



REFLECTIE PBL OP HET HOOFDLIJNENAKKOORD 2024-2028

Aanbevelingen voor het nieuwe kabinet

12 juni 2024

PBL

Vooraf

In het Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 hebben PVV, VVD, NSC en BBB het beleid beschreven dat zij de komende kabinetsperiode willen gaan voeren. De keuzes die de coalitiepartijen maken, zullen invloed hebben op de leefomgeving en op het leven van burgers en bedrijven in hun leefomgeving. Wat de effecten precies zullen zijn, is afhankelijk van hoe de globale keuzes worden omgezet in concreet beleid.

Nu het nieuwe kabinet gaat aantreden, geven we in deze reflectie de coalitie enkele aanbevelingen voor de uitwerking van de leefomgevingsthema's in het Hoofdlijnenakkoord. Daarbij zetten we de transities centraal op drie brede terreinen:

- Klimaat, energie en grondstoffen
- Regio: wonen, bereikbaarheid en ruimtelijk ordening
- Landbouw en natuur.

Twee opmerkingen vooraf.

- **Naast de terechte aandacht voor hier en nu is ook aandacht nodig voor elders en later.** Voor de leefomgevingsopgaven die de vier partijen met veel ambitie oppakken geldt dat er een sterke nadruk ligt op het hier en nu (bijvoorbeeld het woningtekort aanpakken), en weinig op elders (effecten op de rest van de wereld) en later (effecten op toekomstige generaties). De grote opgaven zijn echter niet binnen één kabinetsperiode te realiseren, en bovendien zijn de belangen van Nederland en de rest van de wereld sterk verweven. Daarbij zijn er vaak in Europees of mondiaal verband doelen afgesproken voor 2030, 2040 of 2050 die van het komende kabinet vragen om flinke stappen te zetten om het bereiken van deze doelen voor de langere termijn in zicht te houden - met het oog op de leefbaarheid van onze planeet op langere termijn. Met maatregelen nu kan de nieuwe coalitie voorkomen dat nieuwe crises ontstaan en dat problemen worden afgewenteld op volgende generaties en op kwetsbare groepen elders in de wereld.
- **Leefomgevingsopgaven vragen niet alleen om effectief beleid in Nederland, maar ook om internationale samenwerking.** Alleen via effectieve internationale samenwerking op bijvoorbeeld het gebied van klimaat kan de kwetsbaarheid van Nederland als laagliggende delta verminderd worden. Het is daarom belangrijk om als Nederland, ook met minder budget, een betrouwbare partner op het internationale speelveld te blijven. Dit krijgt in het Hoofdlijnenakkoord nog weinig aandacht van de coalitiepartijen.

De onderbouwing van deze reflectie staat in diverse PBL-rapporten, zoals de Klimaat- en Energieverkenning, de Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050, de Ruimtelijke Verkenning, de Balans van de Leefomgeving, de Integrale Circulaire Economie Rapportage en Monitoring en Evaluatie van het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering.

1 Klimaat, energie en grondstoffen

Het Hoofdlijnenakkoord plaatst de energietransitie in het kader van betrouwbaarheid en betaalbaarheid. Inzet is om de afhankelijkheid van onbetrouwbare landen voor energie en grondstoffen te verminderen en de transitie niet ten koste te laten gaan van mensen met een kleine beurs en kleine bedrijven. Tegelijkertijd beoogt de nieuwe coalitie om groene groei te bevorderen door te investeren in duurzame energie en innovatie.

Ten aanzien van het klimaatbeleid ligt de nadruk op het ‘draagbaar, haalbaar en uitvoerbaar’ zijn van het beleid, waarbij er handelingsperspectief moet zijn voor burgers en bedrijven. De bestaande afspraken en klimaat- en energiedoelen voor 2030 en 2050 staan in het Hoofdlijnenakkoord niet ter discussie; de partijen benoemen dat ze alternatief beleid zullen formuleren als blijkt dat de doelen niet worden gehaald. Het akkoord noemt een aantal specifieke maatregelen met directe impact voor het behalen van de 2030-doelen. Voor de transitie naar klimaatneutraliteit in 2050 is minder aandacht. Wel wordt ingezet op de aanpassing van Nederland aan klimaatverandering door middel van een geactualiseerde adaptatie-aanpak.

