

Vergaderjaar 2016–2017

33 576

Natuurbeleid

Nr. 114

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2017

Tijdens het debat over de begroting voor het jaar 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 25, item 22 en Handelingen II 2016/17, nr. 27, item 9) heb ik uw Kamer toegezegd een beeld uit te werken voor de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw in Nederland. Met deze brief geef ik hier invulling aan.

Hieronder geef ik eerst aan welke invulling ik geef aan het begrip natuurinclusieve landbouw. Daarna schets ik welke ambitieniveaus de (Rijks)overheid daarin kan nastreven en wat die ambitieniveaus betekenen voor de rol en inzet van de overheid.

Ik wil benadrukken dat ik in deze brief geen keuze maak voor een bepaald ambitieniveau. Het formuleren van de concrete ambities en de rol en inzet van de rijksoverheid daarbij is niet aan dit demissionaire kabinet, maar aan de volgende regering. In de voortgangsbrief natuur aan uw Kamer van 21 november 2016 (Kamerstuk 33 576, nr. 93) heb ik aangegeven wat op dit moment de bijdrage van de rijksoverheid is aan een versnelling van de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw.

Natuurinclusieve landbouw

Natuurinclusieve landbouw is een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie. Het maakt gebruik van wat de natuur op, om en onder het bedrijf te bieden heeft (het «natuurlijk kapitaal»), versterkt de biodiversiteit op en rond het boerenland en belast de natuur zo min mogelijk. De uitdaging is om natuur en biodiversiteit op een rendabele wijze te integreren in de bedrijfsvoering en voor natuurinclusieve landbouw de wisselwerking tussen ecologische en economische randvoorwaarden te zoeken en te benutten.

Natuurinclusieve landbouw kan in de bedrijfsvoering op verschillende manieren gestalte krijgen, afhankelijk van het type bedrijf, de kenmerken van de locatie van het bedrijf, de bodem, het omliggende landschap en de accenten die een ondernemer zelf wil leggen. Daarom is geen blauwdruk

te geven van «het natuurinclusieve bedrijf». Iedere ondernemer zal natuurinclusiviteit op zijn bedrijf op zijn eigen manier vormgeven, omdat de uitgangssituatie van een bedrijf – het natuurlijk systeem – op elke locatie uniek is.

De uitgangssituatie voor meer natuurinclusiviteit in de bedrijfsvoering is een inzet op het vermijden van schade aan de natuur op, om en onder het bedrijf. Het brede overheidsbeleid op het gebied van verduurzaming van de landbouwsector, zoals het beleid voor ammoniak, fijnstof, nitraat, gewasbescherming en het gebruik van diergeneesmiddelen en (kunst)meststoffen legt daarvoor de (wettelijke) basis. Ook innovatieve ontwikkelingen als precisielandbouw en inzet van technologie als gps, drones en het gebruik van licht materieel, dragen bij aan een verlaging van de milieudruk en helpen om schade aan de natuur te verminderen.

Natuurinclusiviteit krijgt gestalte door maatregelen waarmee de bedrijfsvoering gebruik maakt van eigenschappen van de natuur op, om en onder het bedrijf, maatregelen die gericht zijn op specifieke soorten, en maatregelen die het natuurlijk systeem versterken. Ik heb aan WUR en het Louis Bolk Instituut gevraagd om voor een aantal voorbeelden van dergelijke maatregelen kwalitatief in beeld te brengen wat de effecten zijn op onder meer bodemkwaliteit, plaagwering, bestuiving, klimaateffecten, emissies, landschap en biodiversiteit. Ook heb ik gevraagd om een inschatting te maken van de effecten op bedrijfseconomische aspecten op korte en langere termijn. Het rapport dat het resultaat is van de studie is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

WUR en het Louis Bolk Instituut onderscheiden drie samenhangende dimensies van natuurinclusieve landbouw:

1. Aan de basis van een natuurinclusief systeem staat de biodiversiteit die essentiële bijdragen levert aan de agrarische bedrijfsvoering, zoals natuurlijke ziekte- en plaagwering, bestuiving, watervoorziening en -zuivering, natuurlijke bodemvruchtbaarheid en een goede bodemstructuur. Dit heet functionele agrobiodiversiteit. Natuurinclusieve landbouw begint met het in stand houden, versterken en gebruikmaken van deze biodiversiteit en de diensten die ze het bedrijf biedt.
2. Door op basis van die diensten van de natuur kringlopen te sluiten, kan er efficiënter gebruik worden gemaakt van grondstoffen en wordt de negatieve invloed van de bedrijfsvoering op de (natuurlijke) omgeving – water, bodem en lucht – steeds kleiner. Hierdoor ontstaan kansen voor specifieke soorten op het bedrijf en in het omringende landschap.
3. Tenslotte is er de zorg voor het landschap en specifieke soorten op het bedrijf. Door aanleg en onderhoud van landschapselementen wordt een groene infrastructuur op landbouwbedrijven in stand gehouden. Dat is belangrijk voor de flora en fauna in het agrarisch gebied. Landschapselementen hebben op hun beurt ook een functie in het versterken van de functionele agrobiodiversiteit op het bedrijf.

