

Crises in de landbouw: van verkokerde wetten naar weidse blik? Reeks 'Duurzaamheid'

Sociaal-economische wetgeving : tijdschrift voor Europees en economisch recht /
Nederlandse Vereniging voor Europees Recht

Backes, C.W.; Alblas, E.C.

<https://www.uitgeverijparis.nl/nl/reader/2000000005/2000000174>

This publication is made publicly available in the institutional repository of Wageningen University and Research, under the terms of article 25fa of the Dutch Copyright Act, also known as the Amendment Taverne.

Article 25fa states that the author of a short scientific work funded either wholly or partially by Dutch public funds is entitled to make that work publicly available for no consideration following a reasonable period of time after the work was first published, provided that clear reference is made to the source of the first publication of the work.

This publication is distributed using the principles as determined in the Association of Universities in the Netherlands (VSNU) 'Article 25fa implementation' project. According to these principles research outputs of researchers employed by Dutch Universities that comply with the legal requirements of Article 25fa of the Dutch Copyright Act are distributed online and free of cost or other barriers in institutional repositories. Research outputs are distributed six months after their first online publication in the original published version and with proper attribution to the source of the original publication.

You are permitted to download and use the publication for personal purposes. All rights remain with the author(s) and / or copyright owner(s) of this work. Any use of the publication or parts of it other than authorised under article 25fa of the Dutch Copyright act is prohibited. Wageningen University & Research and the author(s) of this publication shall not be held responsible or liable for any damages resulting from your (re)use of this publication.

For questions regarding the public availability of this publication please contact
openaccess.library@wur.nl

Crises in de landbouw: van verkokerde wetten naar weidse blik?

Reeks 'Duurzaamheid'

19

C.W. Backes en E. Alblas*

Verkokerde wetten zijn niet voldoende om de vele, samenhangende uitdagingen waar de landbouw voor staat effectief aan te pakken. De auteurs pleiten voor een 'weidse blik'; een integrale langetermijnbenadering in regelgeving en beleid.

I. Inleiding

Nederland is een klein land, met maar liefst zeventien miljoen inwoners. Meer dan de helft van het Nederlandse grondgebied wordt gebruikt voor de landbouw.¹ Na de Verenigde Staten is Nederland de grootste landbouwexporteur, zowel door de export van eigen productie als door wederuitvoer en verwerking van landbouwimport.² Nederland heeft daarnaast ook de grootste veedichtheid van alle EU-landen,³ en volgens sommige berekeningen zelfs de hele wereld.⁴ Door deze grote omvang is het wellicht niet verwonderlijk dat de landbouw een grote impact heeft op onze leefomgeving. Dit is zeker geen nieuw fenomeen: al vanaf het begin van de zeventiende eeuw werd hier land drooggelegd om voedsel te kunnen verbouwen, resulterend in het

karacteristieke polderlandschap.⁵ Ook bijvoorbeeld de bekende zandverstuivingen op de Veluwe hebben hun oorsprong bij de (intensieve) schapenteelt in het gebied vanaf de zestiende eeuw.⁶

In toenemende mate drukt de landbouw niet alleen landschappelijk, maar ook qua milieu een grote stempel binnen en buiten de Nederlandse landgrenzen. Hoewel door agrariërs in de laatste decennia veel belangrijke stappen gezet zijn op het gebied van duurzaamheid,⁷ blijven de niveaus van onder andere meststoffen, nitraatwaarden en pesticiden erg hoog.⁸ Ook maatschappelijk leidt dit tot steeds meer schuring: zo stapten burgers in Drenthe recent naar de rechter vanwege het pesticidegebruik in de lelieteelt,⁹ en in Brabant – de meest veedichte regio van Europa – laaien de discussies op over de gezondheidsrisico's van burgers rondom intensieve veebedrijven.¹⁰ De stikstofuitspraak van de Raad van State uit 2019 legde een bom onder het vergunningensysteem voor (voornamelijk de intensieve) landbouw, en zette de verhoudingen door heel het land verder op scherp.¹¹ Centraal bij deze polycrisis rondom de Nederlandse landbouw staat het milieurechtelijke regelgevende kader waar de landbouw aan gebonden is. Het leeuwendeel hiervan komt uit Brussel, denk hierbij bijvoorbeeld

* Prof. dr. Chris Backes is hoogleraar Omgevingsrecht aan het Utrecht Center for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL). Dr. Edwin Alblas is universitair docent milieurecht bij de Law Group, Wageningen University & Research.

Dit artikel verschijnt in de reeks 'Duurzaamheid'. Overige artikelen die eerder in deze reeks verschenen zijn:

1. E. van Zimmeren, 'Het concept "duurzaamheid" ontfaafelen – een begin, geen eindpunt' (inleidend artikel), *SEW* 2023, afl. 7/8;

2. P. Wesselius & R. Buma, 'Overzichtsartikel mededingingsrecht en duurzaamheid', *SEW* 2023, afl. 9;

3. S. van Gulijk & J. Voorter, 'West-Europees publiek en privaat beleid en (voorgenomen) wetgeving voor een circulaire bouwsector: een systematische analyse', *SEW* 2023, afl. 10;

4. T. van der Vijver, 'Corporate sustainability 2.0: de hete hangijzers van de voorgestelde Europese corporate sustainability due diligence-richtlijn (CSDDD)', *SEW* 2023, afl. 11;

5. F. Fleurke, 'Het Nederlandse stikstofbeleid: een algemene en voortdurende praktijk van nalaten in het kader van artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn', *SEW* 2023, afl. 12;

6. S. Pauwels, 'Geen "duurzame stad" zonder "duurzame regelgeving"', *SEW* 2024, afl. 1.

1 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Hoe wordt de Nederlandse bodem gebruikt? Nederland in cijfers 2020', [cbs.nl](https://www.cbs.nl) (laatst geraadpleegd 1 augustus 2023).

2 CBS, 'Nederland in EU grootste importeur Braziliaanse landbouw', [cbs.nl](https://www.cbs.nl), 6 juli 2022 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

3 Eurostat, 'Index van de veedichtheid', data.europa.eu (laatst geraadpleegd 9 augustus 2023).

4 F. Opromolla, 'Heeft Nederland de hoogste veedichtheid ter wereld? Dat hangt af van de berekening', nieuwscheckers.nl, 29 mei 2019 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

5 J.M. Pujals, 'De geschiedenis van de Beemster', nationalgeographic.nl, 11 april 2023 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

6 O. Spekman, 'Zandverstuivingen op de Noord-West Veluwe', mijngelderland.nl (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

7 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 'Landbouw wordt duurzamer, maar beleid onvoldoende om milieudoelen te halen', pbl.nl, 29 oktober 2007 (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

8 Zie bijvoorbeeld: Compendium voor de leefomgeving (CLO), 'Nitraat in het uitspoelend water onder landbouwbedrijven, 1992-2021', clo.nl, 24 april 2023 (laatst geraadpleegd 1 december 2023).

9 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333. Zie ook: O. Havermans, 'Lelieteler mag toch spuiten, met de vier middelen die hij écht nodig heeft', *Trouw* 10 juli 2023.

10 Zie bijvoorbeeld: O. Akinci, 'Zorgt de veehouderij voor meer coronadoden in Oost-Brabant?', *Trouw* 30 april 2020.

11 Zie bijvoorbeeld: NOS, 'Tienduizenden boeren maken vuist tegen kabinet, actie leidt tot chaos op wegen', nos.nl, 22 juni 2022 (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

aan Europese richtlijnen en verordeningen over het gebruik van meststoffen, water, pesticiden en meer.¹² In Nederland is deze verkokerde benadering overgenomen in specifieke nationale wetten. In toenemende mate lijkt echter elk sectoraal wettelijk kader in zijn eigen ‘crisis’ te belanden; naast de Habitatrictlijn (stikstof), bijvoorbeeld ook de Kaderrichtlijn water (waterkwaliteit Nederlandse wateren) en de Nitraatrictlijn (overschrijding nitraatwaarden). En uiteraard moeten de broeikasgasemissies uit de landbouw ook omlaag om de klimaatcrisis het hoofd te kunnen bieden. In deze context wordt in de bestaande literatuur steeds meer de noodzaak benadrukt om te komen tot effectievere regelgeving door een meer integrale, langetermijnnormering van de landbouw.¹³

Dit leidt tot de vraag in hoeverre de huidige Europese wetgeving een samenhangend geheel biedt om de bestaande problemen te lijf te gaan. Daarnaast kan worden afgevraagd wat, waar relevant, kan bijdragen aan een meer integrale benadering op nationaal niveau. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zullen we allereerst uiteenzetten wat de belangrijkste Europese milieurechtelijke kaders zijn met betrekking tot de landbouw. Op basis van een nadere analyse van dat geheel zullen wij enkele concrete handvatten geven over hoe, naar ons idee, toegewerkt kan worden naar een meer integrale aansturing ter verduurzaming van de landbouw. Belangrijk hierbij te benoemen is dat een integrale blik uiteindelijk ook meer zal vereisen dan het bundelen van *milieu*-uitdagingen. Er zal ook gekeken kunnen en wellicht moeten worden naar andere uitdagingen zoals op het gebied van volksgezondheid en huisvesting. Zo gaat een lagere veebezetting bijvoorbeeld gepaard met meer dierenwelzijn, minder kans op ziektes, en daarmee een lagere inzet van antibiotica. Dit laatste kan vervolgens weer positieve effecten hebben voor de volksgezondheid door het reduceren van risico's op antibioticaresistenties.¹⁴ Om de focus in dit artikel te behouden, zullen wij ons hier echter in de eerste plaats richten op het realiseren van een meer integrale benadering met betrekking tot het milieu.

2. Wetgeving voor de landbouw: van Brussel naar de polder

Hierna zullen de belangrijkste Europese milieurechtelijke kaders worden beschreven, respectievelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de kaders voor nitraat, water, natuur, klimaat en voor pesticiden. In onze beschrijving zullen we ons richten op de doelstellingen en achtergrond, de Nederlandse implementatie, en de betekenis voor agrariërs.

2.1. Gemeenschappelijk landbouwbeleid

2.1.1. Doelstelling, achtergrond

Het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) werd in 1957 geïntroduceerd om de landbouwsector te moderniseren, de voedselproductie te stimuleren en boeren in Europa te ondersteunen na de verwoestende gevolgen van de Tweede Wereldoorlog.¹⁵ Het GLB heeft van origine geen milieugerelateerde doelen, hoewel over tijd wel steeds meer milieugerichte eisen en maatregelen aan het GLB zijn gekoppeld. Maar liefst een derde van het EU-budget gaat op aan het GLB, namelijk ongeveer € 56 miljard per jaar.¹⁶

Het GLB heeft een tweepijlerstructuur. De eerste pijler omvat ‘directe betalingen’; subsidies die in principe beschikbaar zijn voor alle boeren, op voorwaarde dat ze zich houden aan de geldende wettelijke kaders en voorwaarden voor goede landbouw- en milieucondities (‘conditionaliteit’). Deze subsidies zijn vooral gericht op het bijdragen aan de stabiliteit in de voedselproductie en inkomenszekerheid voor boeren. De tweede pijler focust op meer gerichte subsidies voor plattelandsontwikkeling en milieubescherming.

2.1.2. Instrumenten en Nederlandse implementatie

In Nederland bestaat de eerste pijler allereerst uit directe betalingen, waarvan 43% bestaat uit de zogenoemde ‘vergroeningsbetaling’, waarbij specifieke eisen gesteld worden met betrekking tot gewasdiversificatie, ecologische aandachtsgebieden en blijvend grasland.¹⁷ Agrariërs kunnen daarnaast aanspraak maken op aanvullende betalingen door het uitvoeren voor zogenoemde ‘ecoac-

¹² Het wettelijke kader zal in paragraaf 2 verder uiteen worden gezet.

¹³ M. Vink e.a., *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis*, Den Haag: PBL 2021; G.H. Ros e.a., *Gebieds- en bedrijfsgerichte handelingsperspectieven voor een duurzame landbouw in Nederland*, Wageningen: Wageningen University & Research 2023; *In beweging. Concept Landbouwakkoord 2040*, Den Haag 2023, p. 2, <https://www.landbouwakkoord.nl/documenten/publicaties/2023/06/23/concept-landbouwakkoord-in-beweging> (laatst geraadpleegd 15 december 2023) alsmede ‘3e notitie reflectietafel Landbouwakkoord’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2023/06/29/reflectietafel-3-reflectie-oplevering-sectortafels> (laatst geraadpleegd 15 december 2023). Zie, voor een breder overzicht met betrekking tot regelcomplexiteit: Raad van State, *Regelcomplexiteit: een verkenning aan de hand van twee case studies*, Den Haag: Raad van State 2023.

