

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/234416>

Please be advised that this information was generated on 2021-11-02 and may be subject to change.



Wat betekenen politieke keuzes voor de Nederlandse biodiversiteit?



Over de auteurs

Dirk-Jan van der Hoek (dirk-jan.vanderhoek@pbl.nl) en collega's zijn allen werkzaam als onderzoekers bij het Planbureau voor de Leefomgeving.

Foto: Aaldrik Tiktak

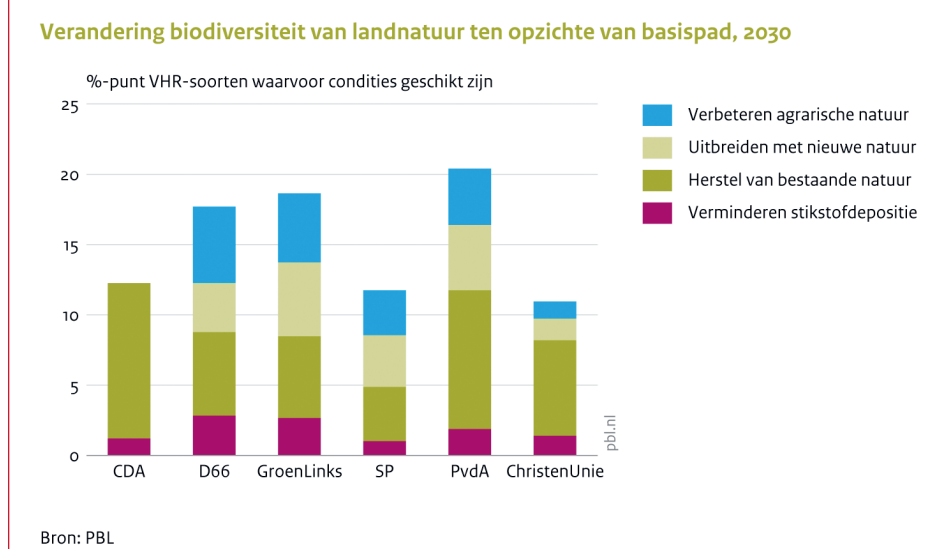
De stikstofcrisis heeft voor veel dynamiek gezorgd in het debat over natuurherstel. Hoewel de Tweede Kamerverkiezingen achter ons liggen, bieden de partijprogramma's een mooie staalkaart van de politieke voorkeuren voor het natuur- en landbouwbeleid. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft de onderliggende beleidspakketten op hun effecten geanalyseerd. Welke strategische keuzes maken politieke partijen op het snijvlak van natuur en landbouw? En welke effecten zouden daarvan te verwachten zijn voor de biodiversiteit in Nederland?

Inleiding

De biodiversiteit ging in Nederland in de vorige eeuw sterk achteruit. Het stoppen van dit verlies en de inzet op natuurherstel zijn daarom centrale doelstellingen in het Nederlandse en Europese natuurbeleid. Voor sommige planten- en diersoorten en ecosystemen zijn er in Nederland sinds 2007 tekenen van herstel, maar de huidige toestand van de biodiversiteit is nog niet zo goed als beoogd. In Nederland heeft momenteel 55 procent van de door Europees natuurbeleid beschermde planten- en diersoorten op het land condities die geschikt zijn voor een duurzaam voorkomen (zie kader 'Biodiversiteit landnatuur'). Naar verwachting neemt dit percentage door uitvoering van de huidige beleidsafspraken toe tot 65 procent van de soorten in 2027¹. In de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen is de doelstelling dat op de lange termijn alle beschermde soorten duurzaam moeten voorkomen.

Natuur en landbouw zijn nauw verbonden en kunnen elkaar in de weg zitten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het grondgebruik, de uitstoot van stoffen zoals ammoniak en gewasbeschermingsmiddelen en de verschillende grondwaterstanden die beide functies vereisen. De relatie tussen natuur en landbouw kent dan ook een lange beleids-geschiedenis². Daar werd recent in de stikstofcrisis een nieuw hoofdstuk met nieuwe doelen aan toegevoegd. In de Wet natuurbe-scherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) werd vastge-legd dat de stikstofdepositie in 2030 op 50 procent van het areaal met stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden beneden de zogenoemde kritische depositiewaarde moet liggen. Boven deze waarde bestaat het risico dat de natuur significant wordt aangetast. Omdat de uitstoot van ammoniak een belangrijk aandeel van die depositie voor haar rekening neemt, zet deze doelstelling de relatie tussen natuur en landbouw verder op scherp.

In hun verkiezingsprogramma's formuleerden de politieke partijen hun visie om met de beleidsuitdagingen op het gebied van natuur en landbouw om te gaan. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bracht voor zes partijen die hun programma



Figuur 1

wilden laten doorrekenen, de effecten in kaart³ (zie kader 'Analyseaanpak'). Uit die analyse kwamen belangrijke verschillen naar voren, zowel wat betreft de beleidsstrategie die deze partijen voorstaan als de resultaten die ermee te boeken zouden kunnen zijn. In dit artikel leggen we de verschillende keuzes die de partijen maken bloot. Dat biedt inzicht in de verschillende politieke perspectieven op natuur en landbouw en wat de consequenties daarvan voor de biodiversiteit kunnen zijn.

Uitienlopende strategieën

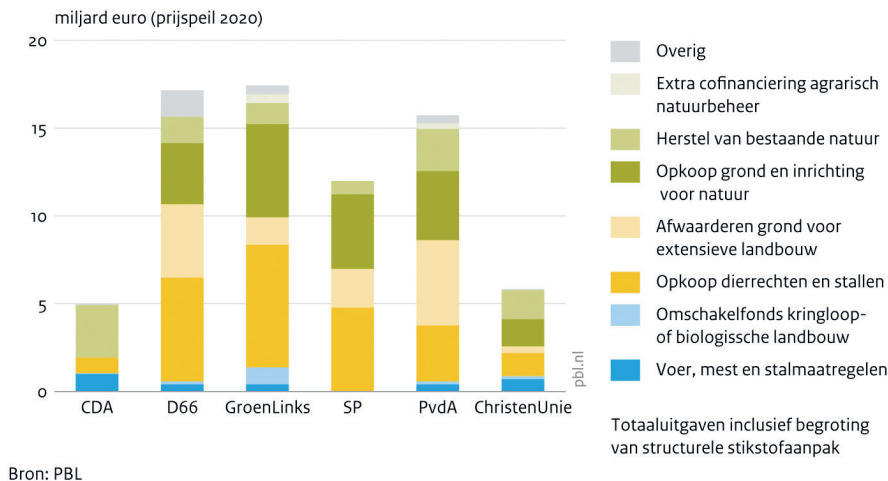
Uit de analyse blijkt dat de maatregelen van alle partijen bijdragen aan een verdere verbetering van de condities voor natuur, hoewel er wel duidelijke verschillen zijn in de mate waarin de verbetering plaats zal vinden (zie figuur 1). Deze verbetering (verder 'biodiversiteitswinst' genoemd), uitgedrukt als het percentage Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten op het land met condities die geschikt zijn voor een duurzaam voorkomen, varieert tussen de 11 en 20 procentpunt. Ook maken de partijen duidelijk verschillende strategische keuzes om biodiversiteitswinst te boeken. Naast het totale budget dat partijen tot 2030 beschikbaar stellen voor natuur- en landbouwmaatregelen (zie figuur 2), verschillen partijen op drie hoofdkeuzes. Ten eerste gaat het om de vraag of partijen met hun maatregelpakket het accent leggen op herstel van bestaande natuur of op het omzetten van landbouwgrond naar nieuwe natuur. Het tweede

verschil betreft de manier waarop partijen de stikstofdepositie op de natuur door de landbouw willen verminderen. Dat kan door krimp van veestapel en extensivering van de landbouw of door technologische innovatie. Ten derde zet een deel van de partijen ook in op verbeteren van de natuur in het agrarisch gebied door substantieel budget vrij te maken voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In het vervolg van dit artikel schetsen we eerst deze keuzes, hun effecten en onzekerheden. In de daaropvolgende paragraaf laten we zien dat als de maatregelen in samenhang genomen worden, de biodiversiteitswinst het grootst zal zijn. We sluiten af met een aantal perspectieven voor vervolg.

Keuze 1: Focus op herstel van bestaande natuur of uitbreiden met nieuwe natuur

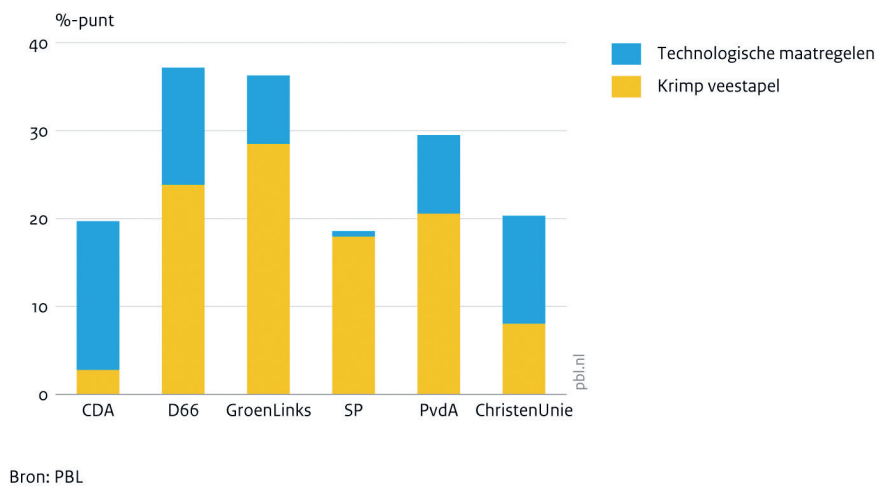
De eerste strategische keuze gaat over het ruimtegebruik door natuur en landbouw. Aan de ene kant van het spectrum staat het CDA dat de huidige omvang van het landbouwareaal wil behouden. Deze partij wil circa drie miljard euro inzetten voor herstel van bestaande natuur (zie figuur 2). De andere partijen willen ook budget beschikbaar stellen voor het uitbreiden met nieuwe natuur. Het totale budget dat deze partijen willen besteden aan natuur- en landbouwmaatregelen is ook aanzienlijk hoger (zie figuur 2). Alle partijen die kiezen voor uitbreiden met nieuwe natuur doen dit ten koste van het landbouwareaal.

Uitgaven door overheid aan maatregelen landbouw en natuur, 2021 – 2030



Figuur 2

Emissiereductie ammoniak door maatregelen landbouw ten opzichte van basispad, 2030



Figuur 3

Binnen bestaande natuurgebieden zetten alle partijen in op een combinatie van maatregelen gericht op structureel systeemherstel en op tijdelijke herstelmaatregelen. Bij structureel systeemherstel gaat het om herinrichting van bestaande natuurgebieden, wat bijvoorbeeld de versnippering van leefgebieden tegengaat en om hydrologische maatregelen die bedoeld zijn om verdroging tegen te gaan. Bij tijdelijke herstelmaatregelen gaat het om maatregelen die beogen de overmaat aan nutriënten af te voeren, zoals plaggen en maaien. Deze maatregelen hebben een tijdelijk effect omdat de bron van de nutriënten niet wordt aanpakt. Herstel van bestaande natuur levert bij alle partijen de grootste biodiversiteitswinst op met circa 4 tot 11 procentpunt (zie figuur 1).

De biodiversiteit profiteert ook van uitbreiding van het natuurareaal. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om maatregelen gericht op het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden, maar ook om nieuwe natte natuur in de veenweidegebieden en de aanleg van klimaatbossen. Door deze uitbreiding is de biodiversiteitswinst circa 2 tot 5 procentpunt (zie figuur 1). Het is onzeker of het realiseren van een groot areaal nieuwe natuur tot 2030 mogelijk is. Het opkopen van landbouwgrond voor de uitbreiding met nieuwe natuur is in het verleden moeizaam gebleken. Ter vergelijking: in de periode 2011 tot en met 2019 is ongeveer 21.000 hectare grond voor nieuwe natuur beschikbaar gekomen⁴, terwijl sommige partijen juist 50.000 hectare

boven op de huidige afspraken over het Natuurnetwerk Nederland zouden willen realiseren. Provincies hebben moeite om de benodigde grondaankopen te doen vanwege de relatief hoge druk op de grondmarkt. Ze zijn in dit verband bovendien terughoudend om meer dwingend instrumentarium in te zetten om grond in handen te krijgen, zoals onteigening.