Uit het rapport van WUR en het Louis Bolk Instituut blijkt dat veel van de maatregelen positieve effecten hebben op één of meer van de aspecten voor biodiversiteit, milieu en klimaat. Deze vergen wel diverse investeringen in bijvoorbeeld machines en inrichting, zeker op korte termijn. Op lange termijn ziet het plaatje er anders uit en nemen de financiële baten voor de boer toe. De onderzoekers geven aan dat er ook maatregelen met een «no regret» karakter zijn, die altijd kosteneffectief zijn, zoals maatregelen in het kader van bodemmanagement en het optimaliseren van kringlopen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

WUR en het Louis Bolk Instituut kijken in de studie naar de effecten van maatregelen wanneer die op zichzelf staand genomen worden. Zoals uit de samenhang tussen bovenstaande dimensies blijkt, volstaat het niet om een lijst van individuele maatregelen af te werken zonder daarin de samenhang te bezien, maar zullen meerdere maatregelen in samenhang genomen moeten worden om meer natuurinclusiviteit te realiseren. Dat geldt op bedrijfsniveau, om samenhang en optimale effecten in het productiesysteem te realiseren, en ook op gebiedsniveau, om optimale effecten in het ecologisch systeem te bereiken. Maatregelen in samenhang – een integrale aanpak – leiden tot een vermindering van de milieudruk, een versterking van de biodiversiteit, positieve effecten op het gebied van klimaatadaptatie en -mitigatie en een grotere veerkracht van het productiesysteem. Onderstaand de maatregelen die in de studie in beschouwing zijn genomen.

| <i>Maatregelen</i> | <i>Doel/functie</i> |
|---|---|
| Mestkwaliteit en -diversiteit aanpassen (ruige mest, beperken kunstmest, mestkwaliteit) | Organisch stof opbouw, beperken emissies, stimuleren bodemleven, voedsel en nestgelegenheid voor specifieke soorten |
| Niet-kerende grondbewerking | Gewasresten in bovengrond houden, minder afbraak van organische stof en minder verstoring van bodemleven |
| Bouwplanverruiming akkers | Organische stof opbouw, verbetering bodemstructuur en verhoging ziekteveerbaarheid |
| Groenbemesters, vanggewassen, akkers jaarrond groen houden | Nutriënten vastleggen, stimuleren bodemleven, verbeteren bodemstructuur en organische stof productie |
| Keuze/Reductie gewasbeschermingsmiddelen | Minder verstoring voedselweb voor specifieke soorten; productkwaliteit |
| Volledig grasgevoerd bedrijf | Grasland positief voor bodemkwaliteit (organische stof en bodemleven), beperken emissies nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewater en bovengrondse biodiversiteit |
| Kruidenrijk grasland | Verbeteren bodem, ruwvoeder, diergezondheid en weidevogels |
| Weidegang | Dierenwelzijn en -gezondheid, sluiten kringlopen, beperken ammoniak |
| Aanleg plas-dras systeem | Stimulering weidevogels |
| Natte landbouw en andere runderrassen in vernalte veenweidegebieden | Beperken CO ₂ -emissies veenweide, schonere water, meer waterberging, hogere diversiteit van soorten en landschappen |
| Aanleg/beheer grazige, droge elementen of opgaande begroeiing | Voedselweb functionele agrobiodiversiteit, natuurwaarde (soorten) en landschap |

Niveaus van natuurinclusiviteit

WUR en het Louis Bolk Instituut onderscheiden op bedrijfsniveau verschillende niveaus van natuurinclusiviteit, aansluitend bij de hiervoor genoemde maatregelen en afhankelijk van de mate van samenhang tussen de maatregelen en de aansluiting tussen het bedrijf en zijn omgeving.

- Niveau 0: Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.
- Niveau 1: Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door

maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.

- Niveau 2: Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.
- Niveau 3: Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veerassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

Deze niveaus maken het voor ondernemers mogelijk om ieder vanuit hun eigen uitgangssituatie met natuurinclusieve landbouw aan de slag te gaan. Door de eerdere genoemde maatregelen stapsgewijs te integreren in de bedrijfsvoering, kan een ondernemer doorgroeien in de niveaus, afgestemd op zijn eigen ambities op dit vlak.

