

Vergaderjaar 2024–2025

36 725 XIV

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2025 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSEL- ZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2025

Middels deze brief informeer ik de Kamer over voorstellen met nieuwe financiële gevolgen (€ 20 miljoen of meer in enig jaar) die zijn opgenomen in de 1e suppletoire begroting 2025 van LNVN. Het betreffen ditmaal maatregelen uit het startpakket Nederland van het slot. Hierbij wordt conform wetsartikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 per voorstel ingegaan op doelen, instrumenten, financiële gevolgen, verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid en voorgenomen monitoring en evaluatie. Sinds eind 2021 gebeurt dit Rijksbreed via de werkwijze «Beleidskeuzes uitgelegd», zie Kamerstuk 31 865, nr. 198.

Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Vrijwillige beëindigingsregeling
2. Extensiveringsregeling
3. Doelsturing
4. Uitbreiding agrarisch natuurbeheer

Over de invulling van de maatregelen moeten nog een aantal keuzes worden gemaakt. Ik zal uw Kamer verder informeren over de voortgang, doelmatig- en doeltreffendheid van bovenstaande. Helaas is het niet gelukt om bijgaande informatie eerder met uw Kamer te delen. Verder wordt nog gewerkt aan de CW 3.1-kaders op het gebied van de natuurherstelmaatregelen. Daarover informeer ik uw Kamer zo spoedig mogelijk.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

1. Vrijwillige beëindigingsregeling

Beleidskeuzes Uitgelegd

Doe(len)

Het kabinet maakt een Vrijwillige beëindigingsregeling (Vbr) mogelijk voor veehouders die willen stoppen, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan bedrijfsopvolging. Deze regeling richt zich op gebieden met de meest urgente stikstofproblematiek en draagt bij aan het verminderen van de depositie van stikstof op kwetsbare Natura 2000-gebieden. De regeling maakt onderdeel uit van het Startpakket Nederland van het slot. Daarnaast ondersteunt de regeling ook andere doelen, zoals het verkleinen van het mestoverschot, de klimaatopgave en milieudoelen. Hiervoor is op korte termijn € 750 miljoen voorzien (2026–2028).

Reductie van ammoniakemissie is hoofddoel van de Vrijwillige beëindigingsregeling. Belangrijke effecten van de regeling zijn daarnaast de reductie van de emissies van broeikasgassen en het verlagen van demestproductie (stikstof en fosfaat). Door de definitieve en onherroepelijke sluiting van de productie en productiecapaciteit op veehouderijlocaties verkleint de veestapel, neemt de emissie van stikstof en broeikasgassen af, vermindert de mestproductie en draagt de regeling zo bij aan het creëren van ruimte voor veehouders die willen blijven. Deze resultaten worden bereikt door veehouders, die hun productie op vrijwillige basis definitief en onherroepelijk willen beëindigen, met een subsidie financieel te ondersteunen.

Hieronder een uitgebreidere opsomming van de problematiek en doelen die de Vrijwillige beëindigingsregeling adresseert:

- De Landelijke beëindigingsregelingen veehouderijlocaties (Lbv, Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren) zijn gericht op het terugdringen van de stikstofdepositie (puntbelasting) van locaties met een hoge stikstofdepositie op gevoelige Natura 2000-gebieden en kennen daarom een drempelwaarde voor stikstofdepositie. Beëindiging van veehouderijlocaties is ook essentieel voor het verlagen van de stikstofdeken (en draagt zo ook bij aan het verminderen van de stikstofdepositie) en de realisatie van de klimaatdoelen voor de veehouderij in 2030.
- Bedrijfsbeëindiging in combinatie met het doorhalen van productierechten vermindert tevens de mestproductie en de omvang van het niet-plaatsbaar mestoverschot in Nederland als gevolg van het vervallen van de derogatie en de aanscherping van gebruiksnormen in het kader van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Dit alles draagt bij aan het toekomstperspectief van blijvende veehouders omdat er eerder ruimte komt voor toestemmingsverlening, de restemissie-opgaven kleiner worden en het maatregelpakket voor blijvers economisch behapbaar wordt.
- De situatie op de mestmarkt kan, zonder verdere interventie, leiden tot een afname van het aantal bedrijven (koude sanering/ ongerichte faillissementen), maar leidt in dat geval niet noodzakelijk tot een daling van de productiecapaciteit. De afgelopen decennia is het aantal veehouders gestaag gedaald, maar is de vrijvallende productiecapaciteit (in ieder geval de productierechten voor varkens, pluimvee en melkvee) geabsorbeerd in de markt. Zeker als productierechten in de markt relatief goedkoop zijn, is het interessant om deze aan te houden of te verwerven met het oog op uitbreiding later. Daardoor ontstaat de facto latente ruimte. De beoogde nieuwe Vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouderijlocaties draagt eraan bij dit te voorkomen.

