische grond kan worden omgezet naar natuurgebied. Met andere woorden, om de EU-natuurdoelen te halen zal er versneld (agrarische) grond omgezet moeten worden in natuur. Voor de periode tot 2030 onderschrijft het CLA de doelstellingen. Het wettelijk verankerd afwegingskader dat in het CLA is afgesproken kan zondermeer helpen agrarische grond op de *juiste locatie* om te zetten naar natuur. Echter, het ‘moeilijker maken’ agrarische grond om te zetten in ander gebruik levert ongetwijfeld spanning op met de ambitie om de *totale hoeveelheid* agrarisch areaal die nodig is voor het omzetten naar natuur te versnellen.

Investeringsrisico's voor boer blijven bestaan

In beginsel biedt de inzet op behoud van agrarische grond perspectief voor boeren en tuinders, zeker gezien de nadruk die het akkoord legt op extensivering. Hierbij dient een belangrijke kanttekening gemaakt te worden wat betreft het effect op het perspectief voor de individuele boer. Zoals de heer Remkes in zijn rapport aangaf, bieden heldere afspraken over waar welke landbouwgrond beschikbaar blijft voor landbouw, en waar welke landbouwgrond wellicht op termijn een andere bestemming kan krijgen in de eerste plaats *zekerheid* voor landbouwbedrijven en hun economische clusters. Wanneer harde afspraken gemaakt worden over regio's of zones waar agrarische grond op termijn een andere bestemming kan krijgen voor natuurdoelen, dan biedt dat ook de mogelijkheid harde afspraken te maken over zekerheid voor andere gebieden waar agrarische grond agrarisch zal blijven. Dit biedt agrarisch ondernemers uiteindelijk de mogelijkheid met meer zekerheid voor de lange termijn te investeren. Het risico dat – wellicht na een zeer zorgvuldige afweging – agrarische grond alsnog een andere bestemming kan krijgen wordt daarmee weggenomen. Anders dan de heer Remkes voorstelde, lijkt dat risico met de afspraken uit het CLA echter te zullen blijven voortbestaan, zolang de natuurdoelen niet gehaald zijn.

Effectief ‘ondernemen met natuur’ voor ecologisch doelbereik zal locatie-specifiek moeten zijn

Tot slot zijn er afspraken in het CLA gemaakt over het type agrarisch gebruik van grond in nabijheid van kwetsbare natuur, wat het CLA ‘ondernemen met natuur’ noemt. Het CLA benoemt een extensivering van de landbouw door middel van bijvoorbeeld biologische landbouw, afwaardering van grond of langjarige beloning van ecosysteemdiensten als maatregel in de nabijheid van kwetsbare natuur. Deze uitwerking is daarmee minder verregaand dan het bestaande beleid. In de bestaande

beleidsambities wordt gesproken over een tussenvorm van natuur- en landbouwgrond die extensiever ingevuld kan worden dan biologische landbouw (Coalitieakkoord 2021 – 2025; VVD, D66, CDA & ChristenUnie 2021) en waar hydrologische systemen, vermindering van stikstofdepositie en de onderlinge verbinding van ecosystemen in het landschap geoptimaliseerd kan worden (NPLG; LNV et al. 2022).

In beginsel kunnen biologische landbouw en extensivering bijdragen aan de reductie van milieudruk op natuur, maar biologische landbouw is geen panacee voor het verhogen van ecologisch en VHR-doelbereik. Het verbeteren van biodiversiteit vereist veelal dat meerdere ecologische knelpunten tegelijk worden aangepakt. Door het verlagen van alleen stikstofdepositie of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zal toename van biodiversiteit beperkt zijn. Welke aanpassing in het agrarisch gebruik effectief is zal daarbij afhangen van lokale knelpunten in natuurgebieden. Soms zal het bijvoorbeeld nodig zijn om beheer aan te passen en het leefgebied van specifieke soorten te vergroten, landschapselementen aan te planten om versnippering tegen te gaan of de grondwaterstand te verhogen om verdroging op te lossen (PBL & WUR 2020). Dergelijke maatregelen zullen aan de extensivering moeten worden toegevoegd om de effectiviteit ervan te vergroten. Het uitwerken van ‘ondernemen met natuur’ zal nog veel tijd gaan kosten. Dit terwijl de opgaves groot zijn en er volgens het CLA veel middelen beschikbaar komen voor deze vorm van landbouw (682 miljoen euro per jaar) en stoppers (in totaal 6,7 miljard euro). Inzet van middelen op grotere afstand van de natuurgebieden zal resulteren in lagere doelmatigheid.

Effectief grondbeleid vraagt forse institutionele investeringen

Wat betreft de afspraken die een additioneel effect hebben – het wettelijk geborgde afwegingskader en het ‘ondernemen met natuur’ (al dan niet nabij kwetsbare natuur) – is de uitvoerbaarheid vooral een uitdaging waar het om de grootschalige omslag naar biologische landbouw zal gaan. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 impliceert de ambitie naar 15 procent biologische landbouw een zeer forse trendbreuk, die gezien padafhankelijkheden in delen van de landbouwsector niet snel voorstelbaar zal zijn.

De grondbeleidsinstrumenten die in het CLA genoemd worden vragen forse institutionele investeringen om effectief te kunnen zijn. Een aanpak waarbij middels grondruil omvangrijke landinrichtingsprojecten worden uitgevoerd is niet nieuw. Wat de historie laat zien is dat dit zeer omvangrijke processen waren waarbij met succes verschillende doelen gediend werden. Het succes hing daarbij af van aan de ene kant wederzijdse afhankelijkheden tussen deelnemende partijen. Er moest voor iedereen wat te winnen zijn. Aan de andere kant was een grote uitvoeringscapaciteit met een wettelijk geborgde bovenregionale besluitvormingsstructuur voorwaardelijk. De afgelopen decennia zijn deze structuren afgebouwd en voor zover ze nog bestaan gedecentraliseerd. Die structuren zijn dus minder in staat om nationale doelen te realiseren. Het opnieuw opbouwen van dergelijke bovenregionale besluitvormingsstructuren vraagt zeer forse institutionele investeringen, die ook wettelijk geborgd zullen moeten worden om zich te kunnen verhouden tot de bestaande decentrale democratische besluitvorming over grondgebruik.

De problematiek rond het ontbreken van een bovenregionale besluitvormingsstructuur speelt in vergelijkbare zin rond de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) die in beginsel decentraal worden ingezet. Bij de inwerkingtreding van de WILG in 2007 werd nog veel van het instrument verwacht, maar uit een evaluatie bleek dat de WILG sindsdien slechts enkele keren is ingezet om ruilverkavelingsprocessen te faciliteren, in alle gevallen

nadat boeren er zelf om gevraagd hadden. Dit toont de afhankelijkheid van decentrale politiek-bestuurlijke wil voor de uitvoerbaarheid van de ambities.

3.6 Stoppers, krimp en grondgebondenheid

Het CLA gaat ervan uit dat de veestapel tot 2035 met zo'n 25-30 procent zal krimpen als gevolg van vrijwillige beëindigingsregelingen, het afkomen van dier- en fosfaatrechten bij het verhandelen daarvan en 'via functiewijziging of (gedeeltelijke) afwaardering van landbouwgrond'. De financiële tabel reserveert circa 6,7 miljard euro voor stoppersregelingen. Het is onduidelijk hoe deze bedragen zich verhouden tot de bestaande budgetten voor dergelijke regelingen. Wel is het budget lager dan de eerder bekendgemaakte budgetten voor de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijen (LBV en LBV+), de Maatregel Gerichte Aankoop en de indicatieve 7,3 miljard euro die in het Coalitieakkoord was begroot voor opkoop van een indicatieve mix van vee (Boezeman & Vink 2022). Dat maakt inschattingen van het effect van stoppersregelingen lastig, evenals het ontbreken van informatie over de voorwaarden van die regelingen. Ook stelt het CLA dat productierechten voor varkens, kippen en koeien bij verkoop buiten de familiale sfeer met 25 procent worden afgeroomd. Verder kan de in het CLA voorgestelde invoering van een graslandnorm melkveebedrijven doen besluiten om te stoppen of om (sterk) te extensiveren.

Hoge krimppercents in enkele jaren zeer onwaarschijnlijk

Een eerdere PBL-studie (Boezeman & Vink 2022) concludeerde dat krimp van de veestapel met tientallen procenten via vrijwillige beëindigingsregelingen door natuurlijk verloop in enkele jaren nauwelijks voorstelbaar is zonder aantrekkelijke regelingen én beleid dat druk zet op veehouders om te stoppen. Voor hoge deelnamepercentages zullen niet alleen oudere veehouders zonder opvolger moeten worden verleid – zoals in het verleden het geval was – maar ook een deel van de nu rendabelere bedrijven moeten deelnemen. De stijgende mestafzetkosten door het vervallen van derogatie en de grondgebondenheidseisen voor de melkveehouderij zal het perspectief van minder rendabele bedrijven onder druk zetten. Bovendien is verkopen aan een andere veehouderij minder interessant als daar hoge afomingspercentages bij zouden gaan gelden, wat de relatieve aantrekkelijkheid van deelname aan een stoppersregeling bevordert. Of dat echter genoeg zal zijn is zeer onzeker: door stoppende bedrijven zal het economisch perspectief van blijvers immers verbeteren. In het CLA wordt ervan uitgegaan dat alle diercategorieën met een gelijk percentage zullen dalen, maar dat ligt gezien de deelnamebereidheid, economische situatie in de verschillende veehouderijsectoren en (voorlopige) budgetverdeling van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV en LBV+) niet voor de hand. Het is de verwachting dat het percentage bij met name de melkveehouderij lager zal uitvallen, terwijl de bijdrage aan doelbereik voor methaan vooral afhankelijk is van deze diercategorie.