Scenario's en bijbehorende inzet rijksoverheid

De indeling in niveaus van natuurinclusiviteit kan ook gebruikt worden om de ambities van de rijksoverheid voor de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw te formuleren. De mate van inzet is afhankelijk van de hoogte van de ambitie die geformuleerd wordt en de termijn waarop die gerealiseerd moet worden. Ongeacht de ambitie vereist de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw om samen met provincies en waterschappen op te trekken, want juist op het regionale niveau krijgt de ontwikkeling concreet gestalte. Zonder op deze plaats al te concreet te worden over mogelijke ambities zie ik in grote lijnen drie mogelijke scenario's:

Scenario: Maatschappelijke beweging bepaalt het tempo, Rijk ondersteunt

De ontwikkeling die nu vanuit maatschappelijke partijen op gang gekomen is, gaat in haar eigen tempo door. Concrete ambities en de termijn waarop die gerealiseerd zouden moeten worden, worden niet geformuleerd door het Rijk.

De rijksoverheid faciliteert de ontwikkeling met inzet op:

- Ontwikkeling en verspreiding van kennis over natuurinclusieve landbouw, onder meer door het bevorderen van aandacht in het onderwijs voor natuurinclusiviteit in de bedrijfsvoering en door onderzoek in bijvoorbeeld de Nationale Wetenschapsagenda.
- Samenwerking en afstemming met provincies en waterschappen en partijen uit de keten, voornamelijk gestuurd door de ambities van de andere partijen.
- Stimulering van netwerkvorming tussen koplopers op het gebied van natuurinclusieve landbouw en partijen die zich daarbij willen aansluiten, met als doel dat men binnen het netwerk van elkaar kan leren.
- Inspelen op perspectiefvolle initiatieven uit de maatschappij en die waar opportuun ondersteunen door bijvoorbeeld het sluiten van Green Deals, de inzet kenniscapaciteit of incidentele subsidies.

Scenario: Natuurinclusieve landbouw krijgt voet aan de grond, Rijk stuurt actief

Op termijn is over de volle breedte van de agrarische sector sprake van meer natuurinclusiviteit, bijvoorbeeld door het inpassen in de bedrijfsvoering van een aantal maatregelen uit de studie van WUR en Louis Bolk Instituut. Het aantal bedrijven dat in de bovenstaande indeling op het niveau 2 zit, groeit gestaag en is op een termijn van 10 tot 15 jaar een significant deel van de sector. De rijksoverheid stimuleert de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw en geeft er actief ruimte aan in beleid door:

- Bevordering van overgang van bedrijven op een natuurinclusieve bedrijfsvoering door financiële instrumenten zoals demo- of stimuleringsregelingen, fiscale instrumenten en/of garantie- of borgstellingsfaciliteiten.
- Samen te werken met provincies, waterschappen en partijen uit de keten vanuit een gezamenlijk programma of kader.
- Stimulering van innovatie door (samenwerkingsverbanden van) bedrijven op basis van ontwikkelde kennis, bijvoorbeeld door pilots en experimenten met natuurinclusieve bedrijfsmodellen of door kennis- en innovatievouchers; implementatie en verankering van de opgedane kennis in het groene onderwijs.
- Ruimte te maken in regelgeving voor natuurinclusieve vormen van bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door actief te onderzoeken waar vigerende regelgeving knelt met een natuurinclusieve bedrijfsvoering.
- In overleg met onder meer ketenpartijen, financiële instellingen en andere overheden de financieel-economische, beleidsmatige en juridische barrières op te sporen die een snellere ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw in de weg staan en te werken aan het opheffen van die barrières.

Scenario: Omslag, natuurinclusief wordt het gangbare bedrijfsmodel, Rijk in regierol

In dit scenario produceert de meerderheid van de agrarische bedrijven in Nederland binnen de periode van één generatie natuurinclusief, waarbij het niveau 2 uit bovengenoemde indeling het uitgangspunt is. Dat vraagt onder meer om de aanpak van problemen die op regionaal niveau spelen. Uiteraard is daarin een gezamenlijke aanpak met provincies en waterschappen een noodzakelijke voorwaarde. Het vraagt ook om een discussie over de verhouding tussen productie voor de export en productie voor de binnenlandse markt en een groei van de binnenlandse vraag naar in Nederland natuurinclusief geproduceerde producten. Belangrijk aandachtspunt daarbij is het gelijk speelveld op Europees niveau. Behalve een faciliterende en stimulerende rol, zoals in de bovenstaande scenario's, heeft de rijksoverheid in dit scenario ook een actieve regulerende en regisserende rol:

- Een actieve rol van Rijk provincies, waterschappen in een gebiedsaanpak, waarin samen met andere stakeholders (bedrijven, steden, burgers, maatschappelijke organisaties) maatschappelijke opgaven gecombineerd worden aangepakt. Bijvoorbeeld een aanpak van de bodemdaling in veenweidegebieden, waarin ook perspectieven van natte teelten en regionale productafzet worden meegenomen.
- Kaders stellen via regelgeving en beleid, waarmee meer natuurinclusiviteit in de bedrijfsvoering wordt afgedwongen.