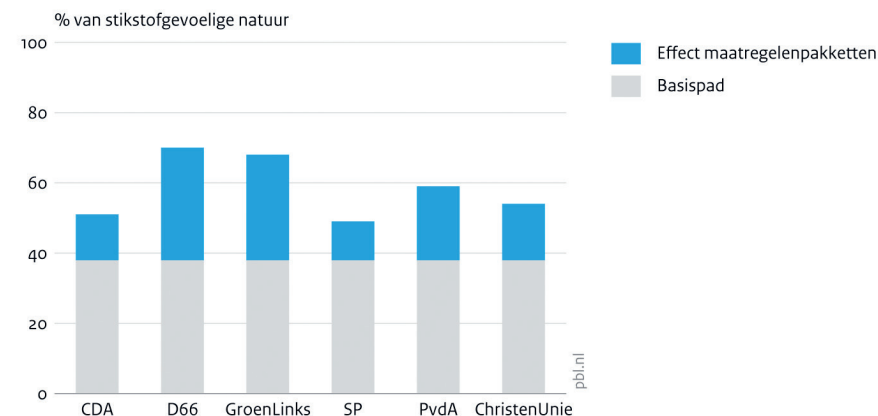
Keuze 2: Stikstofdepositie verminderen door krimp van de veestapel of via technologie

De tweede strategische keuze gaat over de wijze waarop partijen de uitstoot van stikstof vanuit de landbouw willen verminderen. Hoewel alle partijen landbouwmaatregelen nemen waarmee de uitstoot van ammoniak vermindert (zie figuur 3), verschillen de gekozen beleidsmaatregelen fundamenteel. Aan de ene kant staat de SP, die volledig inzet op krimp van de veestapel en extensivering van de landbouw. Aan de andere kant van het spectrum staat het CDA, dat de veestapel niet wil krimpen. Deze partij focust op technologische maatregelen om de ammoniakemissie te verminderen. Denk hierbij aan het stimuleren van integraal emissiearme stallen en aan veevoer met een lager eiwitgehalte. De overige partijen combineren beide strategieën. Deze partijen reduceren de ammoniakemissies ook het meest. Partijen gebruiken overigens verschillende beleidsinstrumenten om de veestapel te verminderen. De belangrijkste zijn vrijwillige of verplichte opkoopregelingen en maatregelen om boeren te korten op hun dier- en fosfaatrechten. Minder stikstofuitstoot uit de landbouw leidt tot minder stikstofdepositie op de natuur (zie figuur 4). De stikstofdepositie neemt ook af door maatregelen in het verkeer en de industrie, maar die maatregelen laten we verder buiten beschouwing. Door minder stikstofdepositie neemt naar verwachting bij alle partijen het percentage stikstofgevoelige landnatuur in Natura 2000-gebieden, waar de kritische depositiewaarde wordt overschreden, af. De verbetering bedraagt ongeveer 10 procentpunt bij het CDA en de SP tot circa 30 procentpunt bij D66 en GroenLinks (zie figuur 4). Doordat de

aanvoer van de nutriënten in natuurgebieden vermindert, verbeteren de milieucorndities voor duurzaam herstel. Dit geeft een relatief kleine biodiversiteitswinst van 1 tot 3 procentpunt (zie figuur 1).

Zowel de krimpstrategie als de technologische strategie kennen hun eigen uitvoeringsonzekerheden. Een deel van de partijen zet in op vrijwillige opkoopregelingen, waarbij het onzeker is of voldoende boeren zich zullen aanmelden om vrijwillig te stoppen. De verwachting is dat tot 2030 bij ongewijzigd beleid ongeveer 30 procent van de melkveebedrijven zal stoppen⁵. Aangezien het hier vooral om kleinere bedrijven gaat, komt er via autonome krimp minder dan 30 procent van de melkveestapel potentieel ter overname beschikbaar. Dat is minder dan de krimp van 50 procent die sommige partijen beogen. Andere partijen zetten juist in op verplichte opkoop. Dit biedt meer zekerheid om de stikstofdepositie te verminderen, maar kan wel leiden tot langdurige juridische procedures. Bij het technologisch spoor geldt dat sommige partijen met integraal emissiearme stallen inzetten op technologie die nog in ontwikkeling is. Het is de vraag of deze technologie tijdig beschikbaar komt en bij toepassing op grote

Areaal stikstofgevoelige natuur onder kritische depositiewaarde, 2030



Bron: RIVM; bewerking PBL

Figuur 4

schaal even effectief is als onder proefomstandigheden is gevonden.