¹⁴ Zie F. Prestinaci, P. Pezzotti & A. Pantosti, ‘Antimicrobial resistance: a global multifaceted phenomenon’, *Pathogens and Global Health* (109) 2015, afl. 7, p. 309-318. Deze observatie hangt nauw samen met het concept ‘One health’, waarbij benadrukt wordt dat de gezondheid van dieren, milieu en mensen sterk met elkaar verbonden is. Dit werd onder andere duidelijk tijdens de COVID-19-pandemie. Zie o.a.: Centers for Disease Control and Prevention (CDC), ‘One Health Basics’, [cdc.gov](https://www.cdc.gov/onehealth/) (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

¹⁵ Zoals beschreven in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is het hoofddoel van het GLB om de landbouwproductie in de hele Europese Unie te verbeteren, ten behoeve van zowel boeren als consumenten, zie artikel 39 VWEU.

¹⁶ European Parliament, ‘Financing of the CAP’, [europa.eu](https://www.europa.eu), 31 maart 2023 (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

¹⁷ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), ‘Vergroeningsbetaling 2022’, [rvo.nl](https://www.rvo.nl) (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

tiviteiten' die bijdragen aan doelen met betrekking tot biodiversiteit, bodem, lucht, klimaat, landschap en water. Naast de maatregelen uit de eerste pijler bevat de tweede pijler regelingen waar agrariërs op vrijwillige basis aan mee kunnen doen en waarvoor ze financieel gecompenseerd worden. De belangrijkste regeling is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Deze regeling richt zich op het behoud en de versterking van natuur en landschap in agrarische gebieden. Boeren die deelnemen aan het ANLb ontvangen vergoedingen voor het nemen van specifieke beheermaatregelen die gunstig zijn voor de natuur. Denk hierbij aan het creëren van plas-dras-gebieden voor weidevogels, of het behouden van kleinschalige landschapselementen zoals houtwallen en poelen. Interessant aan het ANLb is dat deelname alleen mogelijk is voor agrariërs die deel uitmaken van een zogenoemd 'agrarisch collectief' – een gecertificeerd samenwerkingsverband van agrariërs en andere landeigenaren die onder andere verantwoordelijk zijn voor het coördineren en contracteren van agrarisch natuurbeheer.¹⁸ Daarnaast moet de agrariër gevestigd zijn in een gebied dat door de provincie is aangewezen als ecologisch kansrijk en daarmee subsidiabel gebied. Het ANLb richt zich, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de ecoactiviteiten, in de eerste plaats op specifieke soorten die beschermd zijn onder de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, en in de tweede plaats op de doelstellingscategorie water. In 2023 is daarnaast ook klimaat aan het ANLb toegevoegd als doelstellingscategorie.

2.1.3. Betekenis voor de agrariër

Voor de agrariër betekent het vorenstaande in de eerste plaats dat, om de basisbetalingen te ontvangen, gezorgd moet worden dat aan de geldende wetgeving voldaan wordt.¹⁹ Dit kan worden gezien als een extra stimulus om goed op de hoogte te zijn van de geldende regels en deze te respecteren. Naleving wordt gecontroleerd door verschillende instanties met elk een eigen aandachtsgebied, waaronder de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In tegenstelling tot bijvoorbeeld een boete bij door rood rijden gaat sanctiëring bij het GLB op basis van kortingen op de subsidies, waarmee de sancties hoog kunnen oplopen. Deelname aan het ANLb is zoals gezegd vrijwillig en alleen mogelijk in specifieke gebieden. In de praktijk zit hier een *mismatch*, zo stelt de Algemene Rekenkamer dat in maar liefst 85% van de ecologisch kansrijke gebieden momenteel *geen* agrarisch natuurbeheer wordt uitgevoerd.²⁰

2.2. Nitraat

2.2.1. Doelstelling, achtergrond

Binnen het Europees (milieu)recht heeft de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG) een zeer specifieke en beperkte doelstelling: de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Het gaat dus om één medium (water), één stof (nitraat) en één emissiebron, respectievelijk adressant (de landbouw). De in 1991 vastgestelde richtlijn wil enerzijds, vooral met het oog op de drinkwaterwinning, het nitraatgehalte in het grondwater beperken, maar anderzijds ook de kwaliteit van het oppervlaktewater bevorderen. Alle gebieden waarin het grondwater meer dan 50 milligram/liter (mg/l) nitraat bevat moeten ingevolge artikel 3 (jo. bijlage I) als kwetsbare zones worden aangewezen, waar beleid moet worden gevoerd om het nitraatgehalte te verminderen. De Nitraatrichtlijn verplicht om verontreiniging met nitraat terug te dringen en verdere verontreiniging te voorkomen, maar kent geen verplichting om ervoor te zorgen dat het nitraatgehalte van het grond- en oppervlaktewater *overall* kleiner is dan 50 mg/l. Het feit dat stikstof niet alleen als nitraat in het water zit, maar ook als ammonium en in organische verbindingen, toont het uitzonderlijk beperkte en zeer specifieke doel van de Nitraatrichtlijn aan.²¹

2.2.2. Instrumenten en Nederlandse implementatie

De Nitraatrichtlijn bevat dan ook geen vergunningenstelsels, maar werkt enerzijds met 'codes van goede landbouwpraktijken' (artikel 4) en anderzijds met nationale actieprogramma's (artikel 5). De codes van goede landbouwpraktijken moeten door de lidstaten worden vastgesteld, maar wel aan bepaalde minimumvereisten voldoen die in bijlage IIA zijn opgenomen. Daaronder valt bijvoorbeeld het verbieden van het opbrengen van meststoffen op bevroren of ondergelopen land en het vaststellen van periodes waarin de vegetatie geen meststoffen kan opnemen en dus ook geen meststoffen mogen worden opgebracht. De actieplannen moeten maatregelen bevatten waardoor de nitraatbelasting beperkt en teruggedrongen kan worden. Hieronder vallen vooral ook de maximale 'gebruiksnormen'. Ingevolge bijlage III sub 2 mogen per jaar alleen zoveel meststoffen worden opgebracht dat in beginsel niet meer dan hooguit 170 kg stikstof per hectare wordt toegediend.

18 Zie o.a. E. Alblas, 'Bringing nature back to agricultural land: bridging ambition and reality in agri-environmental governance', in: S.E. Weishaar & K.J. de Graaf (red.), *The Future of Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2023, p. 252-269.

19 De relevante wetgeving beschreven in de Uitvoeringsregeling GLB 2023.

20 Algemene Rekenkamer, *Waar is de grutto? Aanpak bescherming weidevogels werkt niet*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2021, p. 8-9.

21 Dat aan de norm van 50 mg/l nitraat wordt voldaan betekent dan ook niet dat het water de op grond van de Kaderrichtlijn water vereiste 'goede toestand' heeft bereikt, ook niet wat stikstof betreft. De Nitraatrichtlijn draagt wel bij aan het bereiken van de doelstellingen van de veel bredere Kaderrichtlijn water. Zie nader over de verhouding tussen de Kaderrichtlijn water en de Nitraatrichtlijn ook F.A.G. Groot-huijse & H.F.M.W. van Rijswijk, 'Een onlosmakelijk maar kwetsbaar verband: landbouw en water', in: J.M. Verschuuren e.a., *Milieu-problemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (Vereniging voor Milieurecht, deel 2019-1), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 249 e.v.

Men zou kunnen vermoeden dat aan een richtlijn met een zo specifiek doel en specifieke reikwijdte relatief makkelijk kan worden voldaan. Dat is echter niet zo. Inmiddels vigeert het 7^e actieprogramma (2022-2025) en zijn ondanks de implementatie van de Meststoffenwet – en daaruit voortvloeiende het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet – nog steeds vele grondwaterbeschermingsgebieden waarin de norm van 50 mg/l nitraat wordt overschreden.²² Anderzijds maakt Nederland nog steeds gebruik van de in bijlage III voorziene mogelijkheid onder bepaalde omstandigheden aan agrariërs (jaarlijks) hogere hoeveelheden stikstofbemesting toe te staan.²³ De Europese Commissie moet hierover geraadpleegd worden en heeft onder andere als voorwaarde gesteld dat in totaal niet méér mest geproduceerd wordt dan in het referentiejaar 2002. Concreet betekent dit dat er voor alle dierlijke sectoren in Nederland gezamenlijk een plafond van 172,9 miljoen kg fosfaat geldt. Dit is door middel van deelplafonds verder verdeeld over de landbouwsectoren.²⁴ Op grond van het zesde actieprogramma kon, afhankelijk van de grondsoort, een mesttoediening tot maximaal 250 kg stikstof per hectare worden toegestaan.²⁵

Het 7^e actieprogramma werd vastgesteld zonder dat de Commissie opnieuw een dergelijke derogatie had toegestaan. Inmiddels is dat wel gebeurd, maar moet het gebruik van de derogatie in stappen worden verminderd. Vanaf 2026 is geen derogatie meer geldig en kan dus geen hogere mestgift meer worden toegestaan dan de in de richtlijn voorziene 170 kg stikstof per hectare.²⁶ In het 7^e actieprogramma wordt bovendien onder andere aangekondigd toe te werken naar een maatwerkplanpak waarin voor individuele bedrijven een doelnorm ter verbetering van de oppervlakte- en grondwaterkwaliteit wordt vastgesteld. Door monitoring wordt nagegaan of deze kwaliteit gehaald wordt. De normen uit het generieke beleid gelden als vangnet als de overeengekomen kwaliteit niet wordt bereikt.²⁷ De maatwerkplanpak moet echter nog worden uitgewerkt.

2.2.3. Betekenis voor de agrariër

De regels die het Rijk op grond van de Nitraatrichtlijn door het vaststellen van de codes van goede landbouwpraktijken en de actieprogramma's vaststelt, grijpen diep in op de bedrijfsvoering van agrariërs, in het bijzonder van akkerbouwbedrijven en grondgebonden veehouderijbedrijven.²⁸ Daardoor worden niet alleen de periodes, hoeveelheden en de manier van uitrijden van mest en de grootte en aard van de mestopslag bepaald, maar worden ook de keuze van de gewassen en uitzaaimomenten sterk beïnvloed. De actieprogramma's schrijven tevens een mestboekhouding en een bemestingsplan voor die aan gedetailleerde eisen moeten voldoen. De plafonds hebben onder meer geleid tot het optuigen van een stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee (artikelen 19 en 20 Meststoffenwet) en een fosfaatrechtstelsel voor melkvee (artikel 21 Meststoffenwet).²⁹ Ook bestaat een mestverwerkingsplicht voor een voorgeschreven percentage van de geproduceerde mest die niet op eigen land geplaatst kan worden (artikel 33a Meststoffenwet).

Het geheel aan regelgeving en eisen die op grond van de Nitraatrichtlijn aan agrariërs worden gesteld is dus omvangrijk, maar ook ingewikkeld en sterk aan verandering onderhevig.³⁰ Met ieder nieuw actieprogramma wijzigen de regels op een aantal, soms belangrijke, punten en parameters. Een voorbeeld daarvan is het mineralenaangiftesysteem (MINAS) dat in 1998 verplicht werd gesteld. Op basis van dit systeem waren agrarische bedrijven verplicht ieder jaar op te geven hoeveel fosfaat en stikstof zij zowel hadden aangevoerd als afgevoerd. Verliezen van fosfaat en stikstof boven bepaalde normen werden onder dit systeem financieel belast.³¹ In 2004 oordeelde het Hof van Justitie van de EU dat met dit systeem niet werd voldaan aan de eisen van de Nitraatrichtlijn, onder meer omdat een gebruiksnorm ontbrak.³² Daarom werd MINAS in 2006 weer afgeschaft.

22 Zie Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025)*, november 2021, p. 39.

23 Zo moet minstens 80% van de gronden van een bedrijf bijvoorbeeld uit grasland bestaan. Natura 2000-gebieden en grondwaterbeschermingsgebieden zijn hiervan uitgesloten.