Deze scenario's zijn een voorzet. Hoe de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw er uit gaat zien en welke concrete overheidsinzet daarbij past, hangt af van de te kiezen ambities en vereist een nauwe samenwerking met andere partijen: uiteraard met provincies, maar ook met

waterschappen, ketenpartijen, onderwijs en onderzoek, financiële instellingen en maatschappelijke organisaties.

Huidige ontwikkelingen

De hierboven geschetste scenario's hebben hun vertrekpunt in de huidige ontwikkelingen op het gebied van natuurinclusieve landbouw. In de afgelopen jaren is er in Nederland een levendige ontwikkeling op gang gekomen om de koers van natuurinclusieve landbouw richting en inhoud te geven, mede voortkomend uit de Rijksnatuurvisie en het voedselbeleid van dit kabinet. Maatschappelijke partijen, bedrijven, onderwijsinstellingen en burgers zijn initiatieven gestart. Provincies en waterschappen werken in hun beleid aan de verdere invulling en ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Er is een netwerk natuurinclusieve landbouw ontstaan dat tijdens de Voedseltop in januari jongstleden het Manifest Natuurinclusieve Landbouw heeft gepresenteerd. De agrarische collectieven, verenigd in BoerenNatuur.nl, hebben een eigen position paper over natuurinclusieve landbouw opgesteld. Zoals gesteld in bijgevoegd rapport kan natuurinclusieve landbouw met de focus op bodem- en landschapskwaliteit een specifieke bijdrage leveren aan de klimaatopgaven. Dat is van belang voor de uitwerking van het klimaatakkoord van Parijs voor de land- en tuinbouw.

Ook vanuit de rijksoverheid werk ik aan de ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw. Ter illustratie:

- In mijn brief over de modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) (3 juli jl., Kamerstuk 28 625, nr. 247) heb ik aangegeven dat mijn inzet voor het toekomstige GLB is om de directe betalingen om te vormen tot gerichte ondersteuning voor maatschappelijke diensten.

Daarbij zal ook een natuurinclusieve bedrijfsvoering moeten worden betrokken. De onlangs aangenomen motie Ouwehand (Kamerstuk 33 576, nr. 110) inzake subsidies om boeren te helpen omschakelen naar natuurinclusieve en/of biologische landbouw past in deze lijn. Ook zet ik in op het stimuleren van duurzame keuzes door consumenten, zodat er een vraag en dus afzetmarkt komt voor duurzaam geproduceerd voedsel, ook al is de prijs daarvan hoger.

- Staatsbosbeheer gaat met een aantal van zijn pachters experimenten met natuurinclusieve landbouw opzetten.
- Ik heb de Green Deals «Natuurinclusief Grondgebruik Herenboeren» en «Weidevarkens» gesloten, waarin onder meer wordt onderzocht waar de huidige regelgeving knellend is voor een natuurinclusief bedrijf.
- Ik ben een traject gestart om te komen tot een bijenstrategie.
- Ik ondersteun de Stichting Commonland in haar aanpak van landschapsherstel met een business case in de veenweidegebieden rond Amsterdam.

Ik juich de maatschappelijke ontwikkelingen naar een natuurinclusieve landbouw toe. Ze laten zien dat er in de agrarische sector flink gewerkt wordt aan een sector die produceert binnen de grenzen van de draagkracht van het ecologisch systeem. Het laat ook zien dat er vanuit de samenleving een grote betrokkenheid is bij de toekomst van de voedselproductie in Nederland. Dat blijkt ook uit ontwikkelingen op het gebied van stadslandbouw en het feit dat steeds meer bedrijven, ook in de voedingssector, in toenemende mate transparant willen worden over de invloed die zij hebben op het natuurlijk en sociaal kapitaal (natural capital accounting en integrated reporting).

De ontwikkeling van natuurinclusieve landbouw is nog jong. Op dit moment zijn het vooral koplopers die stappen zetten en veel moet nog uitgevonden worden. Bovendien vergt de transitie van productiemaximalisatie naar optimalisatie van de productie in relatie tot de omgeving een cultuuromslag en een systeemverandering. Dat kost tijd. In deze fase is het daarom het belangrijkste om handelingsperspectief te krijgen voor boeren om meer natuurinclusiviteit in hun bedrijfsvoering te kunnen vormgeven: op ieder bedrijf moeten maatregelen genomen kunnen worden waarin meer rekening gehouden wordt met de natuur. In die ontwikkeling tellen alle stappen, grote en kleine.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam