

Beleidskeuzes uitgelegd: Verhogen graslandsubsidie

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)

Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?

Met de subsidieregeling behoud grasland wordt deelname aan derogatie gedurende het afbouwpad (2023, 2024 en 2025) gestimuleerd met als doel het behoud van het aandeel grasland op deze bedrijven opdat de waterkwaliteit in Nederland niet achteruitgaat. Onderdeel van de derogatie is de verplichting om 80% grasland aan te houden. Met het vervallen van de derogatie in 2026 is ook deze verplichting verdwenen. Daarnaast wordt met deze regeling voorzien in een tijdelijke tegemoetkoming voor de extra kosten die deze bedrijven moeten maken door de versnelde afbouw van de derogatie. Hiermee wordt voorkomen dat deze bedrijven ervoor kiezen hun grasland om te zetten in bouwland (akkerbouwgewassen) om daarmee het inkomensverlies te compenseren (akkerbouwgewassen leveren meer rendement op dan gras). En worden deze bedrijven ondersteund in de transitie naar een meer grondgebonden melkveehouderij waarin zij per GVE die zij houden op hun bedrijf een bepaald areaal grasland moeten hebben (graslandnorm). De regeling geeft hen enige tijd en ruimte om hun bedrijfsvoering aan te passen.

Deze subsidieregeling ondersteunt met name extensieve melkveehouders met relatief veel grond ten opzichte van het aantal dieren dat gehouden wordt op het bedrijf. De hoogte van de subsidie die een bedrijf ontvangt is immers afhankelijk van het aantal hectares landbouwgrond dat een bedrijf heeft en het verlies aan mestplaatsingsruimte (uitgedrukt in stikstof) per hectare.

Het verbeteren van de waterkwaliteit is onderdeel van de benodigde verduurzamingstransitie en een randvoorwaarde om te voldoen aan de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Meer grasland op het bedrijf zorgt voor minder uitspoeling van nutriënten, minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in vergelijking met andere gewassen en draagt tevens bij aan het behalen van andere doelen zoals natuur, stikstof en klimaat (koolstofvastlegging), het sluiten van kringlopen, biodiversiteit (waaronder ook door betere waterkwaliteit en minder aanvoer van soja), dierenwelzijn (weidegang) en behoud van het cultuurhistorische landschap.

2. Beleidsinstrument(en)

Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren?

De graslandsubsidie wordt in 2024 en 2025 verder opengesteld. Bedrijven kunnen deze subsidie ontvangen indien ze (blijven) deelnemen aan de (aflopende) derogatie, waaraan een 80% graslandeis is verbonden. Ook bedrijven die geen derogatie meer aan kunnen vragen omdat al hun percelen gelegen zijn in (derogatievrije zone rondom) een natura 2000 gebied of een grondwaterbeschermingsgebied, kunnen een subsidie aanvragen indien zij er voor zorg dragen dat 80% van het beschikbare areaal op het bedrijf grasland is. Gezien de situatie op de mestmarkt liggen de mestafzetkosten ca. 2-3,5 zo hoog als de mestafzetkosten waarmee bij de totstandkoming van de regeling gerekend is, terwijl het bedrag van de subsidie aan die mestafzetkosten gerelateerd was. Om te voorkomen dat grasland op deze bedrijven alsnog omgezet wordt in bouwland voor de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen en bedrijven te ondersteunen bij de transitie, is een verhoging van het subsidiebedrag passend. De huidige regeling voorziet in een bedrag van 20 euro per 10 kg N verminderde plaatsingsruimte. Deze wordt verhoogd naar 50 euro omdat de mestafzetkosten zijn gestegen. Daarbij moet aangetekend worden dat hoe hoger het bedrag gesteld wordt, hoe meer bedrijven tegen de 'de minimis' grens zullen aanlopen, waardoor het subsidiebedrag gemaximeerd zal worden.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor de Rijksbegroting?

De inschatting is dat bij een verhoging van € 20 naar € 50 per 10 kg N-verlies de extra kosten van het ophogen van het subsidiebedrag € 78,3 mln. zijn. Dekking komt uit de gereserveerde middelen voor het Transitiefonds.

Jaar	Begroting uitgaven	Ophoging	Totaal
2023 *	€ 19,0		€ 19,0
2024	€ 50,0	€ 35,0	€ 85,0
2025	€ 61,0	€ 43,3	€ 104,3
TOTAAL	€ 130,0	€ 78,3	€ 208,3

* De uitgaven die vermeld staan bij 2023 zijn de subsidiebedragen die verleend zijn aangevuld met uitvoeringskosten.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)?
n.v.t.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? (beknopte beleidstheorie)

Met deze ophoging wordt voorzien in een tijdelijke tegemoetkoming in de extra kosten die derogatiedeelnemers moeten maken door afbouw van de derogatie. De regeling geeft met name extensieve landbouwers enige tijd en ruimte om hun bedrijfsvoering aan te passen en voorkomt dat zij door hoge mestafzetkosten noodgedwongen het bedrijf moeten beëindigen, waardoor het grasland op deze bedrijven alsnog omgezet wordt in bouwland voor de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen.

De ophoging van het subsidiebedrag waarborgt de doeltreffendheid van de bestaande regeling. De ophoging zorgt ervoor dat de regeling aantrekkelijk genoeg blijft voor boeren om deel te nemen en grasland aan te houden. Zonder ophoging zouden minder agrariërs deelnemen, omdat zij dan zullen afwegen dat zij voor 20 euro per kilo liever hun grasland omzetten of helemaal geen perspectief meer zien om de kosten aan te kunnen.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken?

De doelmatigheid van de bestaande regeling is reeds onderbouwd bij de totstandkoming daarvan¹. Zonder verhoging worden de doelen minder goed verwezenlijkt, omdat 20 euro per kg niet meer zal volstaan voor veel bedrijven. Er zijn nu dan ook meer middelen nodig om het te realiseren effect te verwezenlijken, want er wordt immers meer betaald per kilo. In de huidige situatie is dit een redelijke inschatting van de optimale verhouding tussen in te zetten middelen en de te realiseren prestaties.

6. Evaluatieparagraaf

Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd?

Gedurende de looptijd van de regeling zal tussentijdse monitoring plaatsvinden van het aantal bedrijven met bijbehorend graslandareaal dat deelneemt aan deze regeling. Aan het einde van de looptijd wordt de inzet van middelen en doelbereik geëvalueerd.

¹ Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij de [Subsidie behoud grasland 2023](#)