Het afkomen van dier- en fosfaatrechten bij handel kan een nuttige maatregel zijn als het doel is om de veestapel in te krimpen, ook omdat het relatief snel is in te voeren. Invoering vergt geen wijziging van de meststoffenwet en was in het verleden ook van kracht. Of de in het CLA voorziene reductiepercentage van 10 procent in 2035 ook binnen bereik zal liggen is twijfelachtig, omdat de handel in productierechten zal afnemen ten opzichte van de handelspercentages in het verleden. Dat komt enerzijds doordat de mogelijkheden voor vergunningverlening momenteel beperkt zijn, terwijl met name veehouders die uit willen breiden rechten aankopen. Anderzijds zal waarschijnlijk maar een klein aandeel van rechten van de stoppers op de markt komen als de overheid de komende jaren beëindigingsregelingen zal openstellen. Een reductie van de veestapel met 10 procent in 2035 via afoming (zoals verondersteld in het CLA) is daarom onzeker.

Extensivering en verbetering dierenwelzijn kan synergie opleveren

Extensivering van melkveebedrijven kan ook een bijdrage leveren aan verkleining van de veestapel. Dat zal alleen gebeuren als de vrijkomende fosfaatrechten niet meer kunnen worden benut, bijvoorbeeld als de overheid deze (mogelijk tegen een vergoeding) kan laten vervallen. Zonder aanvullende afspraken over wat er zal gebeuren met fosfaatrechten is het niet te verwachten dat er een additioneel effect op de reductie van melkvee zal uitgaan van 'functiewijziging of (gedeeltelijke) afwaardering van landbouwgrond'. Immers, als veehouders het aantal dieren zouden verminderen na extensivering, dan zouden ze die – met een afromingspercentage – verkopen aan andere veehouders. Overigens nemen melkveehouderijbedrijven in de praktijk ook vaak deel aan extensiveringsregelingen om hun grondareaal uit te breiden, om een gelijk aantal dieren te blijven houden vanwege eerdere investeringen in hun bedrijfsvoering.

In het kader van een dierwaardige veehouderij is in het CLA is een bedrag opgenomen van ruim 1,5 miljard euro als subsidie voor vergroting van de leefruimte per dier. Zeker wanneer dit gepaard gaat met de omschakeling naar een andere standaard (bijvoorbeeld 1* BeterLeven), dan stelt dit veehouders in staat om met minder dieren eenzelfde inkomen te verdienen. Het is te overwegen om te onderzoeken of het mogelijk is om de productierechten die niet meer op het bedrijf nodig zijn (tegen vergoeding) te laten vervallen, in plaats van dat deze worden verkocht of verpacht en elders tot uitbreiding leiden. In het verleden zijn er regelingen geweest waarbij veehouders een deel van hun dierrechten aan de overheid konden verkopen (Boezeman & Vink 2022). Het CLA maakt daar geen afspraken over.

Graslandnorm moet grondgebondenheid versterken, maar effect in deze analyse niet goed vast te stellen

Eerder is in het kader van de 'contouren van het nieuwe mestbeleid' grondgebondenheid als uitgangspunt opgenomen. Het CLA bevat ('onder voorbehoud') de invoering van een 'graslandnorm'. Deze graslandnorm geeft het minimum aantal hectare grasland dat nodig is per melkkoe (gelijk aan één grootvee-eenheid, gve) op het bedrijf. Andere dieren (jongvee en zoogkoeien) worden omgerekend naar grootvee-eenheden.

Het akkoord stelt dat het doel van de graslandnorm 'het vergroten van de grondgebondenheid van melkveehouderij' is, evenals het in stand houden van het areaal grasland. Dit laatste omdat volgens het CLA goed beheerd grasland bijdraagt aan biodiversiteit, klimaat en waterkwaliteit. Volgens het CLA kan grondgebondenheid bovendien ruimte scheppen voor koeien in de wei, en tevens de invoer van diervoedergrondstoffen verminderen. Het CLA bevat twee varianten voor de invulling van de graslandnorm. Beide varianten starten met een norm van 0,25 hectare gras per grootvee-eenheid in 2027. Dit komt overeen met 4 gve per hectare. De stringentste variant 1 eist in 2030 0,30 en in 2032 0,35 hectare per gve. Voor variant 2 is dat 0,33 vanaf 2032. Verder is aangekondigd dat vanaf 2030 bedrijven die meedoen aan een 'volledige functionerende afrekenbare stoffenbalans' aan minder strikte normen hoeven te voldoen, respectievelijk 0,30 en 0,25 hectare gras per gve. Die prikkel zal de implementatie van de stoffenbalans op bedrijven bevorderen, mits deze in 2030 operationeel is. Uit een mondelinge toelichting bij het akkoord bleek dat het aantal hectare grasland dat meetelt niet alleen grond in eigendom betreft, maar ook gepachte grond en langdurig gehuurde grond. Er is daarbij sprake van een afstandscriterium: alleen grond binnen een straal van 20 kilometer rondom het bedrijf mag meetellen.

Gegronde keuze over graslandnorm vergt aanvullende analyses

Het effect van de graslandnorm op de veebezetting per regio laat zich lastig voorspellen, doordat de precieze werking afhankelijk is van de precieze vormgeving van het instrument, gedragseffecten en de effecten op (stijgende) grondprijzen. Een zorgvuldige inschatting vergt nadere analyse die in het tijdsbestek van deze reflectie niet mogelijk was. Gezien het belang van dit instrument en de mogelijke impact op melkveebedrijven is het aan te raden een gedegen ex-ante studie te doen naar directe effecten en naar mogelijke onbedoelde bijeffecten, en in het landbouwakkoord op hoofdlijnen afspraken te maken over een apart vervolgtraject.

In het algemeen zal de graslandnorm met name knellen in regio's in de zuidelijke provincies (Brabant en Limburg vooral rondom de Peel). Zo hield volgens het CBS (CBS 2022) meer dan de helft van het aantal melkveehouderijen in Brabant in 2021 meer dan 3 gve per hectare grasland op het bedrijf. Gezien de totaal beschikbare cultuurgrond in die gebieden zijn er daar minder mogelijkheden voor bedrijven om met de huidige veebezetting op termijn aan de striktere graslandnorm te voldoen. Dit kan leiden tot versnelde bedrijfsbeëindiging, of tot omzetting van bouwland naar grasland. Het bevorderen van gras (en voorkomen van omzetting naar maïsland) zal de waterkwaliteit bevorderen. Voor biodiversiteitseffecten is vooral het beheer van het grasland doorslaggevend. De graslandnorm kan in veedichte regio's leiden tot een verdere stijging van grondprijzen.

3.7 Bijdrage concept-Landbouwakkoord aan ecologisch doelbereik

CLA onderschrijft dat milieudruk vanuit de landbouw fors omlaag moet

Het CLA heeft de ambitie om bij te dragen aan een forse vermindering van de milieudruk. Volgens het CLA wordt 'milieuruimte bepalend' voor de landbouw die ons land kan dragen. Een cruciale vraag is in welke mate de afspraken in het CLA bijdragen aan het bereiken van de door het kabinet vastgestelde doelen op het gebied van natuur, water en klimaat in 2030 en daarna. Een tweede vraag is of de gestelde doelen met het geheel aan vastgesteld en geagendeerd beleid in 2030 gehaald kunnen worden. Ondanks de forse ambities die de onderhandelende partijen zich hebben gesteld kan niet worden verwacht dat het CLA alle doelen in één keer binnen bereik brengt. Hieraan zal ook ander beleid moeten bijdragen, zoals de gebiedsprocessen in het kader van het NPLG. Ook deze beleidssporen zijn echter nog volop in ontwikkeling.

Door forse inzet op techniek én krimp kunnen doelen voor stikstof en broeikasgassen in theorie worden gehaald

Het CLA meldt in hoofdstuk 7 dat door een combinatie van forse inzet van techniek (stallen, additieven, mesttoediening) en 20-30 procent krimp van de veestapel, de kabinetsdoelen voor 2030 voor ammoniak gehaald zouden kunnen worden, en voor broeikasgassen bijna. Ook een WUR-notitie van Velthof et al. (2023) met berekeningen voor het landbouwakkoord wijst in die richting. Om de reducties echter daadwerkelijk op tijd te realiseren voor doelbereik in 2030 moet het tempo waarmee bedrijven nieuwe managementmaatregelen en technieken implementeren en waarmee de veestapel krimpt fors omhoog. Volgens de raming van de laatste Klimaat- en Energieverkenning (PBL, TNO, CBS & RIVM 2022) daalt de uitstoot van ammoniak uit de landbouw tussen 2021-2030 met slechts 10 procent en de uitstoot van broeikasgassen met slechts 5 procent (zie figuur 1), ondanks dat in deze raming de veestapel krimpt (met circa 5 procent voor melkvee en pluimvee en 10 procent voor varkens) en het aandeel emissiearme stallen toeneemt (naar 100 procent van de varkenstallen en 40 procent van de melkveestallen in 2030). De benodigde reducties voor doelbereik

in 2030 liggen echter fors hoger, namelijk 42 procent voor ammoniak en 30 procent voor broeikasgassen (figuur 1). Het is niet waarschijnlijk dat dit gat tot 2030 kan worden gedicht door de in het CLA voorziene maatregelen, om redenen die in de volgende paragrafen worden beschreven.