Beleidsinstrument(en)

De Vrijwillige beëindigingsregeling is een subsidieregeling die door de Europese Commissie goedgekeurd dient te worden als geoorloofde staatssteun. Omdat de regeling moet passen binnen de Europese steunkaders, ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de bestaande beëindigingsregelingen Lbv, Lbv-plus en Lbv kleinere sectoren. Uitgangspunt is om bij de invulling van de Vrijwillige beëindigingsregeling zoveel mogelijk de systematiek van de Lbv-regelingen aan te houden.

Verder moet de regeling voor RVO goed uitvoerbaar en voor ondernemers werkbaar te zijn.

Financiële gevolgen voor het Rijk

In het hoofdlijnenakkoord (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 37) is er € 5 miljard gereserveerd op de Aanvullende Post (AP) voor de agrarische sector. Uit deze envelop wordt € 750 miljoen beschikbaar gesteld voor de Vrijwillige beëindigingsregeling.

Het kasritme van deze middelen is als volgt (bedragen x € miljoen):

2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
–	150	500	150		750

Het beschikbare budget is inclusief uitvoeringskosten. De planning is dat de regeling in loop van het tweede kwartaal van 2026 opengaat, waarmee de eerste (deel)betalingen in de tweede helft van 2026 kunnen plaatsvinden.

Financiële gevolgen maatschappelijke sectoren

De definitieve en onherroepelijke beëindiging van veehouderijlocaties kan (financiële) gevolgen hebben voor ondernemers in de keten die producten of diensten leveren of afnemen van primaire bedrijven.

Nagestreefde doeltreffendheid

Beëindiging van veehouderijlocaties leidt onomkeerbaar en permanent tot verkleining van de veestapel en draagt zodoende bij aan het verlagen van de ammoniakemissie die terechtkomt in de stikstofdeken. Daarbij zal het bijdragen aan de realisatie van de klimaatdoelen voor de veehouderij in 2030. Afhankelijk van de ligging van de veehouderijlocaties die worden beëindigd draagt de Vrijwillige beëindigingsregeling ook bij aan de realisatie van gebiedsspecifieke natuur-, stikstof- en waterdoelen.

Doordat veehouderijbedrijven sluiten vermindert tevens de mestproductie en de omvang van het niet-plaatsbaar mestoverschot in Nederland. Op macro-niveau leidt een beëindigingsregeling ertoe dat de milieu-opgaven voor de blijvende veehouderijbedrijven kleiner worden.

Nagestreefde doelmatigheid

Een Vrijwillige beëindigingsregeling richt zich op veehouders die tot het besluit zijn gekomen dat zij gaan stoppen met hun veehouderijbedrijf. De regeling haakt daarmee aan bij de bestaande autonome ontwikkeling in de sector. Doordat de regeling zich richt op gebieden met de meest urgente stikstofproblematiek wordt op een zo doelmatig mogelijke wijze

bijgedragen aan de realisatie van de doelen op het gebied van natuur en stikstof.

Evaluatieparagraaf

De voortgang van maatregelen die tot doel hebben de ammoniakemissie en stikstofdepositie te reduceren worden gemonitord door een onafhankelijk consortium van kennisinstituten. Over de resultaten wordt periodiek gemonitord. De voortgang van de Vrijwillige beëindigingsregeling wordt gemonitord door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, als uitvoerder van de regeling.