24 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025)*, november 2021, p. 21.

25 Zie Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (2014/291/EU) (*PbEU* 2014, L 148/88).

26 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (*PbEU* 2022, L 277/195).

27 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025)*, november 2021, p. 63.

28 Grondgebonden houdt in dat het aantal dieren dat een agrariër houdt in overeenstemming is met de hoeveelheid grond die hij ter beschikking heeft. De agrariër kan hiermee dus zelf voorzien in voer en kan de gecreëerde mest kwijt op eigen land, om hiermee een 'gesloten kringloop' te creëren.

29 Zie ook de kritische beschouwing van P. Mendelts & K. de Graaf, 'Mest: (te) gefragmenteerd geregeld', in: J.M. Verschuuren e.a., *Milieu-problemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (Vereniging voor Milieurecht, deel 2019-1), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 27 e.v. De fraudegevoeligheid van dit complexe systeem zal verder worden besproken in paragraaf 3.4.

30 Een illustratief overzicht over de veranderende eisen, bijvoorbeeld de in de tijd steeds weer aangepaste gebruiksnormen, bevat het 7^e actieprogramma, p. 12 e.v.

31 CBS, 'MINAS en Mestbeleid 2006', cbs.nl, 6 december 2012 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

32 HvJ EG 2 oktober 2003, C-322/00, ECLI:EU:C:2003:532.

2.3. Water

2.3.1. Doelstelling, achtergrond

Waar de Nitraatrichtlijn zich puur richt op verontreiniging door nitraten en fosfaten uit de landbouw, kijkt de Kaderrichtlijn water vanuit een bredere blik naar de bescherming van de watersystemen (waterkwaliteit en waterkwantiteit). Omdat water bij uitstek een grensoverschrijdend thema is, is op Europees niveau een breed en gedetailleerd regelgevend kader vastgelegd op het gebied van waterbeheer en -bescherming. Zo zijn hier naast de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG, hierna: KRW) de hierop voortbouwende Grondwaterrichtlijn (Richtlijn 2006/118/EG) en Drinkwaterrichtlijn (Richtlijn (EU) 2020/2184) relevant.³³ De KRW is in 2000 in werking getreden en heeft tot doel om uiterlijk in 2027 een goede toestand van wateren in de EU te bereiken en te behouden. Bij de KRW staan specifiek de grensoverschrijdende wateren centraal ('stroomgebieden'); voor Nederland zijn dan de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn en Schelde relevant. De KRW vereist dat lidstaten maatregelen nemen om vervuiling van wateren te verminderen, ecologische kwaliteit te verbeteren, en duurzaam watergebruik te waarborgen. Op basis van de KRW zijn lidstaten verder voor elk stroomgebied verplicht een zogenoemd 'stroomgebiedbeheerplan' en een maatregelenprogramma op te stellen, om hiermee zowel concrete doelstellingen als maatregelen vast te leggen. De beheerplannen en bijbehorende maatregelenprogramma's dienen elke zes jaar te worden herzien. De Grondwaterrichtlijn bouwt zoals gezegd voort op de KRW. Waar de KRW eisen stelt aan de chemische toestand van grondwater, zijn deze aspecten in de Grondwaterrichtlijn verder gespecificeerd en uitgewerkt op basis van toetsbare 'drempelwaarden' voor specifieke stoffen. Op Europees niveau zijn op basis van andere wetgeving al drempelwaarden vastgesteld voor nitraat en bestrijdingsmiddelen in grondwater; op basis van de Grondwaterrichtlijn zijn in Nederland voor de ecologische watertoestand nog drempelwaarden voor stikstof, fosfaat en chloride toegevoegd, en op basis van de Drinkwaterrichtlijn ook drempelwaarden voor nikkel, arseen, boor, cadmium en lood.³⁴ In de Drinkwaterrichtlijn zijn minimumkwaliteitsnormen voor drinkwater vastgelegd met betrekking tot de monitoring, beoordeling en handhaving van de kwaliteit van drinkwater. Daarnaast stelt de richtlijn eisen met betrekking tot de veiligheid, duurzaamheid en toegan-

kelijkheid van drinkwater. Door middel van een zogenoemde 'aandachtstoffenlijst' worden verder vanuit de Drinkwaterrichtlijn richtwaarden en meetmethoden beschreven voor specifieke verontreinigende stoffen zoals microplastics, PFAS en hormoonontregelaars.³⁵

2.3.2. Implementatie in Nederland

Nederland staat wereldwijd bekend om zijn waterbeheer, en de implementatie van de Europese waterwetgeving heeft hier een belangrijke rol bij gespeeld. De nationale Waterwet regelt onder andere het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. De Drinkwaterrichtlijn is verder omgezet in de Drinkwaterwet, het Drinkwaterbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving. In overeenstemming met de KRW heeft Nederland daarnaast een stroomgebiedbeheerplan opgesteld voor de verschillende waterlichamen in het land, met bijbehorende maatregelenprogramma's.³⁶ Dit plan omvat maatregelen om de kwaliteit van waterbronnen te verbeteren, waaronder het verminderen van de emissie van schadelijke stoffen naar wateren, het verbeteren van de zuivering van afvalwater en het herstellen van natuurlijke watergebieden. Verder is in 2022 het Nationaal Water Programma voor de periode 2022-2027 vastgesteld, waarin de Rijksoverheid de overkoepelende hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de uitvoering ervan in de rijkswateren en -vaarwegen vastlegt.

In Nederland scoort slechts 1% van alle waterlichamen in alle categorieën goed, waardoor er nog een groot gat bestaat tussen het doel van de KRW voor 2027 ('alle waterlichamen') en de bewerkstelling daarvan. Nederland staat momenteel onderaan de Europese ranglijst voor waterkwaliteit.³⁷ Zowel in 2009 als in 2015 heeft Nederland succesvol een uitstel onderhandeld op het behalen van tussentijdse doelen op onder andere het gebied van waterkwaliteit. Gezien de vlug naderende deadline (2027), waarbij ook geen uitstel meer mogelijk is, is de kans op aankomende Europese boetes en een vergelijkbare crisis als rondom stikstof steeds groter te noemen.³⁸

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de richtlijn, en het behalen van de doelen. De verdere verantwoordelijkheden zijn redelijk versnipperd te noemen, met belangrijke rollen voor onder andere de waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies en gemeenten.³⁹ Al deze partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid

33 Hiernaast bestaan op Europees niveau ook de Kaderrichtlijn mariene strategie (bescherming mariene milieu), en de Richtlijn overstromingsrisico (beperking risico's overstromingen), die echter voor onze thematische focus minder relevant zijn.

34 Kenniscentrum InfoMil, 'Waterkwaliteit', infomil.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

35 European Commission, *Selection of substances for the 3rd Watch List under the Water Framework Directive*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2020.

36 Helpdesk Water, 'Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027', helpdeskwater.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

37 T. Mudde & F. Rensen, 'De waterkwaliteit in Nederland staat onder aan de Europese ranglijst – is het echt zó erg?', *de Volkskrant* 3 juni 2022.

38 Zie H. Perrée, 'Na de stikstofcrisis komt de watercrisis', binnenlandsbestuur.nl, 3 juni 2022 (laatst geraadpleegd 12 augustus 2022).

39 De exacte verantwoordelijkheden van deze verschillende actoren zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Zie: Helpdesk Water, 'Nationaal Bestuursakkoord Water', helpdeskwater.nl (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

in het Nederlandse decentrale stelsel. Zo zijn (private) drinkwaterbedrijven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater van goede kwaliteit, maar zijn provincies, gemeenten en waterschappen medeverantwoordelijk voor het beschermen van drinkwaterbronnen en bijbehorende waterinfrastructuur. De waterschappen richten zich vooral op de kwaliteits- en kwantiteitsborging van (oppervlakte)water, onder andere op basis van de eerdergenoemde aandachtlijst.

2.3.3. Betekenis voor de agrariër

De Europese waterwetgeving heeft ook aanzienlijke gevolgen voor agrariërs, aangezien landbouw een van de belangrijkste sectoren is die het waterbeheer beïnvloedt. Naar schatting is de landbouw verantwoordelijk voor een derde van de vervuiling die ervoor zorgt dat de doelen van de KRW niet behaald worden, specifiek door uitspoeling van meststoffen en bestrijdingsmiddelen.⁴⁰ Interessant hierbij is dat de kwaliteit van aangelegde sloten, waar in Nederland zo'n 300 000 kilometer (km) van bestaat, bij de KRW buiten beschouwing wordt gelaten.⁴¹ Toch heeft de vervuiling van sloten uiteindelijk ook effect op de vervuiling van rivierwater en grote watergangen. Om deze reden wordt al langer opgeroepen door waterexperts om strenger te controleren en (waar nodig) te handhaven op bijvoorbeeld pesticidenvervuiling van slootwater.⁴² Hoewel op veel plekken al grote stappen gemaakt zijn, wordt onder andere het toegestane mestgebruik nog te vaak overschreden om de benodigde waterkwaliteit te kunnen realiseren.⁴³ Ook door historisch mestgebruik blijven grote hoeveelheden fosfaat aanwezig in de bodem, die deels weer uitspoelen in het water.

Ondanks de grote impact op de waterkwaliteit, is de landbouw dus slechts indirect geraakt door de KRW, bijvoorbeeld via de Nitraatrichtlijn of via subsidie-eisen vanuit het GLB met betrekking tot bufferstroken ('conditionaliteit').⁴⁴ Verder wordt vooral ingezet op vrijwillige bijdragen vanuit de landbouw, bijvoorbeeld op basis van het zogenoemde Deltaplan Agrarisch Waterbeheer,⁴⁵ waarin verschillende organisaties (waaronder de waterschappen) en verschillende agrarische belangenorganisaties (waaronder Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO)) samen beleid hebben neergelegd over het realiseren van de opgaven uit de KRW. Agrariërs

kunnen ook gebruikmaken van subsidies vanuit het GLB, om daarmee de nodige financiële ruimte te krijgen voor het nemen van maatregelen voor water.⁴⁶

2.4. Natuur

2.4.1. Doelstelling, achtergrond

In 1979 kwam de Vogelrichtlijn (thans Richtlijn 2009/147/EG) tot stand die beoogt randvoorwaarden en minimumnormen vast te stellen ter bescherming van alle in het wild levende vogels.⁴⁷ De in 1992 vastgestelde Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) verruimde deze doelstelling en beoogt ongeveer 1000 soorten en 230 voor Europa karakteristieke habitattypen te beschermen teneinde de achteruitgang van de biodiversiteit in Europa te stoppen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat deze soorten en habitattypen in hun land uiteindelijk in een 'gunstige staat van instandhouding' verkeren. Beide richtlijnen proberen dat doel te bereiken door een combinatie van soortenbescherming en gebiedsbescherming.

2.4.2. Instrumenten en Nederlandse implementatie

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn in de eerste plaats geïmplementeerd door de Wet natuurbescherming. Voor alle in het wild levende vogels en een relatief beperkt aantal andere dier- en plantensoorten gelden strikte verboden met betrekking tot opzettelijke handelingen die schade aan exemplaren van deze soorten toebrengen, zoals het doden, het wegnemen van eieren of nesten of het beschadigen van nesten en rust- en verblijfplaatsen.⁴⁸ Van deze verboden kan in individuele gevallen onder voorwaarden een ontheffing worden verleend.⁴⁹ De mogelijke rechtvaardigingsredenen voor een ontheffing zijn, in het bijzonder in artikel 9 Vogelrichtlijn, van tamelijk beperkte strekking. Een van de ontheffingsredenen is het voorkomen van schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren. Naast de algemeen en overal geldende bescherming van soorten beogen de richtlijnen een (Europees) netwerk van beschermde, en ecologisch met elkaar verbonden, Natura 2000-gebieden te scheppen. Dat zijn vogelbeschermingszones en gebieden waarin bepaalde,

40 P.J. van den Brink, P. Groenendijk & P.N.M. Schipper, 'Een dikke onvoldoende voor waterkwaliteit', wur.nl, 2 januari 2023 (laatst geraadpleegd 12 augustus 2023).