Beleidsinstrumenten die maatregelen stimuleren onvoldoende uitgewerkt

De mate waarin de komende jaren boeren zullen stoppen, zullen investeren in emissie-reducerende techniek of nieuwe managementmaatregelen zullen adopteren, zal in grote mate afhangen van beleid dat deze stappen stimuleert of afdwingt. Hoofdstuk 7 in het CLA noemt een aantal maatregelen waarmee het CLA in algemene zin doelen denkt te bereiken, maar het bevat geen concrete afspraken over welke beleidsinstrumenten ertoe moeten leiden dat deze maatregelen ook worden genomen. Er wordt sterk ingezet op doelsturing, maar implementatie van deze systemen zal jaren kosten en er zijn veel hobbels te nemen (zie H3.2). Ook bij de effectiviteit van de huidige stoppersregelingen om snel krimp van de veestapel te bewerkstelligen zijn vraagtekens te zetten (zie H3.6). Het derogatieverlies en (als deze wordt ingevoerd) een graslandnorm zullen een prikkel zijn voor boeren om te stoppen of te extensiveren, maar dit alleen is onvoldoende voor de grote aanpassingen die vereist zijn om doelen te halen. Duidelijk en stabiel beleid kunnen wel voor zulke prikkels zorgen.

Implementeren van voorgestelde instrumenten vergt tijd en voldoende uitvoeringscapaciteit

Zoals hierboven beschreven bevat het CLA weinig concrete afspraken over beleidsinstrumenten die aanvullend op het al bestaande beleid zijn en daarmee de komende jaren zodanig extra prikkels geven dat voldoende boeren stoppen en/of investeren in nieuwe technieken zoals emissiearme stallen of voeradditieven. De instrumenten die wél beschreven staan, namelijk doelsturing door de overheid (waaronder de afrekenbare stoffenbalans) en de private duurzaamheidsstandaard, zullen op z'n vroegst over meerdere jaren gereed zijn. Ook moet nog precies worden uitgewerkt hoe de instrumenten vorm krijgen en welke bedrijfsspecifieke doelen zullen gelden, terwijl het doelbereik juist daar sterk van afhangt. Ten slotte vraagt het voorgestelde stelsel van individuele doelsturing veel uitvoeringscapaciteit van overheidsorganen voor de vormgeving, toetsing, uitvoering en handhaving. Hier zijn in het CLA middelen voor gereserveerd, maar de tijd die het kost om deze uitvoeringscapaciteit op te bouwen zal alsnog knelpunten opleveren.

Al vóór 2030 forse beleidsproblemen en financiële uitdagingen voor boeren

Het CLA is sterk gericht op een aantal concrete doelen voor 2030 en het middellange perspectief voor 2040. Tegelijkertijd zijn er ook op de korte termijn een aantal belangrijke opgaven en deadlines. De ambities rond vergunningverlening en het legaliseren van PAS-melders vragen op korte termijn maatregelen die additionele emissiereductie opleveren *bovenop* wat nodig is om op termijn de instandhoudingsverplichtingen volgend uit de VHR te realiseren. Gegeven de spreiding van met stikstof overbelaste natuurgebieden, de mate van overschrijding, de focus op stikstof en kritische depositiewaardes bij vergunningverlening, en de omvang van de opgave om richting de kritische depositiewaardes te bewegen, is het niet waarschijnlijk dat dit op korte termijn op grote schaal zal kunnen lukken (PBL 2021a). Vergunningverlening – waaronder voor PAS-melders – zal daarom naar verwachting nog langere tijd niet op substantiële schaal en met juridische zekerheid vergemakkelijkt kunnen worden. Dit concept-Landbouwakkoord brengt daar geen verandering in.

Door het verlies van de uitzonderingspositie op de Nitraatrichtlijn (derogatie) loopt de maximale hoeveelheid dierlijke mest die boeren mogen toedienen vanaf 2023 stapsgewijs terug, tot maximaal 170 kilogram stikstof per hectare in 2026. Hierdoor krimpt de totale plaatsingsruimte voor stikstof uit dierlijke mest met circa 60 miljoen kilogram. Dit komt overeen met 15 procent van de

totale huidige mestproductie (in stikstof), of ongeveer 80 procent van de huidige varkensmestproductie (in stikstof). Zonder forse krimp van de veestapel zal hierdoor de druk op de mestmarkt de komende jaren flink toenemen en zullen de kosten voor mestafzet voor de boer stijgen. Dit vormt op korte termijn een risico voor de bedrijfsvoering van boeren én een uitdaging voor de handhavende instanties, omdat het frauderisico toeneemt. In de berekeningen van het doelbereik in hoofdstuk 7 van het CLA is het effect van het vervallen van de derogatie op de vermindering van toedieningsemissie en uitspoeling wel meegenomen, maar het CLA geeft geen antwoord op de vraag welke maatregelen de stijgende afzetkosten voor boeren kunnen opvangen. Bovendien ligt de Nederlandse mestproductie momenteel nog circa 8 procent boven de met de Europese Commissie afgesproken plafonds die in 2025 gaan gelden.

Veel nieuwe instrumenten die het CLA voorstelt zullen op zijn vroegst in de tweede helft van dit decennium tot effecten leiden. Denk aan de horizon van de duurzaamheidsstandaarden (2030 en 2035), de realistische implementatietermijn van een volledig functionerend en afrekenbaar doelenstelsel, het investeren in innovaties op het gebied van data en technieken, of de normen voor grondgebondenheid (2027 en verder). Voornamelijk levert alleen het beëindigen van veehouderijen via de nog open te stellen LBV+ en LBV-regelingen op korte termijn een bijdrage aan het oplossen van de genoemde problematiek rond mestoverschotten en -afzetkosten, maar het is twijfelachtig of die voldoende zullen opleveren. De verplichting tot meer mestverwerking start pas in 2027, lopend tot 2032, en komt daarmee te laat.

Emissiereductie via versnelde implementatie van emissiearme stallen is onzeker

Een groot deel van de reductieopgave voor ammoniak (en in mindere mate voor broeikasgassen) wordt volgens hoofdstuk 7 in het CLA bereikt door versnelde implementatie van emissiearme stallen. Het CLA reserveert dan ook ruim 2 miljard euro voor investeringssubsidies voor deze stalsystemen. Hierbij zijn diverse kanttekeningen te plaatsen. Recent onderzoek heeft aangetoond dat een aantal typen emissiearme stallen voor de melkveehouderij in de praktijk vaak minder goed werken dan op papier (Van Bruggen & Geertjes 2019; Bremmer et al. 2022). Mede hierdoor liggen investeringen in emissiearme stallen op dit moment nagenoeg stil en zijn er problemen ontstaan bij de vergunningverlening voor dit type stallen. Integraal emissiearme stallen, waarbij naast ammoniak ook methaan wordt gereduceerd, zijn nog volop in ontwikkeling en worden op dit moment alleen op kleine schaal en in proeven toegepast. De investeringsmodule hiervoor binnen de subsidieregeling brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) is ook nog niet opengesteld. Het is dus onzeker of op korte termijn stalsystemen kunnen worden ontwikkeld en geïmplementeerd die ook methaanemissie reduceren.

Hetzelfde geldt voor voeradditieven die methaanemissies reduceren; ook deze worden tot nu toe alleen in pilots toegepast. In de WUR-notitie gaan Velthof et al. (2023) er wel van uit dat voor de LelySphere (een innovatief stalsysteem met mestscheiding) voor methaan dezelfde reductiepercentages gelden als voor ammoniak (namelijk 77 procent reductie ten opzichte van traditionele stalsystemen), maar er is op dit moment nog nauwelijks praktijkervaring met inzet van deze technieken voor methaanreductie. Daardoor zijn dergelijke getallen met grote onzekerheid omgeven. De diversiteit van praktijkomstandigheden en de grote invloed van kennis en juist handelen bij installateurs van stalsystemen zullen goed geborgd moeten zijn om de emissiereducties in deze stallen daadwerkelijk waar te kunnen maken. Het CLA leunt daarvoor zwaar op sensortechnologie, maar sensoren werken voornamelijk alleen goed in gesloten stallen zoals bij varkens en minder goed in open stallen zoals bij melkvee. Ten slotte roept de ambitie uit het CLA de vraag op of er voldoende

capaciteit beschikbaar is bij producenten van stalsystemen en bouwbedrijven om de voorgestelde groei in het aantal emissiearme stallen op korte termijn te realiseren.

Grote investeringen in techniek hebben risico op lock-ins

Door te sturen op snelle reducties via grote investeringen in de uitrol van techniek kunnen padafhankelijkheden ontstaan, die in een later stadium een systeem-transitie naar een extensiever landbouwsysteem moeilijker (of kostbaarder) kunnen maken. Veel van de technische maatregelen die in het CLA worden voorgesteld zijn bovendien nog volop in ontwikkeling. Er bestaat een risico dat technieken bij toepassing in de praktijk minder effectief zijn dan onder gecontroleerde omstandigheden (door verschillende redenen, zie Bremmer et al. 2022), waardoor achteraf kan blijken dat de middelen ondoelmatig zijn besteed.

Datzelfde geldt voor de mogelijkheid dat achteraf kan blijken dat de kostbare monitorings- en sensortechnieken het reductie-effect niet voldoende kunnen borgen. De stappen die voor de borging van technieken in het CLA zijn aangekondigd zijn belangrijk, maar zijn omvangrijk en resulteren in een complexe uitvoeringstaak. Ook is maatschappelijke acceptatie een belangrijke factor bij de implementatie van bepaalde technologieën. Sommige technieken kunnen op gespannen voet staan met andere maatschappelijke eisen aan de landbouw, bijvoorbeeld omtrent landschap en dierenwelzijn. Meer koeien in de wei zal bijvoorbeeld ten koste gaan van reducties die behaald worden via rantsoenaanpassingen, voeradditieven en staltechnieken.

Een transitie zoals voorgesteld in het CLA die sterk inzet op emissiereducties via technologie betekent ook dat voor alle boeren de opgave zwaarder wordt, terwijl bij een sterkere krimp van de veestapel juist meer ruimte ontstaat voor blijvers. Volgens berekeningen van de WUR in het kader van de onderhandelingen (Velthof et al. 2023) blijkt bijvoorbeeld dat bij 20 procent krimp van de veestapel álle melkveehouders moeten overstappen op integraal emissiearme stalsystemen en voeradditieven voor doelbereik, terwijl bij 25 procent krimp van de veestapel slechts de helft van de boeren deze technieken moet inzetten om hetzelfde reductie-effect te behalen.

Waterkwaliteit ook bij ambitieuze maatregelpakketten niet overal voldoende

Bijdragen van maatregelen aan doelbereik voor waterkwaliteit zijn in het CLA slechts kwalitatief ingeschat, maar een eerdere studie laat zien dat ook met ambitieuze maatregelpakketten de nitraatnorm voor grondwater op een aanzienlijk areaal nog wordt overschreden (Gies et al. 2023). Dit is met name het geval in de zand- en lössgebieden. De waterkwaliteitsnormen voor stikstof en fosfor worden ook overschreden, vooral in gebieden met veel akkerbouw op kleigrond. Voor de KRW moeten de maatregelen om de doelen te kunnen halen genomen zijn voor 2027.

Positief effect op doelbereik VHR en groenblauwe dooradering, maar door vrijblijvendheid kan effect beperkt blijven

Het CLA wil een bijdrage leveren aan de doelen voor natuur en noemt specifiek de doelen voor groenblauwe dooradering met landschapselementen en VHR-doelbereik. De afspraken in het CLA bieden een kans om biodiversiteit te verhogen, omdat ze drukfactoren die biodiversiteitsverlies veroorzaken verminderen. Zo wordt door emissiereducties de milieubelasting met stikstof en gewasbeschermingsmiddelen verminderd, groeit het areaal agrarisch leefgebied van akker- en weideplanten en diersoorten door aanvullend agrarisch natuurbeheer, en levert aanplant van landschapselementen een bijdrage aan het terugbrengen van versnippering. Ook de voorgenomen verhoging van de grondwaterstand in het veenweidegebied zou een positief effect kunnen hebben op biodiversiteit – zeker voor de meer algemene soorten (de zogenoemde basiskwaliteit natuur).

Of het CLA gaat resulteren in een groot positief effect op VHR-doelbereik, door het keren van de achteruitgang van boerenlandvogels en/of het sterk verbeteren van de milieucondities in kwetsbare Natura 2000-gebieden, is moeilijk te zeggen. Zoals eerder opgemerkt komt dit deels doordat lastig is vast te stellen welke afspraken in het CLA additioneel zijn en welke status de afspraken in het CLA hebben. Daarnaast gaat veel afhangen van de uitvoering. Voor VHR-doelbereik is het niet alleen belangrijk om te weten of emissiedoelen worden gehaald (zie eerder) of hoeveel hectares agrarisch natuurbeheer erbij komen, maar ook of dit gaat gebeuren op de juiste locaties en of de aanpassing in beheer groot genoeg is. In paragraaf 3.4 is al aangegeven dat het CLA niet stuurt op het vergroten van de inzet van de ecologisch effectievere zwaardere beheerpakketten noch op de inzet daarvan nabij Natura 2000-gebieden. Daarmee bestaat de kans dat vooral lichtere beheerpakketten zullen worden aangevraagd en alleen de meer algemene soorten gaan profiteren. Ten aanzien van emissieverlaging wordt er ook niet ruimtelijk gestuurd, zodat onduidelijk blijft waar de emissie- en depositievermindering plaatsvindt. Gebeurt dat op de voor stikstof ongevoelige natuur, stikstofgevoelige natuur die niet of nauwelijks overbelast is, of juist daar waar de natuur stikstofgevoelig is én zwaar overbelast en de natuur er dus baat bij kan hebben? Zowel bij ANLb als bij emissiereducties kiest het CLA voor keuzevrijheid van boer en tuinder boven eisen ten aanzien van de inzet van maatregelen nabij kwetsbare natuur (paragraaf 3.4). Deze aanpak vergroot de kans dat boeren deelnemen, maar riskeert ondoelmatige besteding van middelen voor VHR-doelen. Ecologisch effectieve inzet van middelen zal daarom aanvullend en verdergaand beleidsinstrumentarium vergen met bijvoorbeeld eisen ten aanzien van vernatting en de locatie van maatregelen.

Tegelijkertijd is op te merken dat 100 procent doelbereik voor de VHR een zeer ambitieus doel is dat niet alleen door maatregelen in de landbouw kan worden bereikt, alhoewel de agrarische sector wel een substantiële bijdrage kan leveren (zie paragraaf 2.2). Doelen in de VHR hebben ook betrekking op bijvoorbeeld mariene systemen, visserij en stedelijke natuur. Ook maakte paragraaf 3.5 duidelijk dat voor het halen van de Europese doelen het areaal bos en heide nog zal moeten groeien.

Voor gewasbescherming is doelsturing moeilijk en ontbreekt focus op doel 2027

In het CLA zijn ook een aantal afspraken opgenomen om de emissies van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen. Ook hier streeft het CLA naar doelsturing. Dit lijkt vooralsnog niet mogelijk, omdat het aantal stoffen en emissieroutes te groot is, en metingen voor veel stoffen erg duur. Het in het CLA voorgestelde instrument 'Milieu Indicator Gewasbescherming' (MIG) dat gebaseerd is op onder andere gegevens over gebruik, toepassingstechniek en toxiciteit van gewasbeschermingsmiddelen is een goed alternatief voor doelsturing op basis van metingen, maar vergt nog nadere uitwerking. Hierbij is wel van belang dat het instrument rekent met de KRW-normen, en niet aan de hand van de (soepelere) toelatingsnormen. Als de MIG wordt opgenomen in de duurzaamheidsstandaard, kan het bijdragen aan het verminderen van de milieubelasting. Ervaringen met het PlanetProof-keurmerk lieten zien dat de milieubelasting met circa 50 procent afnam omdat telers minder gebruik gingen maken van risicovolle middelen (PBL 2019). Doelbereik zal ook hier echter sterk afhankelijk zijn van de mate van ambitie van de duurzaamheidsstandaard. Ook ligt de focus van de aanvullende maatregelen na 2030. Dit is een risico omdat de KRW-doelen voor gewasbescherming al in 2027 gehaald moeten worden en met het huidige beleid buiten bereik zijn (www.clo.nl/nlo547).

Gevolgen van niet halen van doelen

Voor stikstof is het de vraag wat de gevolgen zijn van het niet halen van het doel in 2030. Uiteraard is het in beginsel voor de natuur altijd beter om eerder minder belast te worden door

stikstofdepositie dan later. Het doel om in 2030 in 74 procent van de stikstofgevoelige natuur een depositie onder de kritische depositiewaarde te hebben zegt echter nog weinig over op welke locatie en welk type natuur er dan hoeveel minder depositie zal plaatsvinden. Voor de natuur zal het vooral van belang zijn dat op specifieke (meestal zwaar overbelaste) locaties met natuur die een verslechtering laat zien, snel een depositiereductie zal plaatsvinden. Of daarmee het doel in 2030 gehaald wordt is van secundair belang.

Voor het oplossen van een aantal juridische problemen rondom stikstof is een forse daling van de stikstofuitstoot van belang, maar niet de enige voorwaarde. Voor het vergemakkelijken van vergunningverlening voor projecten met heel lage emissies – zoals bouwprojecten – zal naast het fors verlagen van stikstofdepositie ook een juridische oplossing gevonden moeten worden. Deze juridische oplossing zal in lijn met de VHR moeten laten zien dat er bij een fors dalende depositietrend geen risico is op verslechtering van de natuur door de zeer geringe extra depositie van een bouwproject. Zonder die juridische oplossing zal het naar verwachting nog heel lang duren voordat er weer met juridische zekerheid vergemakkelijkt vergunningen kunnen worden verleend. Of het stikstofdoel voor 2030 gehaald wordt maakt daarbij geen verschil. Voor klimaat ligt dit anders: daar liggen internationale verplichtingen. Indien de reductie van de broeikasgasuitstoot in de landbouw minder is dan nu is afgesproken, zullen een aantal andere sectoren (zoals mobiliteit en gebouwde omgeving) meer moeten doen.