2. Extensiveringsregeling

Beleidskeuzes Uitgelegd

Doe(len)

De beoogde extensiveringsregeling draagt bij aan het behalen van klimaat- en ammoniakdoelen en zal als neveneffect verlichting kunnen brengen op de mestmarkt. De doelen van de regeling worden bereikt door het verlenen van een subsidie aan melkveehouders, die op vrijwillige basis tijdelijk op hun bedrijf het aantal melkkoeien met minimaal 10% en maximaal 20% verminderen.

De subsidie bestaat uit een vergoeding voor de netto-inkomstenderving die het gevolg is van het houden van minder melkkoeien en het permanent doorhalen van het bijbehorende fosfaatrecht. Het aantal melkkoeien mag, na het afstoten van 10 – 20%, gedurende de extensiveringsperiode niet toenemen. Fosfaatrechten behorende bij het aantal af te stoten melkkoeien, dienen definitief te worden doorgehaald ten behoeve van de borging van permanente emissiereductie op sectorniveau. Gedurende de extensiveringsperiode mag het areaal grasland op het bedrijf niet kleiner worden vanwege de waterkwaliteit. Daarnaast mag het aantal overige graasdieren op het bedrijf niet toenemen gedurende de extensiveringsperiode.

Beleidsinstrument(en)

De tijdelijke extensiveringsregeling dient een vrijwillige subsidieregeling te worden die geoorloofde staatssteun omvat. De regeling staat open voor alle melkveehouders. We verwachten vooral belangstelling van:

- (1) een groep melkveehouders die tot 2022 de mest (grotendeels) op het eigen bedrijf kon afzetten en nu geconfronteerd wordt met hoge mestafzetkosten, geen vaste mestafzet relaties heeft en daarom tijdelijk minder zou willen produceren om later eventueel weer terug te gaan naar het huidige aantal koeien. Daarvoor moeten dan wel eerst in de markt fosfaatrechten worden gekocht;
- (2) een groep melkveehouders die deze regeling kan benutten als een eerste stap richting een blijvende extensievere bedrijfsvoering.

De regeling moet passen binnen de Europese steunkaders. Omdat geen sprake is van een permanente en onomkeerbare gedeeltelijke bedrijfsbeëindiging maar van een tijdelijke extensivering van de melkveebezetting (met een structurele afname van het aantal fosfaatrechten op sector-niveau) wordt onderzocht of het staatssteunkader voor agromilieuklimaat verbintenissen een begaanbare weg is.

Verder moet de extensiveringsregeling voor RVO goed uitvoerbaar zijn en voor de ondernemer dient deze werkbaar te zijn.

Er moeten nog inhoudelijke beleidskeuzes worden gemaakt, onder andere op de volgende onderdelen:

- De duur van de extensiveringsperiode;
- De hoogte van de extensiveringsvergoeding.

Daarnaast dient nog duidelijk te worden wat de hoogte en de aard van de private bijdrage vanuit de zuivelsector (politieke randvoorwaarde) is die ten goede komt aan de deelnemende melkveehouders, om zo de deelnamebereidheid (verder) te verhogen (conform motie van Campen).

Financiële gevolgen voor het Rijk

In het startpakket is € 627 mln vrijgemaakt voor de extensiveringsregeling, waarvan € 40 miljoen wordt gereserveerd voor de uitvoering van de regeling. Het definitieve aantal koeien dat uit de markt kan worden gehaald is afhankelijk van de uiteindelijke vergoeding voor de inkomstderving per koe. Betreffende de vergoeding per koe wordt gebalanceerd tussen doelmatigheid en deelnamebereidheid, om zo veel mogelijk extensivering te realiseren.

Kasritme	2025	2026	2027	2028	2029	Totaal
Extensiveringssubsidie	206	151	100	100	30	587
Uitvoeringskosten	3	14	10	10	3	40
Totaal	209	165	110	110	33	627

De uiteindelijke realisatie van de middelen is van een aantal zaken afhankelijk. Zo is het moment van openstellen en sluiten van de regeling een bepalende factor in de deelnamebereidheid. De voorlopige planning is dat de regeling naar verwachting in het vierde kwartaal van 2025 gepubliceerd en opengesteld kan worden. De doorlooptijd voor het publiceren en openstellen van de regeling is afhankelijk van onder andere de volgende zaken:

- Er wordt op dit moment onderzocht hoe de regeling past binnen het steunkader van de agromilieuklimaatverbintenissen. WSER zal hiertoe op korte termijn een rapport opleveren dat als nadere onderbouwing aan de Europese Commissie kan worden overgelegd.
- De regeling (pre)notificeren bij de Europese Commissie;

Bij notificatie bij de EC moet de regeling definitief zijn, afgestemd zijn met de sector en getoetst zijn op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarnaast dient helder te zijn waar de private bijdrage op ziet en welke voorwaarden hierbij gelden.

Financiële gevolgen maatschappelijke sectoren

Randvoorwaarde is dat sprake moet zijn van een substantiële financiële bijdrage van private partijen (zuivelindustrie, banken en andere ketenpartijen) die ten goede komt aan de deelnemende melkveehouders.

Nagestreefde doeltreffendheid

Een extensiveringsregeling in combinatie met het permanent doorhalen van het aantal fosfaatrechten, dat overeenkomt met de afname van het aantal melkkoeien op het melkveebedrijf, zorgt dat de emissiereductie geborgd is en draagt zodoende bij aan het verlagen van klimaat- en ammoniakemissies. Dit zal tevens bijdragen aan de realisatie van de klimaat- en ammoniakdoelen voor de veehouderij in 2030.

Nagestreefde doelmatigheid

De beoogde extensiveringsregeling voor de melkveehouderij is gericht op een andere doelgroep dan de beëindigingsregelingen en is aanvullend op deze regelingen. Deze regeling leidt door het definitief doorhalen van fosfaatrechten tot een geborgde emissiereductie van klimaat- en ammoniakemissies. Als neveneffect kan de regeling verlichting brengen op de mestmarkt.

Evaluatieparagraaf

Het resultaat van de beoogde extensiveringsregeling voor de melkveehouderij wordt op verschillende manieren gemonitord, zoals:

1. Het aantal ingediende subsidieaanvragen;
2. Het aantal positieve subsidiebeschikkingen;
3. Het aantal melkkoeien dat in totaal is afgestoten;
4. De hoeveelheid fosfaatrecht dat is doorgehaald;
5. De totale afname van de emissies van broeikasgassen en ammoniak en de vermindering van de mestproductie.

De monitoring moet inzicht geven in de effecten van de beoogde regeling. De inzichten kunnen gebruikt worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze regeling te beoordelen. Tevens vereisen de Europese staatssteunkaders een uitgebreid evaluatieplan als onderdeel van de notificatieprocedure.

3. Doelsturing

Beleidskeuzes Uitgelegd

Doel(en)

Doelsturing draagt bij aan het halen van doelen op het gebied van stikstof, klimaat en waterkwaliteit.

De uitrol van doelsturing is opgedeeld in vier trajecten/maatregelen met onderstaande subdoelen:

1. De doorontwikkeling van de KPI-systematiek en uitrollen stoffenbalans heeft tot doel om tot een landelijk gedragen KPI-systeem te komen, waarbij ook realistische streef- en drempelwaarden op bedrijfsniveau kunnen worden vastgesteld.
2. Data en monitoring heeft tot doel om een datastrategie vast te stellen en een data-architectuur te ontwikkelen, waarbij data bij elkaar worden gebracht om bedrijfsprestaties te kunnen berekenen en een datasysteem wordt ontwikkeld dat kan worden gebruikt om doelsturing op het boerenerv mogelijk te maken.
3. Toezicht en handhaving heeft als doel om de werkprocessen en systemen zodanig in te richten dat deze organisaties kunnen werken met het doelsturingssysteem dat ontwikkeld wordt.
4. Implementatie systematiek doelsturing heeft tot doel om bij te dragen aan het uitrollen van doelsturing doormiddel van diverse ondersteunende acties.

Beleidsinstrument(en)

Om doelsturing te kunnen uitrollen moet een datasysteem worden ingericht, is onderbouwende kennis nodig, moet toezicht en handhaving worden ingericht en moeten boeren in staat gesteld zijn de omslag naar doelsturing te maken.