Aanbevelingen aan het nieuwe kabinet:

Bereid alternatief beleid voor om de klimaat- en energiedoelen voor 2030 te halen

In het Hoofdlijnenakkoord staan voornemens die een effect zullen hebben op de klimaat- en energiedoelen voor 2030. Sommige voornemens hebben een potentieel gunstig effect op het halen van de doelen. Die betreffen onder andere de mogelijke uitbreiding van de maatwerkeraanpak voor de industrie, de beoogde steun voor burgers en kleine ondernemers bij verduurzaming van woningen en bedrijfspanden, de ambitie om onder regie van het kabinet de netcongestie op te lossen, de invoering van meer bedrijfsspecifieke emissiedoelen in de landbouw en een vliegbelasting gedifferentieerd naar afstand. Andere – vaak concretere – voornemens uit het akkoord, zoals enkele aanpassingen in de energiebelasting en accijnzen, het terugdraaien van de eerder aangekondigde verhoging van de CO₂-heffing en het schrappen van de verplichting om vanaf 2026, bij de vervanging van een verwarmingsketel, een warmtepomp te installeren, brengen de doelen eerder verder weg dan dichterbij.

De maatregelen in het Hoofdlijnenakkoord bouwen voort op huidige klimaatbeleid. Uit de *Klimaat- en Energieverkenning 2023* bleek dat met het beleid dat op 1 mei 2023 bekend was en dat kon worden gekwantificeerd, het doel van 55% reductie van broeikasgassen in 2030 ten opzichte van 1990 voor het eerst binnen bereik kon komen. Om het doel daadwerkelijk te halen zouden wel alle stuurbare en niet-stuurbare ontwikkelingen moeten meezitten en het nog niet concrete geagendeerde beleid zo snel mogelijk moeten worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Door de val van het kabinet-Rutte IV zijn diverse maatregelen controversieel verklaard (bijvoorbeeld ‘betalen naar gebruik’) of teruggedraaid (bijvoorbeeld aanpassingen in de energiebelasting). Daarnaast is er vertraging ontstaan in de uitwerking van beleid. Dit heeft de opgave voor het nieuwe kabinet om de doelen te halen groter gemaakt.

Gegeven deze startpositie voor het nieuwe kabinet is de set aan voorgenomen maatregelen in het Hoofdlijnenakkoord per saldo waarschijnlijk onvoldoende om de in de Klimaatwet vastgelegde doelstelling van 55% reductie in 2030 te halen. Dit geldt ook voor de Europese doelen voor energiebesparing en hernieuwbare energie en het doel om de methaanemissies in 2030 met 30% te reduceren ten opzichte van 2020. Het is verstandig om nu reeds alternatief beleid voor te bereiden waarmee de doelen binnen bereik kunnen komen. De tijd tot 2030 is namelijk zo kort dat uitstel een groot risico met zich mee brengt dat de doelen niet worden gehaald.

Voor zover maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord te kwantificeren zijn, zullen deze worden meegenomen in de Klimaat- en Energieverkenning 2024. Deze wordt op 24 oktober dit jaar gepubliceerd. Daarin geven we meer inzicht in wat de verwachtingen zijn ten aanzien van het doelbereik, zowel voor de reductie van broeikasgassen als voor hernieuwbare energie en energiebesparing in 2030.

Voer regie op de ruimtelijke inpassing van een CO₂-vrije elektriciteitsvoorziening, ook op de Noordzee

Uit de *Trajectverkenning Klimaatneutraal 2050* van het PBL blijkt dat elektriciteit het werkpaard is van de energietransitie. Voor een klimaatneutraal Nederland in 2050 zal bij een gematigde economische ontwikkeling de hoeveelheid CO₂-vrije elektriciteit dienen te groeien met een factor 6 tot 8 ten opzichte van 2022. De elektriciteit kan in Nederland geproduceerd worden en draagt daarmee significant bij aan de door partijen beoogde vermindering van de energieafhankelijkheid. Het realiseren van deze hoeveelheden CO₂-vrije elektriciteitsproductie, in combinatie met het oplossen van netcongestie en het zorgen voor voldoende flexibiliteit in het systeem, is een enorme (uitvoerings)opgave met grote ruimtelijke gevolgen op land en op de Noordzee. Daarbij is het niet verstandig om op voorhand opties uit te sluiten of te beperken.