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Zie: DLF, 'Bufferstroken – Alles wat je moet weten over bufferstroken binnen het GLB vanaf 2023', dlf.nl, 4 april 2023 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

45 Zie: <https://agrarischwaterbeheer.nl>.

46 Onder andere het agrarisch natuur- en landschapsbeheer zou hier ruimte voor moeten maken, hoewel het daarbij nog niet 'goed van de grond' lijkt te komen. Zie F.G. Boonstra & W. Nieuwenhuizen, *Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer: Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018*, Wageningen: Wageningen Environmental Research 2019, p. 27.

47 Voorheen Richtlijn 79/409/EEG. Zie over de achtergrond bijvoorbeeld Ch. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2017, p. 25 e.v.

48 Zie artikel 5 Vogelrichtlijn en artikel 12 Habitatrichtlijn.

49 Zie artikel 9 Vogelrichtlijn en artikel 16 Habitatrichtlijn.

ecologisch belangrijke, habitattypen en soorten voorkomen. Nederland heeft thans 162 Natura 2000-gebieden, waarvan ongeveer 86% open water is en 14% land en binnenwateren, zoals rivieren, plassen en meren. In totaal valt 26% van het wateroppervlak in kust- en marien water, inclusief de Waddenzee, onder de bescherming van het EU-natuurbeschermingsrecht.⁵⁰ De richtlijnen bevatten verplichtingen met betrekking tot het zorgen voor een gunstige (stabiele) staat van instandhouding voor beschermde soorten en habitattypen (zonder genoemde termijn), het zorgen dat beschermde soorten en habitattypen niet achteruitgaan, en een vergunningsplicht voor projecten en plannen met een mogelijk significant negatief effect voor beschermde soorten en habitattypen.

Bijzondere betekenis heeft dit stelsel in Nederland sinds vele jaren vanwege de overbelasting van vele Natura 2000-gebieden met stikstof. Voor elk habitatype wordt, op grond van internationaal ecologisch onderzoek, bepaald tot welke belasting met stikstof negatieve effecten op het desbetreffende habitatype, bijvoorbeeld jonge duinen of hoogveen, zijn uit te sluiten. Als de belasting in een gebied al hoger is dan deze kritische depositiewaarde (kdw), dan kan, aldus de Nederlandse rechter, van elke activiteit die, volgens berekeningsmodellen, een extra depositie op het gebied tot gevolg heeft, een significant negatief effect niet bij voorbaat worden uitgesloten. Dat geldt zelfs voor, modelmatig berekende, minimale verhogingen.⁵¹ De neerslag van stikstof wordt berekend tot een afstand van 25 km van de bron.⁵² Alle verbrandingsprocessen van energiedragers (gas, kolen, hout) hebben stikstofemissies in de vorm van NO_x tot gevolg; het houden van vee heeft stikstofemissies in de vorm van NH₃ (ammoniak) tot gevolg.

2.4.3. Betekenis voor de agrariër

De gevolgen van het soortenbeschermingsrecht zijn voor agrariërs verhoudingsgewijs beperkt. De reden is vooral dat eventuele schade die door agrarische activiteiten aan exemplaren van beschermde soorten wordt toegebracht vaak niet opzettelijk gebeurt en daarom niet verboden is.⁵³ Wel worden agrariërs beperkt in het verjagen of zelfs afschieten van soorten, zoals ganzen, die op hun terreinen foerageren of hun landbouwdieren als prooi hebben.⁵⁴

Wat gebiedsbescherming betreft is vooral de stikstofproblematiek van belang. De uitstoot van stikstof door veehouderijen wordt in de eerste plaats gereguleerd op

grond van het Besluit emissiearme huisvesting. Daarin zijn voor elke diersoort maximale emissies per dierplaats opgenomen. Deze regeling is een invulling van de eisen uit de Richtlijn industriële emissies⁵⁵ en volgt de werkwijze van de klassieke milieuregelgeving. Voor elke soort vervuilende activiteit worden bovengrenzen voor de emissie per productie-eenheid gesteld, hier per dierplaats. Daarnaast geldt echter op grond van de Habitatrichtlijn voor bedrijven tot maximaal 25 km afstand van een Natura 2000-gebied een aanvullende eis. Zij mogen door een nieuwe activiteit geen extra depositie op een overbelast gebied veroorzaken. Dat heeft vooral tot gevolg dat uitbreidingen van veehouderijen ten opzichte van hetgeen voorafgaand aan de aanwijzing van het Natura 2000-gebied al was vergund, en sindsdien plaatsvond, alleen mogelijk zijn als de daardoor veroorzaakte extra depositie kan worden verrekend met de afname van de depositie uit een bestaande emissiebron. Deze 'saldering' kan op het bedrijf zelf gebeuren, door bijvoorbeeld een oude stal met veel emissies te vervangen door een nieuwere, emissiearmere stal. Het kan ook extern gebeuren door het opkopen van een andere emissiebron die verminderd wordt of stopt. Daarbij wordt een deel van de depositiereductie door de overheid 'afgeroomd' om bij te dragen aan de noodzakelijke vermindering van de depositie.⁵⁶ Inmiddels zijn de mogelijkheden van extern salderen verder beperkt omdat een reductie van een depositie door het stopzetten of verminderen van een andere emissiebron alleen mag worden verrekend met de depositie van een nieuwe activiteit als deze vermindering niet nodig was om de achteruitgang van kwaliteit die zich in het desbetreffende gebied voordoet te stoppen (artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn) of nodig is voor een 'verbeterdoelstelling' teneinde uiteindelijk een gunstige staat van instandhouding te bereiken (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn). Dat wordt het zogenoemde 'additionaliteitsvereiste' genoemd.⁵⁷ Al met al zijn de mogelijkheden voor veehouders om hun bedrijf uit te breiden daardoor zeer beperkt als het bedrijf binnen 25 km rond een overbelast voor stikstof gevoelig gebied is gelegen. De invloed van de richtlijnen is (inmiddels) echter niet meer beperkt tot het stellen van stringente randvoorwaarden voor uitbreidingen van bedrijven (op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Omdat de kwaliteit van een aanzienlijk aantal Natura 2000-gebieden mede vanwege de overbelasting met stikstof achteruitgaat of dreigt achteruit te gaan, en nog steeds rond 90% van de habitattypen alsmede ongeveer drie kwart van de Habitatrichtlijnsoorten in een ongunstige staat van in-

50 CLO, 'Aandeel beschermde natuurgebieden in Nederland, 2022', clo.nl, 12 december 2023 (laatst geraadpleegd 24 januari 2024).

51 Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

52 ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299.

53 Opzet omvat hier echter ook voorwaardelijke opzet, zie HvJ EG 30 januari 2002, C-103/00, ECLI:EU:C:2002:60 en ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1423.

54 Zie hierover bijvoorbeeld ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3909.

55 Deze richtlijn is ook op intensieve veehouderijen van toepassing.

56 Zie nader bijvoorbeeld J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Parijs 2016, p. 283 e.v. De details worden bepaald in provinciale beleidsregels; zie BIJ12, 'Provinciale beleidsregels salderen', bij12.nl (laatst geraadpleegd 9 december 2023).

57 Zie bijvoorbeeld ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4.

standhouding verkeren,⁵⁸ moet de overbelasting van veel Natura 2000-gebieden met stikstof aanzienlijk worden verminderd om aan de verplichtingen uit artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn te kunnen voldoen. Inmiddels geldt op grond van artikel 1.12a Wet natuurbescherming een wettelijke verplichting om tot 2035 (met tussenstappen) in 74% van het areaal van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de kdw niet meer te overschrijden.

Deze ambitieuze doelstelling, in het regeerakkoord van het inmiddels gevallen kabinet nog aangescherpt met als streefdatum 2030, impliceert een aanzienlijke reductie van de emissies uit de landbouw. De landbouw veroorzaakt immers bijna de helft van de depositie, gevolgd door bijna 32% depositie afkomstig van buitenlandse bronnen. Alle andere binnenlandse bronnen (industrie, verkeer, huishoudens, et cetera) zijn in totaal goed voor ongeveer 24%.⁵⁹ De reductie van de emissies uit de landbouw wil het kabinet bereiken door technische maatregelen, zoals een andere samenstelling van het veevoer, innovatie en vrijwillige bedrijfsbeëindiging op grond van twee opkoopregelingen met zo ruim mogelijke vergoedingen.⁶⁰ Voor bedrijven dichtbij een (sterk) overbelast Natura 2000-gebied waarin de habitats en soorten mede vanwege de stikstofbelasting in kwaliteit achteruitgaan of bedrijven binnen 25 km afstand van zo'n gebied met een hoge emissie dreigt echter ook de intrekking van hun bestaande vergunning. Inmiddels hebben milieuverenigingen in een reeks gevallen om intrekking verzocht en besluiten van de provincies om niet tot intrekking over te gaan aangevochten. In de allermeeste gevallen heeft de rechter deze weigeringen vernietigd omdat de provincies onvoldoende hadden aangetoond dat intrekking niet nodig was om verdere achteruitgang van de habitats of soorten in een nabijgelegen Natura 2000-gebied te stoppen.⁶¹ Tot nu toe is, voor zover wij weten, nog geen vergunning ingetrokken, maar gedwongen bedrijfsbeëindiging zal, als de opkoopregeling te weinig effect heeft, in sommige gevallen een steeds waarschijnlijker traject worden, zelfs als de overheid dat niet uit eigen beweging in gang zet.

2.5. Klimaat

2.5.1. Doelstelling, achtergrond

De landbouw is bij uitstek afhankelijk van goede en stabiele klimaatcondities en wordt daarom ook (al) erg getroffen door de gevolgen van klimaatverandering.⁶² Landbouw draagt door broeikasgasemissies echter ook bij aan klimaatverandering. In Nederland stoot de landbouw ruim 14% van de broeikasgasemissies uit.⁶³ In de EU is het aandeel iets lager, ongeveer 10-11%.⁶⁴ Ruim de helft van de emissies zijn methaan, vooral uit de rundveehouderij. Het klimaatbeleid voor de agrarische sector is vooral gericht op het verminderen van de emissies en het behouden en verhogen van de verwijdering van broeikasgassen, onder andere door *koolstofboeren*, wat ertoe dient om via natuurlijke, biologische processen CO₂ uit de lucht te halen en in de bodem vast te leggen als koolstof.⁶⁵

Het klimaatbeleid in Europa en ook in Nederland staat vooral in het teken van het VN Klimaatverdrag en het daarop gebaseerde Parijs-akkoord, waarin de doelstelling is opgenomen de temperatuurstijging wereldwijd tot duidelijk onder 2 graden te beperken en te streven naar een maximale verhoging van 1,5 graden. De EU heeft geen emissiereductiedoel specifiek voor de landbouw vastgelegd. Landbouwemissies zijn onderdeel van de emissies die, vooralsnog, niet onder het systeem van emissiehandel (ETS) vallen. Het reductiepad wordt aangestuurd door de Verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR)⁶⁶ die voor 2030 een reductie van alle niet onder het ETS vallende emissies met 40% ten opzichte van 2005 beoogt. In de afgelopen jaren zijn de emissies uit de landbouw echter slechts met 2% afgenomen (2005-2021).⁶⁷ Recent stelde de Europese Rekenkamer vast dat ondanks € 100 miljard aan GLB-subsidies die tussen 2014-2020 is toegewezen aan klimaatactie, de emissies sinds 2010 niet in belangrijke mate zijn veranderd.⁶⁸ Ter illustratie: emissies uit de landbouw zouden in 2030 met 36% en in 2050 met 42-49% moeten dalen ten opzichte van 1990 om de EU-klimaatdoelen te kunnen halen.⁶⁹

58 CLO, 'Staat van instandhouding soorten en habitattypen Habitatrichtlijn en trends vogels Vogelrichtlijn, 2013-2018', clo.nl, 7 juli 2021 (laatst geraadpleegd 28 juli 2023).

59 Zie nader Ch.W. Backes, 'Juridische instrumenten voor een effectiever en efficiënter stikstofbeleid', *NJB* 2023/1473, afl. 21, p. 1722 e.v.

60 Zie *Stcr.* 2023, 14992 en *Stcr.* 2023, 15029.

61 Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71; zie meer uitgebreid Ch.W. Backes, 'Juridische instrumenten voor een effectiever en efficiënter stikstofbeleid', *NJB* 2023/1473, afl. 21, p. 1728.