1. De doorontwikkeling van de KPI-systematiek en uitrollen stoffenbalans

- Beleidsondersteunend onderzoek (WR) voor doorontwikkeling van de KPI's en ter ondersteuning van het komen tot bedrijfsspecifieke emissiedoelen
- Praktijkpilots om de KPI's te testen binnen diverse gebieden en voor uiteenlopende sectoren
- Praktijkpilots om uitvoerbaarheid op het boerenerf te toetsen
- Beleidsondersteunend onderzoek als wetenschappelijke onderbouwing

2. Data en monitoring

Beleidsinzet en beleidsondersteunend onderzoek om de data-architectuur te bedenken, waarbij zoveel mogelijk publiek-privaat wordt samengewerkt

- Opdracht aan RVO/DICTU om de data-architectuur te ontwikkelen
- Opdracht aan i-interim Rijk voor een projectleider voor data en monitoring
- Praktijkpilots om de datakwaliteit en -infrastructuur in de praktijk te toetsen
- Kwaliteitsverbetering inputdata en – parameters landelijk meet- en modelinstrumentarium
- Ontwikkeling methodiek voor monitoring ammoniak emissie in de buitenlucht en regionale Intergrale milieu en natuurmonitoring.
- Onderzoek naar effectiviteit van maatregelen, incl. afwenteleffecten.

3. Toezicht en handhaving

- Praktijkpilots om diverse toepassingen van doelsturing te toetsen en om te oefenen
- Aanpassen van werkprocessen en protocollen NVWA/ RVO
- Opdracht aan NVWA en RVO voor ontwikkeling/ gereed maken van toezicht, handhaving en uitvoering
- Inregelen en het maken van afspraken met derden rond toezichts- en handhavingstaken.

4. Implementatie systematiek doelsturing

- Externe communicatie community building en vakmanschap
- Co-financiering om doelsturing uit te rollen in specifieke sectoren en/of thema's
- Ondersteuning van publiek-private systemen
- Onderhouden/ uitbreiden van een kennisnetwerk
- Communicatie opdracht aan Schuttelaar en DPI

Financiële gevolgen voor het Rijk

In totaal betreft het € 200 mln om te starten met bovengenoemde trajecten

1. De doorontwikkeling van de KPI-systematiek (17 mln.)
2. Data en monitoring (68 mln.)
4. Toezicht en handhaving (20 mln.)
5. Implementatie van de doelsturingssystematiek (95 mln.)

Deze voorlopige verdeling is indicatief en kan tussentijds worden aangepast voor een doelmatigere en doeltreffendere besteding.

Kasritme	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Governance en doorontwikkeling KPI-systeem en uitrollen stoffenbalans	7,5	9,5	0	0	0	17
In stand houden en doorontwikkelen data-infrastructuur en monitoring	24	39	2	2	1	68
Uitvoering, toezicht en handhaving RVO/NVWA	10	10	0	0	0	20
Kennisuitwisseling	20	20	18	18	19	95
Totaal	61,5	78,5	20	20	20	200

Financiële gevolgen maatschappelijke sectoren

Als doelsturing middelvoorschriften kan gaan vervangen zou het kunnen leiden tot gemiddeld lagere kosten voor de bedrijven om tot doelbereik te komen, zij hebben immers meer vrijheid om maatregelen te kiezen die aansluiten bij hun bedrijfsvoering. Echter, er zullen ook bedrijven zijn die juist duurder uit zijn, omdat voor bepaalde bedrijven de bedrijfsaanpassingen ingrijpend zijn en de kosten voor het halen van de doelen hoog zijn.

Ook is het goed om in ogenschouw te nemen dat niet alleen de overheid de kosten op zich neemt, maar dat private partijen dat ook (deels) doen.

Nagestreefde doeltreffendheid

Doelsturing in het algemeen kan leiden tot hoger doelbereik en daardoor doeltreffendheid. Mocht doelsturing op een specifiek thema niet doeltreffend(er dan middelsturing) zijn, dan zal het (vanuit de overheid) niet verder geïmplementeerd worden. Door onderzoek en praktijkpilots wordt continu gekeken naar de meest doeltreffende opties en kan tussentijds worden bijgestuurd.