De bouw van vier kerncentrales kan op de lange termijn bijdragen aan de robuustheid van de elektriciteitsvoorziening. Gezamenlijk kunnen ze 10 tot 15% van de elektriciteit leveren die conform de huidige strategie in 2050 met windturbines op zee wordt geproduceerd. Windturbines op zee zijn veruit de belangrijkste productiemethode voor elektriciteit; het is een bewezen en betrouwbare technologie die goed op te schalen is. Om aan de toekomstige elektriciteitsvraag te voldoen zijn in 2050 4000 – 6000 windturbines op de Noordzee nodig. Om die te realiseren, in combinatie met andere gebruiksfuncties op de Noordzee, waaronder de visserij die in dit verband in het Hoofdlijnen expliciet wordt genoemd, is langjarig stabiel beleid en duidelijke regie op de ruimtelijke ordening nodig. Daarbij zullen verschillende belangen – zoals ook mariene biodiversiteit en vaarroutes – integraal moeten worden afgewogen vanuit een maatschappelijk oogpunt.

Formuleer een energie- en grondstoffenstrategie voor de periode tot 2050

Het Hoofdlijnenakkoord bevat diverse voornemens die kunnen bijdragen aan de transitie in de periode na 2030, zoals het met voorrang oplossen van netcongestie, het stimuleren van innovatie, het ontwikkelen van CO₂-afvang en-opslag (CCS) en het waar mogelijk hergebruiken van materialen. Ook is een verveelvoudiging van de productie van CO₂-vrije elektriciteit en warmte, biobrandstoffen en groene waterstof nodig. Het op korte termijn op gang brengen van de productie van groene waterstof en de productie van geavanceerde biobrandstoffen vergen in het bijzonder aandacht.

Verder is concreet beleid nodig voor het kunnen realiseren van negatieve emissies. Daarnaast vraagt de grondstoffenproblematiek om radicaal minder en efficiënter gebruik van grondstoffen en een daarbij passende beleidsintensivering. Circulariteit draagt bij aan de vermindering van de afhankelijkheid van andere landen, en ook aan het terugdringen van broeikasgasemissies en milieuvervuiling.

In de Europese en Nederlandse Klimaatwet is vastgelegd dat Europa en Nederland in 2050 klimaatneutraal moeten zijn. Het realiseren van dit doel in 26 jaar is een opgave van ongekende omvang. In de komende kabinetsperiode zal het Europese beleid voor de periode na 2030 uitgewerkt worden. Op grond van de Klimaatwet moet komend jaar een klimaatplan vastgesteld worden. Ook staat de verdere uitwerking van het Nationaal Plan Energiesysteem op de agenda. Deze wettelijke

vereisten geven het kabinet de gelegenheid om tot een robuuste langetermijnstrategie te komen waarin de belangen van een schone, betrouwbare, betaalbare en rechtvaardige energie- en grondstoffentransitie zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen. Zo'n strategie geeft houvast en richting aan investerende en innoverende partijen. Dat is belangrijk omdat bij achterblijvende investeringen het risico groot is dat de beoogde energieonafhankelijkheid onvoldoende wordt gerealiseerd en de betaalbaarheid van de energievoorziening op termijn onder druk komt te staan.

Het Hoofdlijnenakkoord is sterk gericht op concrete maatregelen die de komende jaren in werking dienen te treden. De aanpassingen in brandstofaccijnzen en de belasting op energie, het terugdraaien van de verplichting voor (hybride) warmtepompen en het uitstellen van zero-emissiezones geven op korte termijn financieel lucht bij burgers en kleine bedrijven. Echter, dit brengt het risico met zich mee dat er minder sterk wordt ingezet op energiebesparing, met mogelijk een hoger energiegebruik in de toekomst tot gevolg. Op middellange termijn maakt het deze groepen daarmee extra kwetsbaar voor prijsstijgingen van energie.