62 Zie: Kennisportaal Klimaatadaptatie, 'Landbouw', klimaatadaptatienederland.nl (laatst geraadpleegd 10 augustus 2023).

63 C. Brand, 'De verduurzaming van de landbouw – deel II: emissies. 3. Emissies door de landbouw', cbs.nl, 2 maart 2023 (laatst geraadpleegd 27 juli 2023).

64 RVO, *De Nederlandse landbouw en het klimaat*, Utrecht: RVO 2016, p. 9; Europese Commissie, 'Aanpak klimaatverandering', agriculture.ec.europa.eu (laatst geraadpleegd 29 juli 2023).

65 Zie Wageningen University & Research, 'Carbon Farming in de Praktijk', wur.nl, 1 januari 2023 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

66 *Effort sharing regulation* (ESR), Verordening (EU) 2018/842, zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2023/857.

67 European Environment Agency, 'Greenhouse gas emissions from agriculture in Europe', eea.europa.eu (laatst geraadpleegd 31 juli 2023).

68 Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag 16/2021: Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het klimaat. Goed voor de helft van de klimaatuitgaven van de EU, maar emissies van landbouwbedrijven nemen niet af*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie 2021.

69 J.M. Verschuuren, 'Landbouw en klimaatverandering: transitie naar klimaatsslimme landbouw nog in de kinderschoenen', in: J.M. Verschuuren e.a., *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (Vereniging voor Milieurecht, deel 2019-1), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 229.

2.5.2. Instrumenten en Nederlandse implementatie

Het EU-recht bevat zoals hiervoor beschreven dus slechts in beperkte mate instrumenten die de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw terug moeten dringen. Via de *effort sharing decision* ligt de taak tot emissiereductie bij de lidstaten en ‘mogen’ zij daarin keuzes maken, maar zijn zij ook verantwoordelijk voor de instrumenten waarmee de doelen (in totaal en per lidstaat verder verdeeld en geconcretiseerd) worden bereikt. Wel wordt de uitstoot in relatie gezet tot de verwijdering van koolstof uit de atmosfeer door gewassen, dus land- en bosbouw en natuur. Dat gebeurt in de zogenoemde LULUCF-verordening (voor ‘Land Use, Land Use Change and Forestry’). Deze verordening uit 2018 is in april 2023 in belangrijke mate gewijzigd en aangescherpt.⁷⁰ De verordening bepaalt dat tot 2025 de emissies uit de landbouw in balans moeten zijn met (dus niet groter dan) de koolstof die door het landgebruik (land- en bosbouw en natuur) wordt opgenomen. Vanaf 2026 moet meer koolstof uit de atmosfeer worden verwijderd dan door het landgebruik wordt uitgestoten. In totaal moeten in de EU in 2030 door landgebruik 310 megaton (Mton) broeikasgassen (meer) uit de atmosfeer verwijderd worden dan door het landgebruik wordt geëmitteerd. De streefcijfers voor de lidstaten verschillen, afhankelijk van hun geografische condities en hun landgebruik. Naast Denemarken en Ierland is Nederland een van de drie landen die ook in 2030 nog substantieel meer mogen uitstoten dan zij verwijderen, in totaal ongeveer 4,5 Mton. Dat is wel ruim 0,4 Mton minder dan gemiddeld tussen 2016 en 2018 netto werd uitgestoten.⁷¹ Hoe de lidstaten dit reductiedoel bereiken is in beginsel dus aan hen overgelaten. Dat kan enerzijds door de verwijdering te verhogen, bijvoorbeeld door de extra aanleg van bossen of de vernatting van venen en uitbreiding van moerasland, en anderzijds door de vermindering van de emissies uit de landbouw. Voor Nederland noemt de hiervoor genoemde ESR een reductie van 48% ten opzichte van 2005.⁷² Wat de landbouw betreft is in 2019 in het Nederlandse klimaatakkoord overeengekomen om de emissies met een ‘additionele 3,5 Mton’ te verminderen.⁷³ In het meest recente coalitieakkoord van 2022 werd echter, in het licht van de verhoogde EU-reductiedoelstelling uit de *Green Deal*, voor de landbouw een ‘restemissie’ van 18,9 Mton afgesproken. Dat komt neer op een reductie van

ongeveer 26% ten opzichte van 2005 (met toen 25,6 Mton) en 29% ten opzichte van 2021 (met toen 26,6 Mton),⁷⁴ terwijl de emissies uit de landbouw tussen 2005 en 2021 dus met ongeveer 4% zijn toegenomen. Als men verder terugkijkt, zijn de emissies wel afgenomen: sinds 1990 met ongeveer 20%; iets minder dan de daling van ongeveer 26% van de broeikasgasemissies in totaal in die periode. Deze verlaging vond plaats tussen 1990 en 2002.⁷⁵

In Nederland werd de verlaging van de broeikasgasuitstoot door de landbouw aangestuurd door middel van een convenant en bijbehorende stimulerende, financiële instrumenten uit 2008.⁷⁶ Het doel van dit convenant (reductie met 20% ten opzichte van 1990) werd weliswaar bereikt,⁷⁷ maar sinds 2002 heeft geen verdere reductie plaatsgevonden, en sinds 2005 is zelfs weer sprake van een verhoging van de emissies. Vastgesteld moet worden dat dit convenant bijzonder weinig ambitieus was; de reducties waren bij het afsluiten van het convenant immers al gerealiseerd. Als het gaat om een waardering van de reducties van broeikasgassen uit de landbouw moet dus altijd bijzonder goed worden bekeken aan welke periode een gepresenteerd getal is gerelateerd. Dat wil niet zeggen dat er geen klimaatmaatregelen zijn genomen. In de periode sinds 2002, waarin de emissies weer licht zijn gestegen, is de productie sterker gestegen.⁷⁸ Relatief is derhalve ook in die periode enige reductie bereikt. Juridische instrumenten waarmee de in de komende jaren noodzakelijke aanzienlijke reductie van ongeveer 30% (ten opzichte van nu) van de uitstoot van broeikasgassen moet worden verwezenlijkt zijn door de thans nog in functie zijnde regering niet voorzien.

2.5.3. Betekenis voor de agrariër

De invloed van het Europese en nationale klimaatbeleid en -recht op de dagelijkse bedrijfsvoering van agrariërs is tot nu toe beperkt. Er waren en zijn vooral financiële prikkels om te verduurzamen, vooral in de glastuinbouw.⁷⁹ Daarnaast ‘volgt’ de broeikasgasuitstoot maatregelen die in eerste instantie om andere redenen worden genomen, zoals het sneller verwijderen van mest uit stallen en het spoelen van stallen ter reductie van stikstofemissies. Door deze maatregelen wordt ook het ontstaan van methaan beperkt. Iets soortgelijks geldt voor volumebeperkingen (zoals het fosfaatrechtenstelsel voor melkvee (artikel 21 Meststoffenwet)). Een (middel) langetermijnvisie over wat de noodzakelijke snelle

70 Verordening (EU) 2018/841, zoals gewijzigd door Verordening (EU) 2023/839.

71 Zie bijlage II bis Verordening (EU) 2018/841.

72 Zie Verordening (EU) 2023/857, i.h.b. bijlage I; zie ook Europese Raad, ‘Fit for 55: emissies van vervoer, gebouwen, landbouw en afval terugbrengen’, consilium.europa.eu (laatst geraadpleegd 28 juli 2023).

73 Klimaatakkoord, ‘Wat is het doel van het Klimaatakkoord?’, klimaatakkoord.nl (laatst geraadpleegd 28 juli 2023).

74 CBS, ‘Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?’, cbs.nl (laatst geraadpleegd 28 juli 2023).

75 C. Brand, ‘De verduurzaming van de landbouw – deel II: emissies. 3. Emissies door de landbouw’, cbs.nl, 2 maart 2023 (laatst geraadpleegd 31 juli 2023).

76 RVO, ‘Convenant Schone en zuinige Agrosectoren’, rijksoverheid.nl, 17 oktober 2010 (laatst geraadpleegd 9 december 2023).

77 Zie bijvoorbeeld RVO, *Convenant Schone en Zuinige Agrosectoren 2008-2020. Eindrapportage*, Utrecht: RVO 2020, p. 12.

78 In de periode 1995-2021 steeg de landbouwproductie met 20%, zie C. Brand, ‘De verduurzaming van de landbouw – deel II: emissies. 3. Emissies door de landbouw’, cbs.nl, 2 maart 2023 (laatst geraadpleegd 9 december 2023).

79 Zie bijvoorbeeld RVO, ‘Uw glastuinbouwbedrijf toekomstbestendig’, rvo.nl (laatst geraadpleegd 10 augustus 2023).

reductie van de broeikasuitstoot tot 2030 en de verdere reductie daarna tot 2050 voor agrariërs zullen betekenen lijkt echter te ontbreken. Duidelijk lijkt wel dat de invloed van klimaatbeleid op de bedrijfsvoering van individuele boeren en tuinders significant zal toenemen als men de aanzienlijke reductiedoelstellingen voor 2030 en daarna wil bereiken.

2.6. Pesticiden

2.6.1. Doelstelling, achtergrond

Pesticiden, ook wel bestrijdingsmiddelen genoemd, dienen om gewassen te beschermen tegen ziektes, plagen en onkruiden.⁸⁰ In Nederland is er ondanks reducties in de afgelopen jaren,⁸¹ sprake van een relatief hoge pesticidendruk, namelijk 8,9 kg per hectare.⁸² Hiermee staat Nederland in de top 10 landen wereldwijd met het hoogste gebruik per hectare.⁸³ Het totale gebruik kwam in de laatste telling van 2020 uit op ongeveer vijf miljoen kg, 11% lager dan in 2016.⁸⁴ Leliebollen zijn het meest middelenintensieve landbouwgewas (114 kg actieve stof pesticide/hectare); naast bloemen en bloembollen worden pesticiden vooral ingezet voor poot aardappelen, appels en peren (tussen de 20 tot 35 kg/hectare).⁸⁵ Omdat pesticiden schadelijke effecten kunnen hebben op mensen, dieren en het milieu, zijn regels gesteld aan het gebruik van deze middelen. Zo is op Europees niveau bijvoorbeeld vastgesteld welke stoffen in gewasbeschermingsmiddelen wel of niet mogen worden gebruikt en verhandeld binnen de EU. De toelating is gebaseerd op de Europese Verordening gewasbeschermingsmiddelen (Verordening (EG) 1107/2009). In deze verordening is bepaald dat gewasbeschermingsmiddelen, wanneer gebruikt volgens geldende voorschriften, geen onaanvaardbare effecten mogen hebben op mens en milieu. Ook zijn er op Europees niveau grenswaarden gesteld voor hoeveel residuen van gewasbeschermingsmiddelen in levensmiddelen en diervoeding terecht mogen komen, zodat in principe op een appel uit Spanje niet meer residuen te vinden zouden moeten zijn dan

op een Nederlandse appel, en vice versa (Verordening (EG) 396/2005).

Daarnaast zijn lidstaten op basis van de Europese Richtlijn duurzaam gebruik pesticiden (Richtlijn 2009/128/EG) verplicht om nationale actieplannen vast te stellen voor duurzaam gebruik van pesticiden, waarover ze ook moeten rapporteren aan de EU. Deze richtlijn dient te zorgen dat de milieu- en gezondheidsrisico's die gepaard gaan met het gebruik van pesticiden beperkt worden, het gebruik ervan verminderd wordt, en alternatieven worden bevorderd. Er staan echter geen kwantitatieve doelstellingen in deze richtlijn voor wat betreft de reductie van pesticiden; dit mogen de lidstaten voornamelijk zelf invullen. In het kader van de Europese *Green Deal* en de *Farm to Fork Strategy* is het voornemen van de Commissie de genoemde richtlijn te veranderen in een verordening,⁸⁶ om daarmee de dwingendheid van het instrument te verhogen. Hierin zou ook het doel worden vastgelegd om in 2030 EU-breed een 50%-reductie in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te bewerkstelligen ten opzichte van referentiejaar 2016.⁸⁷ Over de daadwerkelijke reducties moet jaarlijks gerapporteerd gaan worden aan de Europese Commissie. Deze wettelijke aanpassing is wel nog afhankelijk van een succesvol wetgevingstraject.