4 Governance en borging van het concept-Landbouwakkoord

Vertrouwen, gezag en legitimiteit als basis voor sturend vermogen

De partijen die betrokken zijn bij het CLA onderschrijven dat ‘stabiel beleid nu nodig [is]’ (p 2). Juist aan die stabiliteit heeft het ontbroken in de afgelopen jaren, waardoor het landbouwbeleid steeds moest reageren op urgente crises (PBL 2018; Beldman et al. 2022). De ontwikkelingen in het mestbeleid na de afschaffing van de melkquota, de invoering van het fosfaatstelsel en het uiteindelijke derogatieverlies zijn er bekende voorbeelden van (Algemene Rekenkamer 2019).

In het gepolariseerde maatschappelijk-politieke debat is het bovendien moeilijk gebleken om stabiele afspraken te maken. Zo bevat het Coalitieakkoord aangescherpte doelen en een budget van 25 miljard euro, maar liet het de opties en maatregelen om die doelen te realiseren (zoals extensivering, omschakeling, innovatie en verplaatsing) open zonder daar al scherpe keuzes over te maken (PBL 2021b). Keuzes die urgent zijn omdat de uitvoeringsopgave om die doelstellingen te kunnen bereiken ongeëvenaard is en de tijd daarvoor beperkt.

Stabiel beleid zal ook nieuwe vormen vergen van permanente samenwerking tussen de overheid, landbouwsector, ketenpartijen en maatschappelijk middenveld; samenwerkingsvormen die voldoende vertrouwen, gezag en maatschappelijke legitimiteit genieten. Het sluiten van een landbouwakkoord en erkenning van wederzijdse afhankelijkheden kan daarmee op zichzelf als vooruitgang worden gezien. Een belangrijke voorwaarde voor het opnieuw opbouwen van vertrouwen, gezag en maatschappelijke legitimiteit is dat afspraken realistisch zijn en ook nagekomen worden. Het niet-waarmaken van beloftes kan vertrouwen, gezag en maatschappelijke autoriteit uithollen waardoor het sturend vermogen van die samenwerkingsverbanden al snel verdampt.

Om de toegevoegde waarde van een vrijwillig akkoord te kunnen vaststellen is het van belang verder te kijken dan de directe effecten die er van de afspraken te verwachten zijn. De voorbeelden van het Energieakkoord (later het Klimaatakkoord) of het Klimaatakkoord van Parijs laten zien dat de gecreëerde overlegstructuur en borgingsmechanismen ook de voedingsbodem kunnen bieden om gaandeweg ambities en afspraken bij te stellen en aan te scherpen. Afhankelijk van de vormgeving van afspraken kan het ene akkoord effectiever zijn dan het andere, zie bijvoorbeeld OECD (2003). Dan gaat het onder andere over de helderheid van doelen, de navolgbaarheid van verantwoordelijkheden, duidelijke afspraken en taken van betrokken partijen, de mechanismen voor monitoring, rapportage en onafhankelijke verificatie van de resultaten, en helderheid welke beloning en sanctienering er zit bij niet-naleving van afspraken. Welke sterkten en zwakten bevat het CLA op het terrein van de borging van afspraken en de mechanismen die het bereiken van de gestelde doelen kunnen bevorderen?

Nadere uitwerking van ambities en voorziene prestaties bevordert borgingssysteem

De ondertekende partijen van het CLA willen de zogenoemde hoofdtafel van het landbouwakkoord omvormen in een permanent orgaan, dat wordt ondersteund door een permanente programmaorganisatie. Dat orgaan moet ervoor zorgen dat de afspraken worden vastgelegd en nagekomen, en dat een platform vormt om de afspraken zo nodig bij te stellen. Daarnaast wordt er een ‘tafel van ongemak’ (p 68) in het leven geroepen die de hoofdtafel moet uitdagen, en waaraan vooral jongeren worden uitgenodigd deel te nemen.

Hoewel de vormgeving van de borgingssystematiek en de rollen van de daarbij voorziene organen in het CLA nog in ontwikkeling is, wordt in elk geval aangesloten bij de toetsmomenten zoals die door Remkes (2022) zijn voorgesteld. Of de doelen worden gehaald zou door de kennisinstellingen moeten worden vastgesteld. Daarmee wordt in beginsel voorzien in de basismechanismen voor monitoring, rapportage en onafhankelijke verificatie.

Hoewel de basis voor een borgingssysteem dus lijkt te zijn gelegd, zullen nog belangrijke aspecten van het CLA nader moeten worden uitgewerkt, voor zo'n borgingssysteem effectief kan zijn. Dan gaat het met name over de helderheid van de akkoord-doelen, helderheid over het commitment van de verschillende partijen aan doelen en duidelijkheid over afspraken en taken van de partijen die zich aan het akkoord verbinden. Ten aanzien van de doelstellingen wordt nog onvoldoende concreet gemaakt wanneer het uiteindelijke akkoord precies zou zijn 'geslaagd'. Het landbouwakkoord dient een bijdrage te leveren aan de ecologische doelstellingen, maar tegelijk zullen ook andere beleidssporen daaraan bijdragen. Dat roept de vraag op welke *bijdrage* aan die doelstellingen van het landbouwakkoord verwacht kan worden, en of de hele verantwoordelijkheid daarvoor bij de landbouwtafel gelegd zou moeten worden. Als de verwachtingen te hooggespannen kunnen zijn, zal het akkoord per definitie teleurstellen.

Waar de ecologische doelen in hoge mate kwantitatief zijn uitgewerkt – waarbij het punt blijft staan dat het niet altijd helder is welke bijdrage het landbouwakkoord eraan zou moeten leveren – geldt dat niet voor de doelstellingen rond de economische en de sociale doelen. Door het ontbreken van indicatoren waarmee vastgesteld kan worden of er vooruitgang of juist achteruitgang is, is het moeilijk voor de borgingscommissie om vast te stellen wanneer ambities in het gedrang komen en er aanvullende acties nodig zijn.

Onduidelijkheid over commitment van specifieke partijen leidt al snel tot vertrouwensbreuken

Niet alle partijen die het CLA hebben ondertekend, zijn akkoord met het ingezette beleid om de Europese natuur- en milieudoelen te halen (zie voetnoot 13 op p. 53). Dat vormt een belangrijk punt van aandacht. Op zichzelf is het niet ondenkbaar dat een akkoord tussen sectoren en de overheid niet alle staande beleid erkent. Het CLA bevat immers specifieke afspraken waar verschillende ondertekenende partijen wat aan hebben. Afspraken waardoor boeren hun bedrijf kunnen voortzetten, die 'uitgeruild' worden tegen afspraken waardoor de landbouw de natuur minder belast. Dit kan los staan van overheidsdoelen en -beleid.

De complexiteit van de natuur-, water- en klimaatvraagstukken en het veelomvattende beleid om deze vraagstukken op te lossen maakt wel dat er gaandeweg de uitvoering van het CLA onduidelijkheid kan ontstaan over wat de overheid kan doen aan beleid dat niet door de partijen geaccordeerd is zonder de (schijn te wekken) afspraken uit het CLA te schenden. Kan de overheid nog grond kopen om 150.000 hectare extra leefgebied te creëren ten einde de Europese natuurdoelen te halen? Een aanpak die niet goed samen zal gaan met de afspraken uit het CLA om het 'snoepen' aan landbouwareaal juist moeilijker te maken. Zelfs als er een redenatie in het CLA wordt opgenomen die deze spanning benoemt en er rekening mee houdt, dan nog kan het voor boeren en tuinders de schijn hebben dat de overheid een loopje neemt met het zwaar uitonderhandelde akkoord. In dat geval zal het vertrouwen tussen de ondertekenende partijen onder druk komen te staan, of kan in bredere zin het vertrouwen van boeren en tuinders in de overheid ondermijnd worden.

De afspraken van het CLA kunnen beter worden gewaarborgd door duidelijker te benoemen welke partijen zich tot de afspraken committeren en welke taken die partijen hebben. Hoewel er in het

CLA op de korte termijn wel prestaties worden benoemd, zijn met name op de middellange termijn die afspraken en prestaties abstract geformuleerd. Dat maakt het voor de voorgestelde borgingscommissie moeilijk om te beoordelen of de uitgevoerde acties ook tot de doelstellingen van dit akkoord zullen leiden.

Het CLA bevat een grote hoeveelheid toezeggingen over handreikingen, systemen en organisaties die de overheid de komende jaren wil ontwikkelen, de netwerkinzet die het wil plegen om buiten de landsgrenzen steun voor die aanpak te vinden, en de opdrachten die het aan haar uitvoeringsorganisaties wil geven om locatie- en bedrijfsspecifieke doelen te gaan controleren en handhaven. Dat roept vragen op of de overheid die verplichtingen wel kan nakomen, waardoor onderling vertrouwen snel nieuwe deuken op kan lopen. Uitvoerbaarheidstoetsen waarbij de beoogde uitvoeringsorganisaties betrokken zijn kunnen het risico op die problemen verzachten, maar laat onverlet dat het van elementair belang is om die al deels te doen voor de inkt van het definitieve akkoord droog is.