Zet stevig in op internationale samenwerking

Het tegengaan van klimaatverandering en het veiligstellen van de energie- en grondstoffenvoorziening voor de toekomst zijn opgaven met een internationale dimensie en een nationaal belang. Energie- en grondstofmarkten werken internationaal. Een sterke agenda op mitigatie van klimaatverandering en een duurzame grondstoffenvoorziening, internationaal samenwerken en inzet op het versterken van Europees en internationaal mitigatie- en grondstoffenbeleid zijn robuuste instrumenten om het Nederlandse belang (onder meer leveringszekerheid) veilig te stellen. Dat is ook essentieel voor de strategische autonomie van Nederland.

2 Regio: wonen, bereikbaarheid en ruimtelijk ordening

Een centraal uitgangspunt voor de coalitie van PVV, VVD, NSC en BBB is dat elke regio telt. Een groot deel van het leven van mensen speelt zich af in de regio: de plek waar zij wonen, werken en recreëren. De coalitie wil investeren in structurele samenwerking met de regio's, en de bestaande Regio Deals uitbouwen tot "strategische investeringsagenda's met afspraken over wonen, bereikbaarheid, onderwijs en economie". Dat zal zeker kunnen helpen om te komen tot samenhangende besluiten over en afspraken met regio's, waarbij de verschillende claims op de ruimte en op financiële middelen tegen elkaar worden afgewogen.

Op basis van het Hoofdlijnenakkoord is nog niet met zekerheid vast te stellen hoe dat er in de praktijk precies gaat uitzien. De coalitie zal nog explicietere doelen stellen en keuzes maken over wat nodig is, voor wie, waar en wanneer. Keuzes over wat het Rijk – eventueel samen met lokale partijen – in verschillende regio's wil bereiken en ten koste waarvan dat mag gaan.

Dergelijke keuzes zullen duidelijke effecten hebben. De aanleg van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen op snelweglocaties kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat het autogebruik toeneemt (en daarmee ook de files), terwijl het draagvlak voor het openbaar vervoer of de fiets afneemt. Het is essentieel om aandacht te hebben voor de samenhang tussen beleidsdossiers en ook voor de invloed van aanpalende maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en migratie.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen aan het nieuwe kabinet:

Regionale economie: maak keuzes en wees realistisch bij het opstellen van regionale investeringsagenda's

De coalitie hecht groot belang aan de economie en het Nederlandse vestigingsklimaat. Daarbij is er met name aandacht voor nationale vestigingsplaatsfactoren zoals belastingdruk. Ook regionale vestigingsplaatsfactoren zoals woonmogelijkheden, bereikbaarheid en beschikbare kenniswerkers zijn van groot belang voor de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Hierbij zijn er vaak aanzienlijke verschillen tussen regio's. Het voorgenomen uitbreiden van de Regio Deals naar strategische regionale investeringsagenda's met afspraken over wonen, bereikbaarheid, onderwijs en economie kan hier uitstekend invulling aan geven. Het past bovendien bij een structurele benadering om nationale en regionale agenda's op elkaar af te stemmen voor wat betreft kennis-, woon-, bereikbaarheids-, duurzaamheids- en leefomgevingsbeleid. Wees daarbij wel duidelijk en realistisch.

Het Eindhovense Beethoven-project is een voorbeeld van zo'n regionale investeringsagenda, maar dan met een enorm budget. Daar investeren het Rijk en de regio 2,5 miljard euro in onderwijs, kennis en ruimtelijke infrastructuur. Dat is veel meer dan in de huidige Regio Deals, met een gemiddelde rijksbijdrage van 17,5 miljoen euro per Regio Deal. Het is dan ook onduidelijk of de beoogde uitbreiding van de Regio Deals voldoende is om regionale vestigingsplaatsfactoren te versterken. Bovendien is onduidelijk hoeveel daar extra in geïnvesteerd wordt en hoe dit wordt gefinancierd. De nieuwe coalitie staat daarbij voor keuzes: voor andere regio's veel beperktere investeringsagenda's afspreken? Slechts een beperkt aantal regio's in aanmerking laten komen voor een investeringsagenda? Het beschikbare budget zeer aanzienlijk verhogen? De te maken keuzes zullen helder maken welke ambities realistisch zijn voor regio's.

Wonen: meer keuzes nodig dan alleen de aantallen te bouwen woningen

De nieuwe coalitie wil het woningtekort zo snel mogelijk terugdringen. Daarvoor kondigt zij verschillende maatregelen aan die voortbouwen op reeds in gang gezet beleid. De coalitie zet bijvoorbeeld tegelijkertijd in op nieuwbouw op grote uitleglocaties, binnenstedelijke verdichting, én 'straatje erbij' aan de rand van dorpen en wijken. Ook verwacht de coalitie veel van de transformatie en herbestemming van leegstaande gebouwen. Gezien de urgentie en omvang van de woningbouwopgave ligt het voor de hand om tegelijkertijd op al deze uitbreidingsstrategieën in te zetten. Daarbij is het van belang dat de coalitiepartijen oog hebben voor regionale verschillen die nu (en op de langere termijn) groot zijn. Zo zijn er verschillen in verwachte bevolkingsontwikkeling, woonwensen en -behoeften.

Naast het aantal te realiseren woningen behoeft ook de kwaliteit van de leefomgeving aandacht. Denk daarbij aan het inpassen van groen in de stad dat veel voordelen kan hebben voor bewoners, klimaat en biodiversiteit. Verder is de kwaliteit van het besluitvormingsproces een aandachtspunt. Het inkorten van juridische procedures voor nieuwe woningen kan woningzoekenden bijvoorbeeld helpen, maar kan tegelijkertijd leiden tot minder draagvlak onder omwonenden.

Tot slot verhoudt woningmarktbeleid zich tot keuzes in het kader van andere ontwikkelingen zoals vergrijzing, migratie, mobiliteit en verduurzaming. Ouderen die zo lang mogelijk zelfstandig thuis moeten blijven wonen, hebben andere woningen en omgevingen nodig dan ouderen die naar een bejaardentehuis kunnen verhuizen. En het ingrijpen op migratie heeft verschillende effecten op de woningmarkt, afhankelijk van of het om studie-, arbeids-, asiel- of gezinsmigratie gaat.

Bereikbaarheid: formuleer concrete bereikbaarheidsdoelen voor elke regio

De nieuwe coalitie wil de bereikbaarheid in heel Nederland op orde houden en verder verbeteren. Daarvoor zijn diverse mobiliteitsmaatregelen aangekondigd. Deze maatregelen bouwen gedeeltematig voort op reeds in gang gezet beleid. Voor de verdere uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord is

het essentieel om concrete bereikbaarheidsdoelen te stellen. Wil de coalitie bijvoorbeeld de bereikbaarheid in zoveel mogelijk regio's maximaliseren, verschillen in bereikbaarheid tussen of binnen regio's verkleinen, of voldoende (minimum)bereikbaarheid voor iedereen en in elke regio garanderen? En in hoeverre mag dat ten koste gaan van gezondheid, veiligheid of de leefomgeving? Het concretiseren van bereikbaarheidsdoelen helpt om te bepalen of en onder welke randvoorwaarden mobiliteitsmaatregelen doelmatig zijn.

De voorgenomen extra financiering voor mobiliteitsmaatregelen blijft vooralsnog beperkt tot de ontsluiting van (nieuwe) woningbouwlocaties. Voor overige spoor- en wegverbindingen of voor de beoogde versterking van de ov-bereikbaarheid in landelijk gebied stelt de nieuwe coalitie daarentegen geen extra geld beschikbaar. De bereikbaarheid wordt bovendien niet alleen beïnvloed door het mobiliteitssysteem, maar ook door de nabijheid van voorzieningen en werkgelegenheid. Bereikbaarheidsproblemen zijn daarom niet altijd het beste gediend met mobiliteitsoplossingen. Het dichterbij brengen van bestemmingen kan ook helpen. Dat is bijvoorbeeld het geval als nieuwe woningbouwlocaties in de buurt van bestaande infrastructuur en voorzieningen komen te liggen. Het is dus van belang het mobiliteitsbeleid, ruimtelijkeordeningsbeleid en voorzieningenbeleid op elkaar af te stemmen.

Tot slot wil de nieuwe coalitie waar dat kan de maximumsnelheid verhogen naar 130 kilometer per uur. Dit betekent kortere reistijden, maar naar verwachting ook meer verkeersslachtoffers, extra geluidhinder en meer stikstof- en CO₂-uitstoot. Dat maakt het behalen van de beleidsdoelen rond verkeersveiligheid, natuur en klimaat moeilijker. Of het mogelijk is om op een substantieel aantal plaatsen de maximumsnelheid te verhogen zal vooral afhangen van de vraag of en waar hiervoor een natuurvergunning kan worden afgegeven.

Ruimtelijke ordening: geef coördinerend minister regie voor integrale ruimtelijke afwegingen

Een van de grootste uitdagingen voor het nieuwe kabinet wordt het beslechten van de strijd om de ruimte. Vanwege het woningtekort is er veel aandacht voor waar er hoeveel woningen gebouwd kunnen worden. Via de in het Hoofdlijnenakkoord gekozen prioriteit van woningbouw boven windmolens raken de keuzes op het gebied van ruimtelijke ordening ook de energietransitie. Deze prioritering schept weliswaar duidelijkheid in het bepalen van nieuwe woningbouwlocaties, maar het opnieuw ter discussie stellen van de Regionale Energie Strategieën (RES'en) kan verhoudingen binnen de overheid verstoren en vertraging opleveren van de energietransitie en van ruimtelijke processen.

Het blijft niet bij de keuze tussen woningbouw en windmolens. In de regio's komen alle claims op de ruimte bij elkaar: woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie (zoals bescherming tegen wateroverlast), mobiliteit, natuur, het verduurzamen van de landbouw, recreatie en economische ontwikkeling vragen elk om extra ruimte op het beperkte oppervlak van Nederland. Deze enorme ruimtelijke puzzel maakt een integrale afweging noodzakelijk. Het Hoofdlijnenakkoord geeft aan dat er een coördinerende minister komt die regie voert op de ruimtelijke ordening. Dat is een belangrijke voorwaarde om te komen tot een integraal afwegingskader, gezien de cruciale strategische ruimtelijke keuzes die het nieuwe kabinet zal moeten maken.

3 Landbouw en natuur

PVV, VVD, NSC en BBB noemen ‘het kunnen verdienen van een goede boterham [...] de kern van het land- en tuinbouw-, visserij- en natuurbeleid’. Om dat te bereiken hebben de partijen zich voorgenomen om drie strategieën te volgen. De eerste strategie is de inzet in Brussel om Europese regels en afspraken aan te passen. Nationaal wil het kabinet de kritische depositiewaarde ‘uit de wet’ halen en door een juridisch houdbaar alternatief vervangen. De tweede strategie beoogt boeren meer (financieel) perspectief te bieden. Enerzijds door meer boeren te kunnen laten deelnemen aan agrarisch natuurbeheer en door een belastingkorting op diesel (rode diesel). Anderzijds door boeren meer ruimte te bieden in welke maatregelen of ontwikkelpaden zij willen kiezen (‘van middel- naar doelsturing’). De derde strategie beoogt het natuur- en stikstofbeleid anders in te vullen. Niet de kritische depositiewaarden komen centraal te staan maar de ‘daadwerkelijk gemeten staat van de natuur’ wordt leidend. De partijen investeren met name in agrarisch natuurbeheer en het cultuurlandschap.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen aan het nieuwe kabinet:

Stel ecologische onderbouwing centraal bij aanpassing van regelgeving

Een belangrijk punt in het Hoofdlijnenakkoord is het aanpassen van wet- en regelgeving op het gebied van stikstof, landbouw en natuur. Een deel van die regelgeving is nationaal van aard en een deel bestaat uit Europese regels rond natuurgebieden en mest. De huidige Europese richtlijnen – zoals de Habitatrictlijn – vergen in elk geval een ecologische onderbouwing voor een andere nationale invulling. Voor het aanpassen van Europese regels is het kabinet afhankelijk van Europa en de Europese Commissie. Dit is daarmee een route zonder garanties.

Op nationale schaal wordt voorgesteld de kritische depositiewaarde (KDW) ‘uit de wet’ te halen. De stikstofdoelen uit de Stikstofwet (de doelpercentages voor hectares natuur onder de KDW) zijn een nationale keuze en kunnen daar op zichzelf zonder verdere juridische consequenties uit gehaald worden. Maar wat betreft het loslaten van de KDW bij vergunningverlening is dat anders. Dit vraagt van het nieuwe kabinet om een juridisch houdbare alternatieve argumentatie te ontwikkelen die de jurisprudentie op basis van de KDW nuanceert of mogelijk vervangt. De inzet van de coalitie op een gedegen ecologische gegevensverzameling, gecombineerd met kwantitatieve gebiedsspecifieke natuurdoelen kan hier een basis voor bieden.

Verken opties om beter financieel perspectief op de langere termijn te waarborgen

De coalitiepartijen willen boeren meer (financieel) perspectief bieden via deelname aan agrarisch natuurbeheer (structureel 500 miljoen euro/jaar), een accijnskorting, inzet op aangepaste regelgeving en 1 miljard euro per jaar voor innovatie, een brede stoppersregeling en de aanpak van de mestmarkt. Voor de komende vijf jaar continueert de coalitie de middelen en regelingen voor alle ontwikkelsporen: innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Voor de jaren daarna is hier geen geld voor gereserveerd.

Het structureel betalen voor taken zoals agrarisch natuurbeheer biedt meer deelnemende boeren een beter financieel perspectief. Daarnaast wordt ingezet op de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen. Ook de nieuwe coalitie wil de positie van de boeren in de keten versterken, zodat zij een structureel betere prijs voor hun producten ontvangen. Tijdens de onderhandelingen over het ontwerp-Landbouwakkoord lagen hiervoor opties op tafel die het nieuwe kabinet nader kan onderzoeken. Dit zou een verdere versterking van het financieel perspectief op de langere termijn kunnen opleveren.

De stapsgewijze omslag naar een juridisch houdbare en handhaafbare doelsturing betekent voor het nieuwe kabinet een omvangrijke en complexe stelselwijziging die meerdere jaren in beslag zal nemen. De technische complexiteit is groot en niet zonder risico's. Het valt nog niet in te schatten welke effecten de voorgenomen omslag naar bedrijfsspecifieke emissiedoelen (doelsturing) en investeringen in innovatie zullen hebben.

Ten opzichte van de huidige ramingen voor de uitstoot van stikstof – waarin het vanuit het Transitiefonds gefinancierde beleid niet was meegenomen omdat het nog niet concreet was uitgewerkt – zijn vooralsnog weinig veranderingen in emissies te verwachten, tenzij de Nederlandse inzet erin slaagt om in Brussel toestemming te krijgen om toch meer mest te kunnen uitrijden. Dat zou een deel van de verwachte daling ongedaan maken en de uitstoot van ammoniak, ten opzichte van die raming voor 2030, met maximaal 5 – 10 procent kunnen doen stijgen.

Zet in op agrarisch natuurbeheer met een goede ecologische invulling

Het Hoofdlijnenakkoord laat een prioriteitsverschuiving zien in het natuurbeleid: niet stikstofreductie staat centraal maar natuurherstel. Bovendien laat het akkoord een verschuiving van aandacht en middelen zien richting agrarisch natuurbeheer. Het gaat nu niet goed met wettelijk beschermde soorten in het agrarisch gebied, zoals boerenlandvogels. Belangrijk aandachtspunt is dat door het voorgenomen extra budget het stelsel van agrarisch natuurbeheer met een factor vijf dient te groeien. Daarnaast vraagt het aandacht om de middelen voor het agrarisch natuurbeheer ecologisch zo effectief mogelijk in te zetten. Dit laatste zal een positief effect hebben op de soorten buiten de Natura 2000-gebieden en kan ook binnen Natura 2000-gebieden gunstige effecten hebben. Het past ook in het nog op te stellen Nationale Biodiversiteit Strategie en Actie Plan (NBSAP) waarin Nederland moet laten zien hoe het gaat bijdragen aan de realisatie van doelen voor 2030 en 2050 onder het in 2022 aangenomen VN Biodiversiteitsverdrag. Om deze mondiale doelstellingen en die van de Vogel- en Habitatrictlijn in Nederland te realiseren, is naast agrarisch natuurbeheer ook betere bescherming van kwetsbare natuurgebieden en herstel van natuur nodig. Door trage herstelprocessen van natuur kunnen de effecten van investeringen die nu worden gedaan pas op de langere termijn zichtbaar worden.