Het is de combinatie van de beleidsinstrumenten die tot de nagestreefde doeltreffendheid leiden. Mocht één van de maatregelen of bijbehorende beleidsinstrumenten wegvallen, dan zal dit de doeltreffendheid beïnvloeden en zal er gezocht moeten worden naar een passend alternatief.

Nagestreefde doelmatigheid

Voor de ontwikkeling van doelsturingssystematiek wordt zoveel mogelijk samengewerkt met partijen waar de benodigde kennis en kunde aanwezig is. Bijvoorbeeld:

- Beleidondersteunend onderzoek onder leiding van kennisinstituten dragen bij aan wetenschappelijke onderbouwingen voor onder andere de KPI-systematiek en het vaststellen van bijbehorende drempel- en streefwaarden.
- Praktijkpilots dragen bij aan het toetsen van uitvoerbaarheid en verbeterpunten van bijvoorbeeld KPI's
- RVO/DICTU beschikken als uitvoerder/ICT-beheerder reeds over een belangrijke set aan basisgegevens voor doelsturing en zullen als toepasser en handhaver ook een belangrijke rol spelen voor data en monitoring
- Toezicht en handhaving worden deels uitgevoerd door de NVWA en RVO, waarbij handhavings- en toezichtstaken deels ook in de agrarische sector belegd worden

Ook wordt er ingezet op cofinanciering van bijvoorbeeld publiek-private systemen. Hierdoor kunnen er efficiënte samenwerkingen ontstaan, waardoor werk niet dubbel wordt gedaan en kosten worden bespaard.

Evaluatieparagraaf

- Beleidsondersteunende onderzoeken: Beoordeling van werkplannen en eindverslagen en begeleiding door een klankbordgroep vanuit programma doelsturing (LVVN)
- Opdracht RVO/DICTU/ i-interim: (half)jaarlijkse rapportage van RVO en tussentijdse evaluatie door een klankbordgroep vanuit programma doelsturing (LVVN)
- Praktijkpilots: klankbord groep vanuit LVVN en eindverslagen
- Onderdeel Periodieke rapportage in het kader van de begrotingscyclus

4. Uitbreiding agrarisch natuurbeheer

Beleidskeuzes Uitgelegd

Doe(len)

In het Hoofdlijnenakkoord is vanaf 2026 jaarlijks 500 miljoen euro gereserveerd voor agrarisch natuurbeheer. Met agrarisch natuurbeheer wil het demissionaire kabinet agrarische ondernemers stimuleren om op vrijwillige basis bij te dragen aan de Europese wettelijke doelstellingen voor natuur, water en klimaat, op een manier die past bij hun bedrijfsvoering en bijdraagt aan hun verdienvermogen.

De uitbreiding van het ANB zal, zoals in november aangegeven in de Contourenbrief Agrarisch Natuurbeheer (Kamerstuk 33 576, nr. 402), gericht zijn op gebieden waar vanuit de landbouw aanvullende inspanningen nodig zijn om wettelijke doelen te halen, zoals de Nederlandse veenweidegebieden, in en rondom Natura 2000-gebieden in grondwaterbeschermingsgebieden en brede beekdalén. Waar mogelijk zal ook worden ingezet op beheerpakketten die ten gunste komen van boerenlandvogels en in het bijzonder de grutto, in het kader van de infractieprocedure die de Europese Commissie is gestart.

In de Voorjaarsbesluitvorming (Kamerstuk 36 725 XIV, nr. 3) heeft het demissionair kabinet in het Startpakket MCEN een bedrag van € 200 miljoen per jaar aan structurele middelen toegekend voor de uitbreiding van het Agrarisch Natuurbeheer, waarvan het overgrote deel voor de regeling Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), en daarnaast € 12,5 miljoen voor natuurmonitoring.

Dit bestedingsplan gaat over de € 212,5 mln uit het startpakket en beschrijft hoe de middelen zullen bijdragen aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR), de Natuurherstelverordening (NHV), de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Europese klimaatverplichtingen voor de landbouw én het verdienvermogen van de agrarische ondernemer. Met € 200 miljoen structureel wordt een belangrijke eerste stap gezet richting het uitbreiden van het ANB, vooral het ANLb.