Keuze 3: Mate van inzet op het verbeteren van agrarische natuur

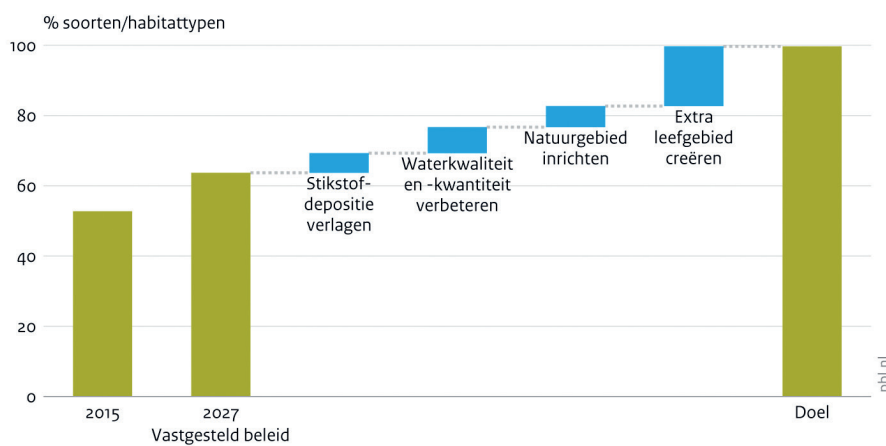
De derde onderscheidende keuze van de partijen is of zij naast natuur in natuurgebieden ook inzetten op het verbeteren van natuur in het agrarisch gebied. Met name het CDA kiest ervoor om de agrarische productieruimte in het landelijk gebied zoveel mogelijk te continueren en kiest

daarmee niet voor het verbeteren van natuur in het agrarisch gebied. Alle andere partijen zetten in meer of mindere mate in op het verbeteren van de agrarische natuur (zie figuur 1). Daarvoor breiden deze partijen allereerst het budget voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit. Zij hevelen daarvoor budget uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor inkomenssteun over naar de budgetten voor plattelandsontwikkeling van waaruit het agrarisch natuur- en landschapsbeheer wordt gefinancierd.



Foto: Stebe Swart, Copyright

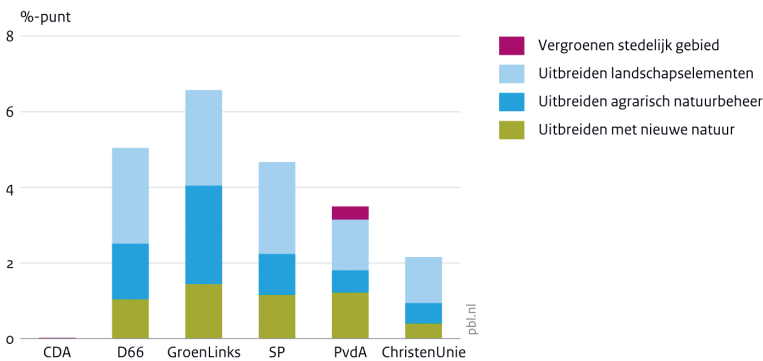
Gemodelleerde bijdrage van maatregelen voor verbeteren condities voor gunstige staat van instandhouding