Een systeem dat natuurkwaliteit leidend laat zijn, vereist aandacht voor monitoring van natuurherstelmaatregelen, condities én natuurkwaliteit. Uit eerdere analyses blijkt dat het huidige monitorsysteem vooralsnog niet toereikend is en dat de financiering voor de verbetering hiervan niet is zekergesteld. Als het de ambitie is om de daadwerkelijk gemeten natuurkwaliteit leidend te laten zijn, dan is het dus vooral belangrijk om financiering voor verbeterde natuurmonitoring vast te leggen. De provincies schatten de kosten voor robuustere monitoring, informatievoorziening en rapportage over de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijn op circa 330 miljoen euro tot 2030.

Verder vereist een systeem waarin natuurkwaliteit leidend is ook een kwantificering van de gebiedsspecifieke natuurdoelen per Natura 2000-gebied én een gebiedsgerichte benadering die in de gebieden de juiste drukfactoren in samenhang aanpakt. De beschikbaarheid van grond en het anders omgaan met die grond is hierbij van groot belang. Of het nu gaat om het verhogen van de grondwaterstand, het tegengaan van versnippering of het creëren van extra leefgebied voor planten- en diersoorten: een andere omgang met (agrarische) grond zal een voorwaarde zijn om gebiedsgericht de drukfactoren te kunnen wegnemen en de natuurdoelen te kunnen halen.

In specifieke situaties zullen schadeloosstelling en doorzettingskracht nodig zijn. Het vooraf uitsluiten van instrumenten, zoals onteigening, zal de gebiedsgerichte benadering minder effectief maken.

Door het schrappen van het Transitiefonds (zie hierna) zijn minder middelen beschikbaar voor natuuruitbreiding, gebiedsgericht beleid en actief grondbeleid – allemaal voorwaardelijk om drukfactoren (zoals verdroging, versnippering en klimaatverandering) in samenhang aan te pakken en te

zorgen voor systeemherstel. Historisch gezien blijven de begrote bedragen hoog, maar ten opzichte van de oorspronkelijke bedragen uit het Transitiefonds is binnen Natura 2000-gebieden daardoor minder herstel te verwachten van natuur.

Investeer in de uitvoering om publieke miljarden effectief te besteden

PVV, VVD, NSC en BBB bezuinigen op middelen voor het landelijk gebied door het voorgenomen Transitiefonds te schrappen. Daar staat tegenover dat er incidenteel 5 miljard euro voor innovatie, een opkoopregeling en aanpak van de mestmarkt wordt uitgetrokken plus structureel 500 miljoen euro per jaar voor agrarisch natuurbeheer. Per saldo is er tot en met 2035 10 miljard euro minder ten opzichte van het indicatieve budget van het Transitiefonds. Doordat de huidige miljarden op de LNV-begroting voor het landelijk gebied blijven staan – onder andere voor uitkoopregelingen, de gebiedsaanpak van provincies en het Programma Natuur – is er in historisch opzicht nog altijd veel geld beschikbaar, zeker tijdens de komende kabinetsperiode. Naast een versobering is ook een verschuiving te zien naar agrarische natuur en innovatie. Vooral op de wat langere termijn is er minder geld beschikbaar voor uitkoop, extensivering en de aanpassing van agrarisch grondgebruik, maar dat speelt niet op de kortere termijn. De afgelopen jaren bleef het wegzetten van middelen bovendien fors achter bij de ambities. De bottleneck was niet zozeer de hoeveelheid middelen maar de uitvoeringscapaciteit. Dat roept de vraag op of er met minder budget in de praktijk ook minder zal worden besteed. Ongeacht de bezuinigingen op het totale budget onderstreept dit vooral het belang te investeren in voldoende uitvoeringscapaciteit om de bestaande miljarden effectief en doelmatig te besteden.

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 12 juni 2024

PBL-publicatienummer: 5559

Contact

Jacqueline.Timmerhuis@pbl.nl

Over het PBL

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.