Referenties

- Algemene Rekenkamer (2019), *Aanpak mestvervuiling veehouderij. Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- 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.
- Beldman, A., M. Benus, A. ten Brummelhuis, H. Ellen, R. Hoste, P. van Horne, K. de Koning & H. Vermeer (2022), *Op weg naar een duurzamere veehouderij: Maatregelen en stimulansen in de melkvee-, varkens- en pluimveehouderij van 1980 tot 2020*, Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Bremmer, B. I. Huisman, F. Toemen, H. Ellen, J. van Harn, H.J. van Dooren, I. de Jonge, F. Stouthart & N. Ogink (2022), *Verbetering van effectiviteit emissiearme stalsystemen in de praktijk*, Wageningen: Wageningen Livestock Research.
- Boezeman, D. & Vink, M. (2022), *Beëindigen van veehouderijen : lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 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 & J. Brandsma (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs*, Den Haag, PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Breman B.C., W. Nieuwenhuizen, G.H.P. Dirx, R. Pouwels, B. de Knecht, E. de Wit, H.D. Roelofs, A. van Hinsberg, P.M. van Egmond & G.J. Maas (2022), *Natuurverkenning 2050 – Scenario Natuurinclusief*, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- CBS (2022), 'Bedrijven met melkkoeien, 2021', zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/31/bedrijven-met-melkkoeien-2021>.
- CLM (2021), *Bijlage 1A: Meetsysteem ammoniakemissie*, bij ter Haar, B. (2021), 'Verkenning Normeren en beprijzen van stikstofemissies', Culemborg: CLM.
- CLO (2023a), 'Voedsel met een duurzaamheidskeurmerk, 2021 (CLO-0597)', zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0597-voedsel-met-een-duurzaamheidskeurmerk>
- CLO (2023b), 'Agrarisch natuurbeheer, 1981- 2021', zie: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1317-realisatie-agrarisch-natuurbeheer>.
- 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: Wageningen Environmental Research.
- Hinsberg, A. van, P. van Egmond, R. Pouwels, G.H.P. Dirx & B.C. Breman (2020), *Referentiescenario's Natuur. Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, Den Haag: PBL.
- IPO & LNV (2022), *Achtste Voortgangsrapportage Natuur*, Den Haag.
- Kamerstukken II (2020), *Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)*, Motie van het lid Bisschop. 35600-43.
- Lesschen, J.P., J. Reijs, T. Vellinga, J. Verhagen, H. Kros, M. de Vries, R. Jongeneel, T. Slier, A. Gonzalez Martinez, I. Vermeij & C. Daatselaar (2020), *Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

- LNV (2018), *Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2022), *Kamerbrief Toekomst Landbouw*, 25 november 2022 Kamerstuk 30252-77. Den Haag: Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2023), *Voortgang integrale aanpak landelijk gebied, waaronder het NPLG*, Kamerbrief van 10 februari 2023. Den Haag: Directoraat Generaal Landelijk Gebied en Stikstof.
- LNV, IenW & BZK (2022), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- OECD (2003), *Voluntary Approaches for Environmental Policy*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw – voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2019), *Geïntegreerde gewasbescherming nader beschouwd. Tussenevaluatie van de nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021a), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b), *Reflectie op de leefomgevingsthema's in het coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, RIVM, TNO & WUR (2023), *Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2022. Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: PBL.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2022), *Klimaat- en Energieverkenning 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Reijs, J. W., & A. M. van Doorn (2023), *Sturen met Kritische Prestatie Indicatoren. Onmisbaar instrument om duurzaamheidsprestaties van landbouwbedrijven te meten en waarderen*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- Remkes, J. (2022), *Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief*. Den Haag.
- Rijksoverheid (2022), *Het Nationaal Strategisch Plan. Samenvatting*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2023), *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, Den Haag: Rijksoverheid.
- Rli (2020), *Stop bodemdaling in veenweidegebieden: Het Groene Hart als voorbeeld*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Rli (2022), *Natuurinclusief Nederland: Natuur overal en voor iedereen*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- SER (2021), *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw: verkenning naar een landbouwakkoord*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Silvis, H., R. Schrijver & A. Jellema (2022), *Stapelen van beloningen voor natuurinclusieve landbouw: een lonkend perspectief?* Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Stichting Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2022), *Aanvalsplan landschap. Realisatie van 10% groenblauwe dooradering*, Samen voor Biodiversiteit.
- 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.

- van Bruggen, C. & K. Geertjes (2019), *Stikstofverlies uit opgeslagen mest. Stikstofverlies berekend uit het verschil in verhouding tussen stikstof en fosfaat bij excretie en bij mestafvoer*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- van Doorn, A., J. Schutt, T. Visser, R. Waenink, R. Baayen, M.-F. Dekkers, I. Selin Noren, W. Sukkel, D. Heupink, C. Koopmans, L. Deijl & C. Weebers (2021), *BiodiversiteitsMonitor Akkerbouw. Wetenschappelijke onderbouwing en toepassing in de praktijk*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- van Laarhoven, G., J. Nijboer, N. Oerlemans, R. Piechocki & J. Pluimers (2018), *Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij: Een nieuw instrument dat biodiversiteitsversterkende prestaties in de melkveehouderij eenduidig meetbaar maakt*, FrieslandCampina, Rabobank en Wereld Natuur Fonds.
- 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: Wageningen Livestock Research.
- Velthof, G., H. Kros, T. Cals en J.C. Voogd (2023), *Doorrekening van vier varianten met maatregelen uit het concept landbouwakkoord op de emissies van ammoniak, methaan en lachgas*, Wageningen: Wageningen University & Research.
- VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025 – budgettaire bijlage*. Den Haag.
- WUR (2019), *Vogel- en Habitatrichtlijnrapportage 2019*. Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- WUR & SOVON (2022), 'Benodigde oppervlakte extra natuur voor de Natura 2000-doelen: Quick scan in het kader van het NPLG', zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-56c948a871c9eb4deeb09eade9262195147ea376/pdf>.

Bijlage 1: Verzoek aan het PBL voor een reflectie op het Landbouwakkoord



Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving
Ter attentie van Prof. dr. M.P. Hekkert
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Directoraat-generaal Agro
Directie Strategie, Kennis en
Innovatie

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/inv

Behandeld door
Ir. T. Kok MSc

T 070 379 6189
t.kok@minlnv.nl

Ons kenmerk
DGA / 26688139

Uw kenmerk

Bijlage(n)
1

Datum - 23 MAART 2023 -

Betreft Verzoek in relatie tot beoordeling doelbereik Landbouwakkoord

Geachte heer Hekkert,

Voorjaar 2023 wil minister Adema van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) samen met de landbouworganisaties en daarnaast natuurorganisaties, medeoverheden en ketenpartijen het Landbouwakkoord afsluiten. In dit Landbouwakkoord worden afspraken gemaakt over het toekomstperspectief van de Nederlandse land- en tuinbouw (2040, in regionaal-, nationaal-, Europees-, en mondiaal perspectief), keuzes die daarvoor nodig zijn en de ondersteuning die daarmee gemoeid gaat. Op 21 april moet er een definitief Landbouwakkoord liggen. De hoofdtafel en sectortafels zijn op dit moment aan het werk om sector overstijgende afspraken uit te werken, aan de hand van de thema's grond (areaal en gebruik), doelsturing, innovatie, markt en keten, ecosysteemdiensten en agrarisch natuur- en landschapsbeheer, bedrijfsopvolging, fiscaliteit en de governance en opvolging van het akkoord. Daarnaast zijn sectortafels ook bezig met het opstellen van sectorspecifieke afspraken.

Voor de beoogde ondertekenaars van het Landbouwakkoord is het van belang een goed beeld te hebben van de mate waarin het akkoord bijdraagt aan het in de kamerbrief Landbouw (Kamerbrief 25 november 2022) beschreven (tweeledige) doel, dat ook is beschreven in bijlage 1.

Verzoek

Een aantal instellingen/organisaties heeft aan de hoofdtafel van het Landbouwakkoord gevraagd een inschatting te maken van de mate waarin het akkoord bijdraagt aan het bereiken van het (tweeledige) doel en de uitvoerbaarheid van de afspraken in het Landbouwakkoord. Voor LNV is het eveneens belangrijk deze inschatting te maken en LNV ziet graag dat het Landbouwakkoord door het PBL, WUR/WEcR en het Louis Bolk Instituut geapprecieerd wordt op de mate waarin het in ecologisch, economisch en maatschappelijk opzicht bijdraagt aan het (tweeledige) doel.

Naast een analyse op de mate waarin het Landbouwakkoord bijdraagt aan het doel, toetsen ACM en RVO en NVWA het (concept-)Landbouwakkoord, op respectievelijk mededingingsaspecten en uitvoerbaarheid.

Aan het Planbureau van de Leefomgeving wordt verzocht om reflectie te geven op het ecologisch, economisch en maatschappelijk doelbereik van het Landbouwakkoord. Dit is eerder aangekondigd in de kamerbrief van 21 februari over de organisatie en stand van zaken Landbouwakkoord:

"Ik heb het Planbureau voor de Leefomgeving gevraagd om tijdens het proces een reflectie te geven op de maatregelen die in het Landbouwakkoord worden uitgewerkt."

De doelen Natuur, Klimaat en Water waaraan het kabinet het Landbouwakkoord zal toetsen voor deze thema's, staan vermeld in bijlage 1. Uitgangspunt is dat het PBL tijdens de uitvoering in goede samenwerking optrekt met de onderzoekstrajecten van WUR/WEcr, LBI.

Planning

In het startgesprek van 21 maart is gesproken over uw bijdrage:

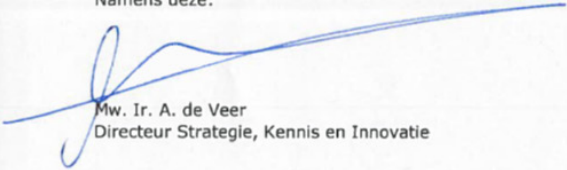
- Een reactie (in het licht van een te formuleren appreciatie) op de uitkomsten van de tweedaagse van de hoofdtafel Landbouwakkoord die op 22 en 23 maart plaatsvindt. Deze uitkomsten worden in het begin van week 13 aan u toegezonden.
- Een appreciatie op het conceptakkoord dat rond 7 april aan u wordt toegezonden. Als een appreciatie voor u niet mogelijk blijkt geeft u dit aan. Als appreciatie mogelijk blijkt ontvangen we deze graag vóór 19 april.

Financiering

In principe wordt er vanuit gegaan dat dit verzoek geen extra financiering behoeft.

Contactpersoon voor dit verzoek is dhr. Niek Hazendonk van Directie Strategie Kennis en Innovatie, tel. 06-54232294. Voor de inhoud en de afstemming kunt u terecht bij dhr. Peter Munters van Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit, tel. 06-48131173 of mw. Tamar Kok van Directie Strategie Kennis en Innovatie, 06-54223455.

De Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit,
Namens deze:



Mw. Ir. A. de Veer
Directeur Strategie, Kennis en Innovatie

Bijlage 2: Analyse kader

Landbouwakkoord 2023

Doel en afbakening analysekader

Het doel van dit analysekader is het expliciet maken van de systematiek waarlangs het PBL een reflectie zal geven op het ontwerp-Landbouwakkoord. De minister van LNV heeft het PBL verzocht om een dergelijke reflectie in korte tijd te maken, namelijk in de tijdsspanne tussen het gereedkomen van een ontwerp-Landbouwakkoord en de vaststelling van het definitieve akkoord. Deze analyse van het PBL zou benut kunnen worden om het ontwerp-Landbouwakkoord aan te passen, bijvoorbeeld om punten te expliciteren. Het PBL zal zijn analyse van het ontwerp-Landbouwakkoord publiceren tegelijk met de publicatie van het definitieve akkoord door de onderhandelende partijen en/of het kabinet.

In de beschikbare korte tijdspanne van enkele dagen is het niet mogelijk om een uitgebreide analyse te maken. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om aanvullende kwantitatieve analyses te doen en in detail doelbereik van onder andere natuur-, stikstof-, water- en klimaatdoelen te onderzoeken. Het akkoord zal verder niet op alle hieronder genoemde elementen en thema's getoetst kunnen worden. Er zal een selectie worden gemaakt op basis van de inhoud van het akkoord en de beschikbare tijd. Deze bovenstaande punten dienen gezien te worden als een 'long list'. De analyse zal dus vooral een kwalitatief karakter hebben. Voor zover een kwantitatieve analyse relevant zou zijn, zal deze gebaseerd zijn op liggend kwantitatief materiaal, zoals bijvoorbeeld (Gies *et al.*, 2023; PBL, 2020b, 2021a, 2022a, b; PBL *et al.*, 2023; Tiktak *et al.*, 2021).

Dit analysekader is onder meer gebaseerd op eerdere PBL analyses van de verkiezingsprogramma's (PBL, 2020a, 2021a), Kansrijk landbouw- en voedselbeleid (Mulwijk *et al.*, 2020), op policy briefs rondom stikstof (PBL, 2021b), op het rapport 'Wat wel kan', op het SER rapport 'Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw' (Remkes, 2022; SER, 2021) en kennis over het functioneren van publiek-private akkoorden (OECD, 2003).

Het PBL zal bij de reflectie kijken naar de elementen, die hieronder kort beschreven worden. Deze zijn: context en doelstellingen van het akkoord, de wijze waarop men doelstellingen wil bereiken, de bredere werking en ten slotte de governance van het akkoord. Vervolgens geeft dit analysekader een korte beschrijving gegeven worden van de thema's waarop zal worden gefocust. Deze thema's volgen uit de door LNV genoemde doelen van het coalitieakkoord, het NPLG en andere relevante stukken. Op het moment van opstellen van dit analysekader was de inhoud van het landbouwakkoord niet bekend, alleen de tweeledige doelstelling was bekend (Kamerbrief toekomst landbouw 25 november 2022). Afhankelijk van de keuzes in het akkoord en elementen die erin wel of niet belicht worden, zal het PBL zijn analyse kunnen verdiepen of tot hoofdlijnen moeten beperken. Onderstaande punten zijn dus een *long-list* die een systematische werkwijze tijdens de analyse van het akkoord zal moeten waarborgen. Tegelijkertijd is het uiteraard mogelijk dat het ontwerpakkoord onderwerpen omvat die niet in dit analysekader zijn voorzien, en die wel relevant zijn voor de reflectie door het PBL. Die zullen uiteraard dan wel worden opgenomen in de reflectie.

1. Context van het akkoord

- Welke randvoorwaarden zijn door het kabinet aan het akkoord meegegeven? Het kan hierbij gaan om concrete doelen, om de tijdshorizon hiervan, en ook om mogelijk in te zetten instrumenten en middelen. Zijn deze randvoorwaarden helder beschreven? Blijft het akkoord binnen deze randvoorwaarden of brengt het aanvullende elementen in? Welke invloed hebben overheden, parlement en Provinciale Staten op de afspraken in het akkoord?
- Wat is de bredere context waarin dit akkoord is gesloten? Welke rol speelt bestaande regelgeving en beleid bij het wel of niet effectief zijn van het akkoord in het licht van de beleidsdoelen. Wat zegt het akkoord zelf over de bredere uitdagingen waarvoor de landbouw staat?
- Hoe verhoudt het landbouwakkoord zich tot andere lopen trajecten, zoals de totstandkoming van het NPLG / PPLG's, het Programma stikstofreductie en natuurverbetering, uitvoering van het klimaatakkoord Landbouw en Landgebruik, aanpassing wetgeving en andere trajecten, zoals de recente derogatiebeschikking.
- Netwerk- en actoranalyse: welke partijen zijn betrokken bij het akkoord, en welke rol hebben zij in het landbouwakkoord? Hoe dragen zij bij en welk veranderpotentieel gaat ervan uit?

2. Doelstellingen van akkoord

- Welke doelstellingen beschrijft het akkoord zelf? Hoe verhouden deze doelstellingen zich tot de randvoorwaarden die aan het akkoord zijn meegegeven? Hoe verhouden de doelstellingen zich tot de doelstellingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) (LNV, 2022b), en Kamerbrief Water Bodem sturend? Zijn ook bredere doelstellingen opgenomen, bijvoorbeeld zoals vermeld in het SER-rapport (tabel 5.1 in (SER, 2021))?
- In hoeverre houdt het akkoord rekening met bredere ontwikkelingen die voor de landbouw van belang zijn, zoals effecten van klimaatverandering (verdroging, beperking aan irrigatie), ruimtevrage van andere sectoren, het verlies van derogatie inzake de nitraatrichtlijn, de uitwerking van de het Europese beleid op gebied van water, klimaat, landbouw, landgebruik en biodiversiteit? Komt het akkoord tot een samenhangend beeld gericht op de toekomst van de verschillende landbouwsectoren, eventueel uitgewerkt in een aantal transitiepaden (SER, 2021)?

3. Hoe wil men deze doelstellingen bereiken?

- Welke afspraken maken de verschillende partijen aan de onderhandelingstafel, en welke verplichtingen gaan zij aan? Wat is het te verwachten effect van de afspraken c.q. in te zetten instrumenten. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen regelgeving (zoals wetgeving), financiële instrumenten (belastingen, subsidies), communicatie (voorlichting, kennisuitwisseling) en organisatie (implementatie, controlesystemen, infrastructuur).
- Is er sprake van een omslag van middel- naar doelvoorschriften, waar dit mogelijk is? En op welke wijze kiest met voor waarborgen om doelvoorschriften te kunnen monitoren?
- Welke verhouding tussen vrijwillige en verplichtende elementen zijn in het akkoord opgenomen? Op welke wijze bindt het akkoord partijen aan inspanningsverplichtingen en/of resultaatverplichtingen? In hoeverre wordt gekozen voor juridisch afdwingbare maatregelen gekozen of en in hoeverre voor vrijwilligheid?
- Hoe zijn de afspraken voor publieke en private partijen in het akkoord te typeren en hoe is in de evaluatie en borging voorzien?
- Hoe wordt vormgegeven aan de verankering van afspraken en kaders voor de middellange termijn (10-20 jaar)? Welke ruimte en mechanismen zijn voorzien om doelen en middelen bij voortschrijdend inzicht aan te passen?

4. Welk effect op de doelstellingen is te verwachten van de gemaakte afspraken c.q. in te zetten instrumenten in het akkoord?

- Daarbij kijken we zowel naar ecologische (natuur; biodiversiteit; stikstof; klimaat; water) en sociaal-economische doelstellingen (bijv. economisch perspectief landbouwsector, vergemakkelijking vergunningverlening, legaliseren PAS-melders). Zie ook onder 'thema's'.
- Welk effect op de geformuleerde doelstellingen is er te verwachten van de afspraken c.q. de in te zetten instrumenten? Dit zal vooral een kwalitatieve analyse betreffen. Zo is mogelijk iets te zeggen over de richting en mechanismen die het akkoord wil bewerkstelligen en inzetten. Mogelijk kunnen we voor een aantal onderwerpen aangeven of de voorgestelde benadering effectief/doelmatig kan zijn.
- Het gaat mogelijk om veel publiek geld. Wordt dit doelmatig gebruikt? Voor welke maatschappelijke problemen lost het iets op en voor welke niet? Hoe is democratische controle op inzet van deze publieke middelen geborgd, inclusief mogelijke bijsturing op grond van monitoring en evaluatie? In hoeverre brengt inzet van deze publieke middelen de gestelde doelen op effectieve wijze dichterbij? Welke waarborgen zijn hiervoor ingebouwd? Wie heeft baat bij inzet van deze middelen, wie zijn winnaars/verliezer? Zijn er andere partijen die meer zouden kunnen of moeten bijdragen?
- Bij de keuze voor specifieke managementmaatregelen of technieken zijn een aantal vragen te stellen. Hoe praktijkrijp is een bepaalde techniek? Is op basis van de huidige kennis te onderbouwen dat deze het verwachte resultaat kan opleveren? Hoe afhankelijk is de techniek van goede uitvoering? Hoe zijn controle en handhaving geregeld? Hoeveel bedrijven gaan (of willen) de betreffende techniek naar verwachting toepassen? Zijn er nadelen of (hoge) kosten verbonden aan toepassing van de techniek, en zo ja, wie draagt deze? Kan de techniek in de praktijk snel worden geïmplementeerd, of is dit afhankelijk van bijvoorbeeld afschrijvingstermijnen of biologische processen (zoals bij fokkerij)?
- Indien wordt gekozen voor financiële instrumenten (zoals heffingen of subsidies): zijn deze naar verwachting effectief? (passen actoren naar verwachting hun gedrag c.q. bedrijf aan?) In welke mate leidt de heffing tot lastenverzwaring, bijvoorbeeld via ondernemerslasten of voedselprijzen? Bij subsidies is het onder andere de vraag of deze doelmatig worden ingezet, of subsidies het meest geëigend zijn c.q. in lijn zijn met algemene principes (zoals 'de vervuiler betaalt') en of deze tijdelijk of permanent van aard zijn?
- In hoeverre wordt gekozen voor geïntegreerde oplossingen die meerdere doelen dichterbij brengen?
- Bestaat het risico's dat het akkoord tot (negatieve) neveneffecten of tot lock-ins?
- De uitvoering vergt mogelijk veel menskracht, bijvoorbeeld bij een gebiedsgerichte benadering. Is deze capaciteit beschikbaar bij rijk, provincies en/of private partijen?

5. Bredere werking van het akkoord

Het akkoord zal wellicht meer zijn dan de som der delen, en een goed en gedragen akkoord kan ook andere processen versnellen, zoals de totstandkoming van provinciale plannen. Het PBL zal hiervoor ook aandacht hebben.

6. Governance van het akkoord zelf

Hoe is de governance van het akkoord zelf geregeld? Hoe inclusief was het proces / wie zat er aan tafel? Op welke punten heeft de politiek nog invloed? Hoe zijn afspraken geborgd / verantwoordelijkheden belegd? Hoe zijn monitoring, evaluatie en eventuele bijstelling geregeld?

- Op welke wijze bindt het akkoord partijen aan inspanningsverplichtingen en/of resultaatverplichtingen?
- Hoe zijn de afspraken voor publieke en private partijen in het akkoord te typeren, zijn de rollen en verantwoordelijkheden helder en hoe en door wie is in de evaluatie en borging voorzien?

- Hoe wordt vormgegeven aan de verankering van afspraken en kaders voor de middellange termijn (10-20 jaar)? Welke ruimte en mechanismen zijn voorzien om doelen en middelen bij voortschrijdend inzicht aan te passen?

Thema's

Bij de analyse op bovenstaande elementen zal vooral gekeken worden naar een aantal thema's en mogelijke indicatoren. Deze volgen deels ook uit de doelen zoals deze door het akkoord zelf worden gesteld.

a. Natuur en biodiversiteit

In hoeverre leidt het akkoord tot verbetering van de biodiversiteit van landnatuur (waaronder de staat van instandhouding van de Vogel- en Habitatrichtlijn)? Hierbij speelt uiteraard het verminderen van de stikstofdepositie een rol, maar ook verbetering van andere milieuoedities zijn van belang om natuurdoelen te kunnen bereiken. Dit betreft onder andere het verminderen van verdroging en versnippering, uitbreiding van het areaal natuurgebieden, mogelijk in samenhang met extensivering van de landbouw in bepaalde gebieden. Zijn er hierover afspraken opgenomen in het akkoord? Zijn er afspraken opgenomen over het verbeteren van de waternatuur, groenblauwe dooradering en landschappelijke kwaliteit?

b. Stikstof

In hoeverre draagt het akkoord bij aan vermindering van ammoniakemissies uit de landbouw c.q. vermindering van depositie op natuurterreinen? Dit zal alleen kwalitatief kunnen worden beoordeeld. Biedt het rapport een 'uitweg' uit de stikstofcrisis, waardoor de vergunningverlening weer mogelijk wordt, zowel voor de agrarische sector als voor andere sectoren? Op welke termijn krijgen landbouwbedrijven helderheid over hun toekomst?

c. Klimaat

In hoeverre draagt het akkoord bij aan vermindering van emissies van broeikasgassen uit de landbouw en landgebruik en versterking van het adaptief vermogen van de landbouwsector voor een veranderend klimaat? Worden hiermee naar verwachting de emissiereductiedoelen voor 2030 gerealiseerd?

d. Grond en ruimtelijk ordening

Staan er in het akkoord afspraken over hoe er met (landbouw)grond wordt omgegaan? Hierbij gaat het onder andere over implicaties over voor mogelijke beperkingen in het gebruik van deze grond vanuit doelstellingen op gebied van natuur, klimaat en water.

e. Duurzaam bodem- en waterbeheer

In hoeverre draagt het akkoord bij aan een duurzamer bodem- en waterbeheer? Verbeterd de waterkwaliteit door het akkoord? Wordt het landbouwsysteem veerkrachtiger en minder afhankelijk van bijvoorbeeld irrigatie of gebruik van pesticiden?

f. Bieden van perspectief aan landbouwbedrijven

Welke doelstelling staan er in het akkoord ten aanzien van perspectief bieden aan bedrijven? Voor welk type transitiepaden biedt het akkoord met name ondersteuning (SER, 2021)? Welke toezeggingen doen ketenpartijen / afnemers ten aanzien van vergoedingen aan boeren ten behoeve van doelbereik aan natuur, klimaat en water? Welke mogelijkheden komen er om agrarische ondernemers langdurig vergoedingen te betalen voor het leveren van specifieke ecosystemendiensten, en

inspanning in het kader van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Hoewel de reflectie aandacht zal geven aan bovengenoemde economische aspecten zal vanwege de beperkte tijd dit niet kunnen worden vertaald in een effect op de inkomenspositie van bedrijven. Dit is wel voorzien in het verzoek aan de Wageningen Universiteit.

Hiernaast zijn mogelijk nog een aantal andere thema's van belang, die worden meegenomen voor zover dit relevant is. Dit betreft onder andere verbetering van dierenwelzijn, vermindering van het gebruik en afhankelijkheid van pesticiden, van landschappelijke kwaliteit, verschuiving consumptiepatroon (in de richting van een gezond en duurzaam consumptiepatroon, met duurzaam geproduceerde producten) (LNV, 2022a). Draagt het bij aan het welzijn van omwonenden (zoönosen, fijn stof, geur etc).

Referenties

- Gies, E., Cals, T., Groenendijk, P., Kros, H., Hermans, T., Lesschen, J.P., Renaud, L., Velthof, G. & Voogd, J.-C. (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: Wageningen Environmental Research.
- LNV (2022a) Kamerbrief Evaluatie voedselagenda 2016-2020 en het voedselbeleid. Den Haag, Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2022b), Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Muilwijk, H., Boezeman, D. & Tiktak, A. (2020), Kansrijk landbouw- en voedselbeleid : analyse van beleidsalternatieven voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- OECD (2003), Voluntary Approaches for Environmental Policy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- PBL (2020a), Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's - startnotitie. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020b), Referentiescenario's Natuur: tussenrapportage Natuurverkenning 2050. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021a), Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b), Naar een uitweg uit de stikstofcrisis.: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2022a), Klimaat- en Energieverkenning 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2022b), Quickscan EU-Biodiversiteitsstrategie : een eerste reflectie op de implementatieopgave van nieuw voorgestelde doelen voor oppervlakte beschermde natuur en herstel VHR-natuur. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, RIVM, TNO & WUR (2023) Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023. Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving
- Remkes, J. (2022), Wat wel kan: uit de impasse en een aanzet voor perspectief.
- SER (2021), Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw : verkenning naar een landbouwakkoord. Den Haag: Sociaal Economische Raad (SER).
- Tiktak, A., Boezeman, D., van den Born, G.J. & van Hinsberg, A. (2021), Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.