Bron: PBL

Figuur 5

Verbetering mogelijkheden groene recreatie ten opzichte van basispad, 2030



Bron: WUR; bewerking PBL

Figuur 6

Ook trekken deze partijen enkele miljarden uit om een groot areaal landbouwgrond op te kopen en af te waarden om de grond vervolgens te verpachten voor extensieve landbouw (zie figuur 2). Het verbeteren van de agrarische natuur levert een biodiversiteitswinst op van circa 1 tot 5 procentpunt. Partijen hevelen tot 30 procent van het budget voor inkomenssteun uit het GLB over naar plattelandontwikkeling. Op dit moment is er echter nog geen zekerheid of dit mogelijk is. De onderhandelingen over de invulling van het nieuwe GLB zijn bij het ter perse gaan van dit nummer nog bezig. Verder past de kanttkening dat meer geld voor agrarisch natuurbeheer of een groter aanbod van extensieve pachtgrond nog niet betekent dat boeren ook daadwerkelijk mee zullen doen. Zij moeten dit immers in hun

bedrijfsvoering kunnen en willen inpassen. Bovendien is financiering voor het agrarisch natuurbeheer op de lange termijn alleen effectief als deze langjarig voortgezet wordt. Bij een eerdere stimuleringsregeling verdwenen houtwallen of boomprijen veelal weer na het stoppen van de financiering, eveneens omdat ze niet onder het beschermingsregime voor houtopstanden uit de toenmalige Boswet (nu de Wet natuurbescherming) vielen.

Strategische keuzes in samenhang

Om op de lange termijn alle doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen, is het nodig om aan meerdere condities te werken en om dat in samenhang te doen⁶. Vanuit het oogpunt van biodiversiteitsherstel is het onder andere noodzakelijk om maatregelen

Biodiversiteit landnatuur

De indicator 'biodiversiteit landnatuur' geeft een inschatting van de effecten van maatregelen op de ruimtelijke- en milieucondities die planten- en diersoorten op het land nodig hebben om duurzaam te kunnen voortbestaan. Hierbij gaat het om internationaal belangrijke planten- en diersoorten die beschermd zijn onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen. Als de condities op orde zijn, wil dat nog niet zeggen dat deze soorten ook daadwerkelijk meer talrijk zullen zijn. De indicator geeft namelijk enkel een benadering van het percentage beschermde planten- en diersoorten op het land waarvoor de condities zodanig zullen zijn dat ze op landelijke schaal een gunstige of veilige staat van instandhouding zouden kunnen hebben volgens de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen.

die gericht zijn op het verminderen van de stikstofdepositie te combineren met herstelmaatregelen die verdroging en versnippering van bestaande natuurgebieden oplossen, door middel van het verbeteren van de waterkwaliteit en -kwantiteit en het herinrichten van natuurgebieden (zie figuur 5). Een daling van de stikstofdepositie leidt tot biodiversiteitswinst door het verminderen van vermessing en verzuring van natuurgebieden, maar daarmee worden niet de hydrologische en ruimtelijke knelpunten weggelaten die duurzaam behoud en herstel van Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten ook in de weg staan. Wanneer de stikstofdepositie onvoldoende daalt, moet overmatige stikstof regelmatig door plaggen en maaien uit het systeem gehaald worden. Dergelijke tijdelijke herstelmaatregelen kunnen op de lange termijn echter schadelijk zijn voor de natuur, omdat bij herhaald maaien en plaggen de voorraad zaden van de oorspronkelijke stikstofarme vegetatie wordt aangetaast en ook nutriënten als calcium worden verwijderd uit het ecosysteem. Op korte termijn levert nieuwe natuur per bestede euro minder biodiversiteitswinst op

dan herstel van bestaande natuur, omdat de opkoop van grond voor nieuwe natuur relatief kostbaar is. Maar om de afgesproken doelen volgens de Vogel- en Habitatrichtlijnen op de lange termijn te halen is een investering in de uitbreiding met nieuwe natuur wel noodzakelijk. Dat komt doordat de meeste Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten niet alleen knelpunten ervaren omdat de condities in bestaande natuur niet op orde zijn, maar ook

door te weinig leefgebied en door versnippering⁷. Soorten als de rugstreeppad, de gladde slang, het pimperlblauwtje, de kwartelkoning en draaihals profiteren van de combinatie herstel van bestaande natuur en uitbreiding met nieuwe natuur.