2.6.2. Instrumenten en Nederlandse implementatie

De Nederlandse implementatie van het hiervoor genoemde Europese kader kan in de eerste plaats gevonden worden in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Op basis van deze wet is het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) verantwoordelijk voor het beoordelen van pesticiden. Het Ctgb beoordeelt op basis van internationale afspraken en in wetgeving verankerde criteria of pesticiden, bij juist gebruik door een teler, veilig zijn voor mens, dier en milieu.⁸⁸ Daarnaast toetst het Ctgb of middelen ook daadwerkelijk effectief zijn, en stelt het voorwaarden vast of, en hoe, een bepaald middel

80 Hoewel deze termen vaak door elkaar gebruikt worden, is er technisch en juridisch gezien een verschil tussen pesticiden, gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Pesticiden omvat als overkoepelende term zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden. Gewasbeschermingsmiddelen worden, zoals de naam suggereert, ingezet om gewassen of andere levende planten te beschermen tegen bepaalde organismen en/of kruiden. Hieronder vallen zowel herbiciden (tegen onkruiden), fungiciden (tegen schimmels), nematiciden (tegen aaltjes) en insecticiden (tegen insecten). Glyfosaat – een veelgehoorde term als het gaat over gewasbeschermingsmiddelen – is een zogenoemde ‘werkzame stof’, die gebruikt wordt voor onkruidverdelging. Ook biociden worden ingezet voor het bestrijden van organismen, maar deze hebben geen betrekking op levende planten. Hier kan gedacht worden aan ongediertebestrijding of bijvoorbeeld aangroeiende verf voor schepen.

81 Zie: CLO, ‘Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw per werkzame stof, 2012-2016-2020’, clo.nl, 2 november 2022 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

82 Voor meer details, zie: Eurostat, ‘Sales of pesticides in the EU’, ec.europa.eu, 3 juni 2020 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

83 Zie: Food and Agriculture Organization (FAO), *Pesticides use, pesticides trade and pesticides indicators*, Rome: FAO 2022. Ter vergelijking, de top drie bestaat uit Saint Lucia (20 kg/h), Malediven (17 kg/h) en Oman (16 kg/h).

84 Zie: CBS, ‘Landbouw gebruikt minder gewasbeschermingsmiddelen’, cbs.nl, 14 januari 2022 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

85 Ibid.

86 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/2115, COM/2022/305 final.

87 European Commission, ‘Sustainable use of pesticides’, food.ec.europa.eu (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

88 Zie: <https://www.ctgb.nl/over-ctgb>.

in Nederland verkocht en gebruikt mag worden.⁸⁹ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voert in het veld controles uit om te kijken of alles volgens de regels gebeurt.

In het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn specifieke regels vastgelegd voor het aanhouden van minimumafstanden voor het gebruik van pesticiden rondom oppervlaktewater, zoals hierna verder zal worden uitgelegd. Dergelijke regels bestaan er niet voor minimaal aan te houden afstanden tussen spuitzones rondom gevoelige gebieden en woningen, tuinen of andere gevoelige functies zoals kampeerterreinen en recreatieverblijven. Bij gebrek aan wetgeving, zijn in het beleid wel bepaalde kaders ontwikkeld.⁹⁰ Zo kunnen in gemeentelijke bestemmingsplannen regels worden opgesteld om in het kader van de volksgezondheid een minimale afstand van 50 meter tussen spuitzone en woon- of verblijfslocaties te vereisen.⁹¹ Momenteel lijkt bij overheidsbeleid echter vooral de nadruk te liggen op het bevorderen van een dialoog tussen burgers en de gebruikers van pesticiden. Zo publiceerde het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) eerder dit jaar een handreiking genaamd “Nabuurchap” bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waarin goede communicatie door telers wordt beschreven als sleutel om zorgen bij inwoners (deels) weg te nemen.⁹² Dit is in lijn met het nationale actieplan voor gewasbeschermingsmiddelen, waarin vooropgesteld wordt dat producenten, leveranciers en gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor goede communicatie met omwonenden.⁹³ Hiermee ontheft de overheid zich van verschillende instrumenten die het zelf in zou kunnen zetten. Zo kan de Minister van LNV volgens de wet ook nationale risicobeperkende maatregelen instellen, waarbij gedacht

kan worden aan spuitvrije zones voor omwonenden. Provincies kunnen zelf ook strengere eisen stellen bij vergunningverlening rondom bijvoorbeeld Natura 2000-gebieden, of met betrekking tot grond die ze zelf in bezit hebben, door middel van het aanscherpen van regels bij subsidieverlening voor beheer.⁹⁴ Op gemeentelijk niveau kunnen zoals hiervoor genoemd onder andere spuitvrije zones rondom gevoelige gebieden in bestemmingsplannen worden opgenomen.

2.6.3. Betekenis voor de agrariër

De regelgeving op het gebied van pesticiden heeft belangrijke implicaties voor de bedrijfsvoering van agrariërs – zowel voor de gangbare als biologische boer.⁹⁵ Agrariërs moeten licenties halen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en het gebruik daarvan moeten ze administratief bijhouden.⁹⁶ Op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer moeten agrariërs onder andere moderne apparatuur gebruiken die de drift, ofwel het verwaaïen, van pesticiden minimaliseert.⁹⁷ Ook mag er niet gespoten worden boven windkracht 3.⁹⁸ Langs oppervlaktewater moeten verder zogenoemde ‘teeltvrije zones’ aangehouden worden, waarop geen productieve gewassen geteeld mogen worden.⁹⁹ De vereisten met betrekking tot de breedte van deze teeltvrije stroken land verschillen tussen de 50 en 500 centimeter (cm), afhankelijk van het verbouwde gewas en de wijze van bespuiten.¹⁰⁰ Binnen de teeltvrije zones mag alleen gebruik worden gemaakt van onkruidbestrijding met een afgeschermd spuitkop, zodat drift kan worden voorkomen.¹⁰¹ Er gelden zoals gezegd geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden spuitvrije zones tussen landbouwgebieden en gevoelige gebieden zoals woningen, dit is aan de gemeenten zelf.

- 89 Een veelgehoord hiaat van de toetsingsmethoden van het Ctgb is de beperkte blik op het effect van ‘stapelen’; het combineren van verschillende middelen op een perceel. Dergelijke toepassingen worden niet beoordeeld bij de toelating van een bepaald middel, hoewel onderzoek wel heeft aangetoond dat zulke stapelingen schadelijke effecten kunnen hebben op onder andere de waterkwaliteit en de overlevings- en voortplantingskans van insecten. Hier is, ook op Europees niveau, nog geen eenduidige aanpak voor ontwikkeld.
- 90 Zie, voor een overzicht: ‘Nota gewasbescherming en ruimtelijke ordening’, 2015, lokaleregelgeving.overheid.nl (laatst geraadpleegd 18 december 2023); ‘Wijziging beleidsnotitie spuitcircels’, 2013, lokaleregelgeving.overheid.nl (laatst geraadpleegd 18 december 2023).
- 91 Ibid.
- 92 Ministerie van LNV, ‘Nabuurchap’ bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, 2023, p. 9.
- 93 Ministerie van LNV, *Geactualiseerd nationaal actieplan duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen 2022 t/m 2025*, 2022, p. 8. Voor het perspectief van de omwonenden, zie: M. Buitenkamp & M. Kool (in opdracht van Ministerie van LNV), *Uitgesproken. Weergave uitkomsten verkennende gesprekken telers, omwonenden en organisaties*, 2019.
- 94 Zie bijvoorbeeld artikel 2.11a (geen toepassing chemische bestrijdingsmiddelen) van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland 2016: ‘In aanvulling op artikel 2.11, eerste lid, wordt aan de subsidieontvanger de verplichting opgelegd om geen chemische gewasbeschermingsmiddelen toe te passen op percelen waarvoor middels deze regeling subsidie wordt verstrekt.’
- 95 Biologische gewassen worden in de eerste plaats beschermd tegen ziekten en plagen door middel van gewasrotatie en toegepaste teeltmethoden. In bepaalde gevallen van ziekten en plagen is er beperkt gebruik van selecte gewasbeschermingsmiddelen toegestaan, zoals beschreven in bijlage I van Verordening (EU) 2021/1165.
- 96 RVO, ‘Licenties chemische bestrijdingsmiddelen’, rvo.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).
- 97 Zie voor een beknopt overzicht: Cumela, ‘Alle regels op een rij: teelt- en spuitvrije zones’, cumela.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023); Kenniscentrum InfoMil, ‘Meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen gebruik bij oppervlaktewater’, infomil.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).
- 98 Artikel 3.83 Activiteitenbesluit.
- 99 Wel mogen bijvoorbeeld vanggewassen zoals gras of wintertarwe geteeld worden om onder andere stikstofuitspoeling te voorkomen. Zie: RVO, ‘Vanggewas op zand- en lössgrond’, rvo.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).
- 100 Bij boomkwekerijgewassen wordt bijvoorbeeld vaak bespoten in opwaartse of zijwaartse richting. Hier geldt dan de maximale teeltvrije zone van 500 cm. Zie: Kenniscentrum InfoMil, ‘Meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen gebruik bij oppervlaktewater’, infomil.nl (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).
- 101 Op basis van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet mag in de teeltvrije zones verder geen mest worden toegepast.

3. Analyse

Uit het overzicht van de vorenstaande EU-milieurechtelijke kaders die voor de Nederlandse landbouw van belang zijn laten zich enkele algemene lijnen trekken.

3.1. Versplintering en verkokering

Allereerst laat het vorenstaande overzicht goed zien dat EU-milieurecht versplinterd is en verdeeld is over een groot aantal richtlijnen, verordeningen en beleidskaders. Deze zijn vaak ook niet goed op elkaar afgestemd. Een goed voorbeeld is de Nitraatrichtlijn die uitsluitend beoogt het water te beschermen tegen één bepaalde stof (nitraat) afkomstig uit één bepaalde bron (landbouw). De doelstelling en het instrumentarium sluiten niet goed aan bij de veel meer omvattende KRW.¹⁰² Dat is enigszins verklaarbaar door het moment waarop de Nitraatrichtlijn is vastgesteld (negen jaar vóór het van kracht worden van de KRW), maar die wetenschap maakt het recht niet consistent.

Op zich hoeft de verkokering van de EU-regelgeving geen probleem te zijn mits de EU-regelgeving afstemming of zelfs integratie op nationaal niveau toelaat en dat vervolgens ook gebeurt. De versplinterde en verkokerde EU-regelgeving wordt in de nationale regelgeving echter in de regel niet geïntegreerd. Implementatie gebeurt via verschillende wettelijke kaders waarvoor soms ook verschillende ministeries eerstverantwoordelijk zijn. Zo wordt de waterverontreiniging door stikstof deels gereguleerd op grond van de Waterwet, waarvoor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat eerstverantwoordelijk is, maar deels ook via de Meststoffenwet waarvoor het Ministerie van LNV eerstverantwoordelijk is. Dat verhoogt het gevaar dat de adressant van het beleid, hier de agrariër, wordt geconfronteerd met een stapeling van inhoudelijk niet goed op elkaar aansluitende eisen aan zijn bedrijfsvoering. Zoals al in de jaren negentig van de vorige eeuw werd gesteld:

‘Op het boerenerf komen regels voor verschillende beleidssegmenten en van diverse bestuurlijke niveaus en instanties bij elkaar. Veel van deze regels zijn niet in onderlinge samenhang tot stand gekomen, maar bepaald vanuit afzonderlijke ratio’s. Het is aan de agrarisch ondernemer om de integratie van die regels op bedrijfsniveau tot stand te brengen.’¹⁰³

Zoals ook de Omgevingswet aantoont, verzekert het in elkaar schuiven van verschillende wetten geenszins een betere afstemming, harmonisatie of integratie van de

inhoudelijke eisen die uit de wetgeving voortvloeien.¹⁰⁴ Deze wet voorziet in een zekere harmonisering van procedures, terminologie, termijnen et cetera, maar zorgt over het algemeen niet voor een inhoudelijke afstemming van de beoordelingskaders en eisen aan activiteiten. Dat gebeurt hooguit en tot op zekere hoogte voor zover eisen worden gesteld in het gemeentelijk omgevingsplan of de provinciale omgevingsverordening. Slechts weinig van de in paragraaf 2 behandelde regels en eisen zullen echter via het omgevingsplan of de omgevingsverordening worden gesteld. De afstemming van de inhoudelijke eisen die, grotendeels op grond van Europees recht, doorgaans via nationale wetgeving aan agrarische bedrijven worden gesteld worden door het omgevingsplan en de omgevingsverordening niet gewaarborgd. Het instrumentarium uit de Omgevingswet zou in theorie kunnen worden gebruikt voor een sturing van de planologische dimensies van landgebruik en landinrichting. Zo is het wellicht geen goed idee om op plekken met een heel slechte waterkwaliteit, gewassen te telen die bovengemiddeld veel meststoffen en/of pesticiden nodig hebben, zoals nu wel veel gebeurt.¹⁰⁵ Ook de concentratie van veel grote en intensieve veehouderijbedrijven in de buurt van Natura 2000-gebieden waarin habitats met een bijzonder lage kdw voorkomen, zoals thans vooral in Noord-Brabant, Gelderland en Limburg het geval is, veroorzaakt een onnodig grote impact op de natuur en maakt het veel moeilijker, zo niet onmogelijk, om aan de EU-rechtelijke eisen te voldoen. Voor een deel bepalen hydrologische omstandigheden, de bodemsoort en andere fysieke gegevens waar welke landbouw efficiënt kan plaatsvinden. Die verdeling laat echter buiten beschouwing waar welke soort agrarische activiteit bijzonder veel of juist minder negatieve milieugevolgen kan hebben. Hier zou een regisserende taak voor de overheid zijn weggelegd waarvoor het instrumentarium op grond van de Omgevingswet goed kan worden gebruikt.