Beleidsinstrument(en)

De instrumentenmix van het ANB bestaat uit:

1. Uitbreiding van de subsidieregeling voor Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb). Met aanvullende middelen voor agrarisch natuurbeheer uit het startpakket kan het ANLb stapsgewijs groeien van de

huidige 105.000 naar indicatief 195.000 hectare in 2030. Hierbij wordt het huidige beheer voortgezet en versterkt, door een betere clustering van het beheer en een grotere inzet op zwaar beheer. Ook wordt ingezet op concurrerende vergoedingen (voor het gehele ANB), langjarige vergoedingen en een mozaïektoeslag voor zware ANLb-beheerpakketten.

2. Regeling voor investeringen die voorafgaan en ondersteunend zijn aan verdergaand agrarisch natuurbeheer. Denk daarbij aan de aanleg van kruidenrijk grasland voor weidevogels, aanpassingen in waterhuishouding of de aanleg van houtopstanden als onderdeel van de groenblauwe dooradering (GBDA).

3. Grondfaciliteit versterken door inzet op herwaardering en ruilverkaveling. Beschikbaarheid, toegankelijkheid en gebruik van agrarische grond zijn belangrijke knelpunten voor agrarische ondernemers om te kunnen verduurzamen en/of extensiveren. Om deze reden wordt ook ingezet op grondinstrumentarium ondersteunend aan de uitbreiding van het ANLb. Het startpakket voorziet in een eerste begin met dit instrument. De Nationale Grondbank kan aankopen doen voor deze doelen uit het bestaande budget.

5. Versterking van de uitvoerende organisaties voor uitbreiding van het ANB-stelsel. Uitvoeringsorganisaties, waaronder BoerenNatuur, de agrarische collectieven, RVO en overigen, worden in staat gesteld hun organisatie verder te ontwikkelen zodat er vanaf 2026 uitvoering kan worden gegeven aan de uitbreiding en nieuwe ambities.

6. GLB-pilots voor het (door)ontwikkelen van kennis en het praktijkrijp maken. Pilots zijn belangrijk om de samenhang en uitvoerbaarheid van instrumenten te toetsen. Ook zijn er pilots ter bevordering van systeeminnovatie, zoals pilots die de synergie tussen het Agrarisch Natuurbeheer en Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) versterken, in relatie met de toekomst van de ecoregeling.

7. Monitoring ANB om het agrarisch natuurbeheer zo optimaal mogelijk in te zetten. Deze post sluit daarmee aan op de behoefte aan meer inzicht in de ecologische effectiviteit van het agrarische natuurbeheer en versterkt de structurele monitoring van het ANLb.

8. De ontwikkelings- en uitvoeringskosten hebben betrekking op de groei en ontwikkeling van de front- en back-office voor het ANLb, zoals bij RVO en NVWA, zodat zij kunnen meebewegen met de ambitie. Daarnaast betreft deze post de uitvoeringskosten.

Financiële gevolgen voor het Rijk

De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting zijn als volgt:

Tabel 1 – Kasreeks startpakket Agrarisch Natuurbeheer, inclusief de middelen voor natuurmonitoring (in mln, afgeronde bedragen)

Maatregel (1e tranche)	2026	2027	2028	2029	2030	Jaarlijks t/m '35	Struc vanaf 2035
Agrarisch Natuurbeheer (ANLb en overige instrumenten)	223	239	235	236	218	206	200
Metten van de staat van de natuur	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Totaal	235,5	251,5	247,5	248,5	230,5	218,5	212,5

Financiële gevolgen maatschappelijke sectoren

De aanpak voor en de vergoedingen binnen agrarisch natuurbeheer maken het voor deelnemende boeren mogelijk om én voedsel te produceren én goed te zorgen voor belangrijke natuur- en landschapswaarden die onze Nederlandse identiteit bepalen. Door versterking van de natuurmonitoring kan de bijdrage aan de doelen voor natuur beter gevolgd worden.

Nagestreefde doeltreffendheid

De wijze waarop een bijdrage wordt geleverd aan de opgaven verschilt per instrument. Het grootste doelbereik wordt gerealiseerd door uitbreiding van het ANLb, door gerichte inzet op zwaarder en geclusterd beheer.

De middelen uit het startpakket worden met prioriteit ingezet in de leefgebieden voor de grutto, en in gebieden rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Dit resulteert in doelbereik voor:

- VHR, doelbereik voor de instandhouding van de grutto; een VHR-soort waarvoor Nederland een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Dit doelbereik komt tot stand door een toename van geclusterd zwaar beheer, zoals het verhogen van het grondwaterpeil, plasdrassen en kruidenrijk grasland. Kruidenrijke graslanden dragen ook bij aan leefgebied voor graslandvlinders, een opgave uit de Natuurherstelverordening (NHV).
- Natuurherstel, dankzij beheerpakketten gericht op VHR-doelsoorten en groenblauwe dooradering.
- Klimaat, een grote bijdrage aan klimaatopgaven voor met name de veenweidegebieden door het verhogen van de grondwaterpeil en beheer gericht op opname van CO₂ in de bodem en in landschapselementen.
- Oppervlaktewaterkwaliteit, met name in beekdalen, bijdragen hieraan dankzij natuurvriendelijke oevers, kruidenrijk grasland en randenbeheer.
- Grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden, dankzij beheer zoals kruidenrijk grasland, rustgewassen en bouwplanmaatregelen.

De bijdrage aan dit doelbereik gaat hand in hand met het versterken van het verdienvermogen van agrarische bedrijven.

Voor de uitwerking van het ANB worden de volgende adviezen meegenomen om de doeltreffendheid te waarborgen: (1) de ecologische evaluatie van het ANLb (Visser en Kleyheeg, 2025) en (2) de beleidsbrief Agrarisch Natuurbeheer van het Planbureau voor de Leefomgeving (Huitzing et al., 2025).¹ Het traject van de actualisatie van het ANLb doelenkader zal bijdragen aan het effectief inzetten van het ANLb. Monitoring op doelbereik wordt versterkt, zodat de aanpak voor agrarisch natuurbeheer waar nodig kan worden bijgestuurd.

Nagestreefde doelmatigheid

Er wordt gebruikgemaakt van bestaand instrumentarium, waardoor we direct aan de slag kunnen en de administratieve lasten voor overheden en agrarische collectieven niet onnodig worden verhoogd. Middels de 40 agrarische collectieven kan het ANLb stapsgewijs worden uitgebreid.

¹ Ook wordt invulling gegeven aan de adviezen van de sectorpartijen en moties van de Tweede Kamer, zoals recente motie van het lid Podt (Kamerstuk 35 334, nr. 378) en eerdere moties van lid Kostić (Kamerstuk 35 334, nr. 312) en het lid van Campen (Kamerstuk 36 600 XIV, nr. 42).

De middelen voor agrarisch natuurbeheer kunnen in nauwe samenhang met middelen uit het GLB worden ingezet, waardoor optimaal gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare middelen en binnen de Europese staatssteunkaders.

Bij de uitbreiding van beheerpakketten zal gecombineerd worden ingezet op natuur-, water- en klimaatdoelen.

De aanpak voor agrarisch natuurbeheer wordt in 2025 verder uitgewerkt in samenwerking met medeoverheden, agrarische collectieven en belanghebbenden, waarbij ook bestaande knelpunten in de uitvoering van het ANLb-instrumentarium worden opgepakt.

Evaluatieparagraaf

De ANB-instrumentmix maakt voor een groot deel onderdeel uit van het GLB. Binnen het GLB vindt monitoring op verschillende manieren plaats, waaronder via het jaarlijkse verslag over de uitvoering, waarin prestaties, output en financiën worden gerapporteerd. Daarnaast worden de beleidseffecten gemonitord en gerapporteerd, zoals

- Voortgangsrapportage Natuur
- NHV & de bijhorende basislijn
- VHR rapportage (informatie over doelbereik)
- KRW monitoring (nutriënten/gewasbescherming en waterkwaliteit)

Ook wordt de ANB meegenomen in de periodieke rapportage natuur.