Ook in het agrarisch gebied staan Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten onder druk. Om ook in het agrarisch gebied biodiversiteitswinst te halen, moeten ook daar maatregelen genomen worden. Dat kan door extensive-

ring van de landbouw en door het aanleggen van heggen en bosschages. Hierbij profiteren agrarische soorten, zoals de kamsalamander, de hamster, de slobbeend, de grutto, de graspieper en de grauwe kiekendief⁸. Partijen die alle maatregelen combineren en daar ook voldoende budget voor beschikbaar stellen, bereiken de hoogste biodiversiteitswinst (zie figuur 1).

Kansen voor vervolg

De samenhang tussen de strategische keuzes kan verder worden versterkt door natuur en landbouw ruimtelijk meer te verweven. Een voorbeeld is het creëren van overgangszones met extensieve landbouw rond bestaande natuurgebieden, zoals D66, GroenLinks, de PvdA en de SP beogen. Daarmee kan de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden worden verminderd en kan tegelijkertijd de verdroging van deze gebieden worden aangepakt. Die ruimte is er minder als natuur en intensieve landbouwgebieden in elkaars nabijheid liggen. Overgangszones bieden ook mogelijkheden om klimaatopgaven aan te pakken, bijvoorbeeld door in die gebieden klimaatbossen aan te leggen⁹. Het belang van koolstofvastlegging in de bossen en bodems zal door de Europese Green deal verder toenemen.

De strategische keuzes die partijen maken hebben ook invloed op andere gebruiksfuncties van het landelijk gebied. Partijen die investeren in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, verbeteren ook de mogelijkheden om in het landelijk gebied te recreëren (zie figuur 6). Recreanten geven namelijk een hogere waardering aan boerenlandschappen met heggen, bomenrijen en akkerranden¹⁰. Welke mogelijkheden er uiteindelijk benut kunnen worden, hangt af van de specifieke behoeften, de omschakelingsmogelijkheden van lokale boeren en concrete maatregelen in de verschillende gebieden. Deze integrale aanpak voor de biodiversiteit is op de lange termijn het meest kansrijk.

Bij dit artikel horen elf referenties; deze vindt u op vwm.info/nu-in-tijdschrift-milieu

Dirk-Jan van der Hoek, Marjon Hellegers, Daan Boezeman en Aldrik Tiktak



Analyseaanpak

In de aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen analyseerden het PBL en het Centraal Planbureau (CPB) de verkiezingsprogramma's van politieke partijen³. De analyses zijn gebaseerd op maatregelpakketten die de partijen zelf opstelden en op hun verzoek lieten doorrekenen. Het PBL heeft alleen overheidsmaatregelen beschouwd die voorzien zijn van een uitvoeringsbudget en/of gewijzigde regelgeving. In een iteratief proces van uitvraging door de planbureaus kwamen de partijen tot een definitieve maatregelenlijst, die het PBL vervolgens heeft vertaald naar modelinvoer. De planbureaus voerden daarbij consistentiechecks uit zodat zij dezelfde set maatregelen analyseerden. Het PBL keek naar de leefomgevingseffecten en het CPB naar de budgettaire en economische consequenties.

In de analyse van de beleidsmaatregelen zijn twee uitgangspunten van belang. Ten eerste zijn de budgetten leidend. Dat betekent dat effectschattingen van maatregelen afhankelijk zijn van het budget dat ervoor gereserveerd is. Ten tweede gaat het om maatregelen die de Rijksoverheid kan nemen. Europees beleid is daarom alleen meegenomen als het Rijk daarop directe invloed heeft. Denk hierbij aan de invulling van het zogenoemde Nationaal Strategisch Plan van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Vervolgens zijn de leefomgevingseffecten integraal ingeschat op basis van kengetallen over kosten en effecten, verschillende geschakelde modellen, rekenregels en expertkennis. In het geval van de natuureffecten wordt daarbij bijvoorbeeld eerst het effect van maatregelen op de stikstofdepositie in kaart gebracht, alvorens deze samen met andere maatregelen in het model MetaNatuurPlanner¹¹ in te voeren om het effect op de biodiversiteit te berekenen. Het PBL rapporteert de effecten van de maatregelen ten opzichte van een zogeheten basispad. Dit betekent dat de effecten van de partijprogramma's worden afgezet ten opzichte van wat er op basis van de huidige beleidsafspraken te verwachten is in 2030.