3.2. Tussen algemene programmabepalingen en gedetailleerde middelvoorschriften

Het soort eisen voortvloeiend uit de genoemde EU-wetgeving, het niveau van ambitie en de manier van regulering is uiterst divers en verschilt van beleidsterrein tot beleidsterrein. Zo worden broeikasgasemissies slechts in de vorm van één algehele nationale norm voor alle niet onder de ETS vallende emissies aangestuurd, en wordt de verdeling van die emissieruimte tussen verschillende sectoren, waaronder de landbouw, en vervolgens binnen de sectoren aan de lidstaten overgelaten.¹⁰⁶ Daarente-

¹⁰² Zie paragraaf 2.2.1 over de relatie tussen de grenswaarde voor nitraat uit de Drinkwaterrichtlijn en de eisen aan de hoeveelheid stikstof (waaronder nitraat) als deel van de ecologische goede waterkwaliteit op grond van de KRW.

¹⁰³ J. Frouws e.a., *Naar de geest of naar de letter. Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector*, Wageningen: Circle for Rural European Studies, Landbouwniversiteit Wageningen 1996, p. 105.

¹⁰⁴ De Meststoffenwet blijft naast de Omgevingswet bestaan. Zie voor een bredere analyse: F.H. Kistenkas, ‘Omgevingswet wordt mislukt experiment’, *Binnenlands Bestuur* 2021, afl. 1, p. 39-39.

¹⁰⁵ Concrete handvatten voor het maken van zulke landschappelijke keuzes worden gedaan in: M.M. Bakker e.a., ‘Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief’, *Milieu* 2021, afl. april, p. 39-44.

¹⁰⁶ Aangevuld door de eveneens zeer algemene maatstaven uit de LULUCF-verordening.

gen vloeien uit de Nitraatrichtlijn zeer gedetailleerde middelvoorschriften over de keuze van gewassen, uitzaaimomenten en technische eisen aan installaties voor het uitbrengen van mest voort, en gelden bovendien rechtenstelsels waardoor de omvang van de activiteit van een agrarisch bedrijf wordt beperkt.

3.3. *Wisselende eisen, vaak geen langetermijnzekerheid*

Dat verschil in detailniveau is op zich niet erg als de betrokken agrarische bedrijven maar een duidelijk en langetermijnvoorzicht hebben wat van hen verwacht wordt. Onzekerheid over overheidsbeleid en het gebrek aan een duidelijke visie vormt nu voor veel boeren een barrière om te verduurzamen, aldus een recente enquête door Nieuwe Oogst.¹⁰⁷ Die duidelijkheid van de eisen op lange termijn ontbreekt echter. De normering, in het bijzonder ter implementatie van de Nitraatrichtlijn en de Habitatrichtlijn, wisselt vaak en snel. Deels wordt dat veroorzaakt doordat ‘slimme’ manieren van implementatie waarmee geprobeerd werd zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de agrarische sector na enkele jaren in strijd bleken te zijn met de EU-rechtelijke eisen (bijvoorbeeld de eerder genoemde MINAS, maar ook de Programmatische Aanpak Stikstof ‘PAS’: het vergunningensysteem voor activiteiten waarbij stikstof vrijkomt, dat op 29 mei 2019 door de Raad van State ongeldig is verklaard). Een andere oorzaak van de, uit het perspectief van de agrariër, steeds wisselende eisen van de overheid, is de in de tijd niet-gecoördineerde stapeling van juridische kaders, die, vaak onder grote tijdsdruk, vanuit een bepaald sectoraal (Europees) wetgevingskader zijn geïntroduceerd. Om een agrarisch bedrijf te kunnen exploiteren en investeringsbeslissingen te kunnen nemen is echter het totaal van alle eisen van belang en is langetermijnzekerheid en voorspelbaarheid essentieel.

3.4. *Gedetailleerde eisen leiden tot hoge handhavingslast en fraudegevoeligheid*

De (Rijks)overheid tracht zoveel mogelijk volumebeperkingen of verplichtingen tot reductie van de productie en het aantal dieren te vermijden. Slechts in het mestbeleid zijn, deels pas recentelijk, volumegrenzen in de vorm van productierechten en fosfaatrechten gesteld. De

voorkeur van het kabinet was en is om met technische eisen (emissiearme stallen, voermaatregelen, voorschriften over mineralen en mestboekhouding et cetera) de milieueffecten van agrarische activiteiten te beheersen en te reduceren. Deels lijkt dat ook gelukt, vooral bij de technieken tot het opbrengen van mest. Daar werd door het voorschrijven van nieuwe technieken een reductie van de stikstofemissies van 60-70% bereikt.¹⁰⁸ Deels lukt dat echter niet, bijvoorbeeld bij vele typen emissiearme stallen, die nagenoeg geen emissiereducerend effect blijken te hebben.¹⁰⁹ Stapeling van gedetailleerde technische eisen leidt echter ook tot een hoge monitorings- en handhavingsopgave die in de praktijk lang niet altijd wordt gerealiseerd, met als gevolg risico’s op fraude. Momenteel controleert de NVWA bijvoorbeeld ongeveer 1000 van de gemiddeld 1 miljoen jaarlijkse mesttransporten (0,1%). Ondanks signalen dat mestfraude toeneemt, zegt de NVWA door capaciteitsproblemen de controle niet op te kunnen schroeven.¹¹⁰ De pakkans is hiermee dus klein, en de belangen zijn, door het grote mestoverschot van met name de niet-grondgebonden intensive landbouw, de oplopende mestafzetkosten, en de (relatief gemakkelijke) mogelijkheden voor fraude, groot.¹¹¹ Hoewel het openbaar ministerie zegt geen schatting te kunnen maken van de totale omvang van de mestfraude, lijkt de omvang zeer aanzienlijk.¹¹²

3.5. *Hoge milieudruk door intensieve landbouw juridisch niet houdbaar*

In vele milieurechtelijke sectoren zien we dat de zeer intensieve landbouw in Nederland,¹¹³ in een overigens ook in alle andere opzichten zeer intensief gebruikt land, leidt tot fricties met de minimale EU-rechtelijke eisen aan de kwaliteit van het milieu. In feite bestaat er namelijk aan de ene kant een systeem met relatief vergaande eisen voortvloeiend uit het EU-recht, met aan de andere kant een (Rijks)overheid die die landbouw, in het bijzonder de volumegroei van de landbouw, zo weinig mogelijk beperkingen wil opleggen.¹¹⁴ Daar komt bij dat er sprake is van een verhoudingsgewijs laagdrempelige toegang tot de rechter en gerechten die deze eisen soms nauwkeuriger volgen dan gerechten in omliggende landen. Als resultaat blijkt steeds meer: ‘niet alles kan overal’.¹¹⁵ Het feit dat de EU-rechtelijke eisen deels in de loop van de tijd strenger worden en dat uitstel en dero-

107 E. de Snoo, ‘Boer wil duidelijkheid van nieuw kabinet’, *nieuweoogst.nl*, 18 november 2023 (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

108 PBL, *Emissiearm bemesten geëvalueerd*, Den Haag: PBL 2009, p. 15.

109 ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2557, r.o. 10.1.

110 Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, ‘Mestfraude bestrijden blijft een uitdaging’, *Jaarbeeld NVWA 2020* (zie *nvwa.nl*, laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

111 R. Neve e.a., *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*, Politie 2016.

112 R. Neve (red.), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 + addendum (01-06-2022)*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021. Zie ook T. Spapens, ‘Mestfraude, een groen criminologisch perspectief’, in: J. Verschuuren e.a., *Milieuproblemen in de landbouw, falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (Vereniging voor Milieurecht, deel 2019-1), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 65 e.v.

113 Zie voetnoot 2-4.

114 Zie over dat laatste bijvoorbeeld Ch.W. Backes, ‘Duitse grenswaarden, “Abschneidewerte” en “Bagatellschwellen”’: pakken de Duitsers het stikstofprobleem slim en effectief aan of maken zij er een potje van?’, *TOR* 2021, p. 167. Zie meer algemeen al VROM-Raad, *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Den Haag: VROM-raad 2008.

115 J.W. Remkes e.a., *Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn*, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek 2020.

gatiemogelijkheden wegvallen of afnemen, heeft voor de individuele agrariër onvoorspelbare, vaak wisselende en gestapelde sectorale eisen tot gevolg, waaraan nog maar moeilijk kan worden voldaan. Langetermijnplanning en investeringen zijn dan nauwelijks mogelijk. Helaas wordt ‘de schuld’ voor deze onwenselijke situatie door politici ten onrechte vaak bij Europa of bij ‘de rechter’ gelegd, hetgeen op een gevaarlijke wijze afbreuk doet aan niet alleen de acceptatie van de EU, maar ook aan de perceptie over het functioneren van onze democratische rechtsstaat in het algemeen.

3.6. Eisen worden hoger, uitdagingen nemen toe

Daar komt bij dat in de komende jaren op bijna alle deelterreinen van het milieubeleid aanzienlijke eisen zullen (moeten) worden gesteld om risico’s op verdere ecologische catastrofes als gevolg van overexploitatie en te grote vervuiling te verkleinen. Zo is in juni 2022 door de Commissie een voorstel voor een Natuurherstelverordening gepubliceerd, waarover in november 2023 een akkoord is bereikt tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement, zij het dat de inhoud van het voorstel daarbij aanzienlijk is afgezwakt.¹¹⁶ Waar de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn in de praktijk tot nu toe vooral beperkingen voor verdere uitbreidingen van veehouderijen met zich meebrachten door het weren van nieuwe, schadelijke activiteiten, wil de Natuurherstelverordening de lidstaten dwingen werk te maken van de noodzakelijke uitbreiding en verbetering van belangrijke habitats en herstel van verloren gegane waarden. Wat dit concreet voor boeren betekent is nog niet goed te voorspellen, mede omdat veel afhankelijk is van de uiteindelijke tekst van de verordening en verdere uitwerking in nationale natuurherstelplannen.

Op nationaal niveau lijkt het initiatief voor verdergaande milieumaatregelen steeds vaker bij de rechter te liggen, in plaats van bij de (Rijks)overheid. Een recent voorbeeld is de uitspraak in eerste aanleg in de loliezaak, waarin een rechter stelde dat de winstgevendheid van het telen van lilies – waarbij zeer veel pesticiden ingezet worden¹¹⁷ – wellicht niet opweegt tegen de ‘huidige onzekerheid en de risico’s ten aanzien van de gezondheid van omwonenden’.¹¹⁸ In plaats daarvan kan een teler volgens de rechter ook kiezen voor ‘de teelt van gewassen waar geen, of veel minder, gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt’.¹¹⁹ Hoewel dit vonnis in hoger beroep is vernietigd – waardoor de teler in kwestie toch nog vier bestrijdingsmiddelen mag blijven gebruiken – heeft het vonnis geleid tot veel onzekerheid onder zowel telers als (omwonende) burgers.¹²⁰ Beter zou zijn als vanuit de (Rijks)overheid een integrale visie tot stand zou worden

gebracht over hoe sectorale eisen uit het EU-milieu-recht, waaronder het gebruik van pesticiden, worden omgezet en als geheel en integraal worden vertaald naar adressanten in Nederland die vervuilende activiteiten ondernemen.

4. Beschouwing: naar een weidse blik?

4.1. De noodzaak voor een langetermijnvisie en een integrale benadering

In een reactie op het in mei 2023 gepubliceerde concept-landbouwakkoord geeft het PBL aan dat het ‘niet voorstelbaar’ is dat de Europese eisen en daaruit afgeleide nationale doelen voor natuur, stikstof, klimaat en waterkwaliteit in de komende jaren haalbaar zijn.¹²¹ De toenemende moeilijkheid om bestaande doelen afkomstig uit EU-milieuwetgeving te halen, en de voorziene aanscherping van deze doelen in de nabije toekomst, maken de ontwikkeling van een integraal langetermijnbeleid en een integrale langetermijnvisie noodzakelijker dan ooit. Een dergelijke integrale visie en doelstelling is niet alleen nodig voor een effectiever overheidsbeleid – met een grotere kans op het bereiken van de gestelde doelen en het voldoen aan EU-milieuwetgeving – maar zeker ook vanuit het oogpunt van het bieden van zekerheid en perspectief voor agrarische bedrijven. Reductie van de milieulasten vergt naast extensivering en krimp van de veestapel,¹²² (ook) aanzienlijke investeringen, deels met een lange afschrijvingstermijn. Om de effectiviteit te verhogen is het zaak dat die investeringen niet alleen vanuit één sectoraal probleem en door één wetgevingskader, zoals bijvoorbeeld de natuurbeschermingswetgeving, worden aangestuurd. Noodzakelijk is dat voor elk bedrijf duidelijk is welke eisen de overheid in de komende decennia vanuit de verschillende (milieu) sectoren en wetgevingskaders stelt en zal stellen. Alleen dan zijn verantwoorde investeringen mogelijk die effectief en efficiënt kunnen bijdragen tot het bereiken van de verschillende milieudoelen en het voldoen aan de verschillende kaders van de EU-milieuwetgeving. Zoals de Omgevingswet aantoont verzekert het in elkaar schuiven van verschillende wetten geenszins een betere afstemming, harmonisatie of integratie van de inhoudelijke eisen die uit de wetgeving voortvloeien. In plaats van te kijken naar integratie van wetgeving zelf zou gekeken moeten worden naar de uitvoering en implementatie van wetten door middel van plannen en programma’s en de ‘vertaling’ van wettelijke eisen naar het boerenerf. Een mogelijkheid hiervoor is doelsturing

116 Zie nader B. de Leeuw & Ch.W. Backes, ‘Het verslechteringsverbod in de Natuurherstelverordening’, *NtER* 2023, afl. 7/8, p. 142 e.v.

117 Zie: CBS, ‘Landbouw gebruikt minder gewasbeschermingsmiddelen’, cbs.nl, 14 januari 2022 (laatst geraadpleegd 18 december 2023).

118 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333, r.o. 4.9.

119 Ibid.

120 Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

121 PBL, *Reflectie op ‘in Beweging’, concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: PBL 2023, p. 4.

122 Het concept-landbouwakkoord zelf acht krimp van de veestapel tot 2035 ‘met zo’n 25-30 procent’ noodzakelijk. Zie: *In beweging. Concept Landbouwakkoord 2040*, Den Haag 2023, p. 4.

door middel van een set van ‘kritische prestatie-indicatoren’ oftewel ‘kpi’s’, zoals hierna in meer detail zal worden uiteengezet.

4.2. *Kritische prestatie-indicatoren als veelbelovende methodiek?*

Al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw wordt doelsturing door middel van kpi’s genoemd als mogelijke optie om een effectieve sturing op de verduurzaming van de landbouw te bewerkstelligen.¹²³ De nationale overheid kan zich hiermee richten op het stellen van duidelijke, stabiele randvoorwaarden en overkoepelende doelen, waarbij agrariërs de ruimte krijgen om strategische besluiten te nemen over hoe doelen op bedrijfsniveau behaald kunnen worden. In plaats van te sturen op losse dossiers zoals stikstof of water, kan op basis van een set kpi’s op het agrarische bedrijf in samenhang gewerkt worden aan zaken als bodem, water, biodiversiteit en klimaat.¹²⁴ Vervolgens kunnen bedrijfsresultaten op het gebied van verschillende duurzaamheidsthema’s duidelijk gemonitord en eventueel beloond of gesanctioneerd worden.¹²⁵

Kpi’s voor elk bedrijf leggen de doelen vast waaraan een ondernemer in de toekomst moet voldoen. Door een set van bindende kpi’s die voor langere termijn vaststaan wordt de ondernemer in staat gesteld om keuzes te maken en investeringen te doen. Anders dan thans dreigt daarbij niet het gevaar dat investeringen om te voldoen aan één bepaalde eis van de overheid uit één sectoraal beleids- en wetgevingstraject snel conflicteren met andere sectorale eisen, die even later op grond van andere sectorale kaders en wetten worden vastgesteld. Voorwaarde is dan uiteraard dat de verschillende (sectorale) kpi’s zoveel mogelijk gelijktijdig worden vastgelegd. Doordat kpi’s niet als middelvoorschriften, maar zoveel mogelijk als doelvoorschriften zijn geredigeerd, verkrijgt de ondernemer zoveel mogelijk keuzeruimte hoe zij of hij aan de kpi’s wil voldoen. Op basis van kpi’s kunnen agrariërs bijvoorbeeld worden gestimuleerd om bij het opstellen van een bouwplan proactief in te zetten op slimme keuzes om op integrale wijze duurzaamheidsdoelen te behalen. Onafhankelijke adviseurs kunnen hier een belangrijke rol bij innemen, zoals tot 2015 ook gedaan werd door het overheidsagentschap Dienst Landelijk Gebied, dat thans opgeheven is.¹²⁶ Een cruciale voorwaarde voor het vaststellen van een set stabiele kpi’s voor de lange termijn is dat zo snel mogelijk in alle sectorale beleidskaders duidelijk wordt

welke doelen de landbouw in de komende jaren (en de komende twee, drie decennia) vanuit verschillende sectorale kaders moet gaan halen. Vervolgens hoort daar een regionale differentiatie en concretisering bij die duidelijk maakt wat waar kan (en wat waar niet meer kan). Een dergelijke regionaal gedifferentieerde visie over de randvoorwaarden van de landbouw in de komende decennia is essentieel om vervolgens te komen tot een robuuste set aan kpi’s voor ieder bedrijf. Voor het operationaliseren van kpi’s kunnen (en moeten) prestatie-indicatoren worden vastgelegd. Dat kan, afhankelijk van het probleem, grotendeels landelijk of met regionale differentiatie gebeuren. Een thans nog ontbrekende (wettelijk bindende) doorvertaling van de reductie-eisen, zoals die bijvoorbeeld in het kader van het klimaatakkoord zijn en worden afgesproken, naar de landbouw kan duidelijkheid bieden op lange termijn wat de toekomstige (prestatie-)eisen voor de sector en vervolgens voor ieder bedrijf zullen zijn. De keuze hoeveel reductie van een emissie landsbreed en hoeveel regionaal moet worden bereikt en hoe dan regionaal gedifferentieerd wordt heeft grote consequenties voor de effectiviteit van het beleid en de hoogte van de noodzakelijke reducties.¹²⁷ Die keuzes moeten dan wel gemaakt worden, het liefst gezamenlijk door Rijk en regio’s, om daaruit prestatie-eisen voor de lange termijn per gebied en uiteindelijk per bedrijf te ontwikkelen.¹²⁸ Het vastleggen van landelijke en regionale doelen vereist niet noodzakelijkerwijs aanvullende wetgeving; daarvoor zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van beleidsinstrumenten zoals plannen of akkoorden. De ervaring leert echter dat een wettelijk vastgelegde eis met een bindende tijdslijn de realisering van die doelen nadrukkelijk ondersteunt. Wetswijziging is zeker vereist om de uit de landelijke of regionale doelen afgeleide kpi’s voor bedrijven bindend wettelijk te kunnen vastleggen. Het is immers de bedoeling dat deze eisen aan bedrijven sturend worden en gemonitord en gehandhaafd worden. Een dergelijk nieuw wettelijk instrumentarium kan aanvullend op de bestaande EU-rechtelijke instrumenten worden geïntroduceerd zonder met de EU-rechtelijke kaders in strijd te zijn.¹²⁹ Het is wel belangrijk om breder te onderzoeken hoe het werken met kpi’s zich in detail verhoudt tot de eisen uit de EU-wetgeving. Soms bevat het EU-recht middelvoorschriften die niet zomaar kunnen worden vervangen door doelvoorschriften. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Nitraatrichtlijn. Een dergelijke integrale visie met op lange termijn robuuste en ruimtelijk gedifferentieerde prestatie-eisen

123 K. van Rooij, ‘Voorloper van een geheel nieuw milieubeleid? Historisch mestakkoord in perspectief’, *Spil* 1993, afl. 119/120, p. 5-9; J.A. van den Broek, *Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030*, Wageningen: WOT Natuur en Milieu 2005.

124 A. van Doorn e.a., *Integraal sturen op doelen voor duurzame landbouw via KPI’s*, Wageningen Environmental Research 2021.

125 Ibid.

126 WUR, ‘Bestrijdingsmiddelen: gif of gewasbeschermingsmiddelen?’, wur.nl, 29 september 2021 (laatst geraadpleegd op 18 december 2023).

127 Zie hierover bijvoorbeeld J.W. Erisman & B. Strootman, *Naar een ontspannen Nederland*, 2021.

128 Zie hierover J.W. Erisman, Ch.W. Backes & W. de Vries, *Van depositie- naar emissiebeleid*, Leiden: Universiteit Leiden 2023, p. 23 e.v.

129 Voor de kpi’s gericht op reductie van stikstofemissies is dat uitgewerkt in Ch.W. Backes & B. de Leeuw, ‘Regulering van emissieruimte – een nieuw instrument voor de transitie naar een duurzame leefomgeving’, in: B.J. van Etekoven e.a. (red.), *Evenwichtig bestuursrecht. Voortbouwen op het wetenschappelijke werk van Ben Schueler*, Den Haag: Boom juridisch 2024 (nog te verschijnen), m.n. par. 3 en 4.

kan niet worden verwacht van het EU-recht zelf. Die doorvertaling en integratie is immers (deels) sterk afhankelijk van regionale en lokale condities en van te maken keuzes. Dat is een taak van de nationale en regionale overheid die zij zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokken agrarische sectoren en andere partijen uitvoeren. De urgentie van de op te lossen problemen en bindende EU-rechtelijke eisen maken het nodig dat knopen snel worden doorgemaakt, ook als dat niet op ieders instemming kan rekenen.¹³⁰ Langetermijnperspectieven geven agrariërs een langetermijnperspectief en rechtszekerheid. Daarom worden de doelstellingen voor de sector ook bij voorkeur in wetgeving vastgelegd. Dat kan bijvoorbeeld door het vaststellen van omgevingswaarden door het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving en vervolgens regionaal gedifferentieerde omgevingswaarden in de provinciale omgevingsverordening. Vervolgens moeten deze omgevingswaarden doorvertaald worden naar de kpi's op bedrijfsniveau die eveneens bindend, bijvoorbeeld in de omgevingsvergunning, worden vastgelegd. Indien goede monitoring en handhaving gewaarborgd kunnen worden,¹³¹ kan het het beste aan de sector en aan individuele bedrijven worden

overgelaten hoe deze doelstellingen moeten worden bereikt. Het is hun kennis en het zijn hun afwegingen als ondernemer.¹³²

5. Conclusie

De huidige verkokerde benadering met betrekking tot de diverse, onderling samenhangende, uitdagingen in de landbouw is een belangrijke barrière voor het komen tot effectieve oplossingen voor de transitie naar een duurzame landbouw. Er moet toegewerkt worden naar zoveel mogelijk samenhangende, concrete en afrekenbare langetermijndoelen voor elk bedrijf die gebaseerd zijn op landelijke en regionale doelen. Het werken met 'kritische prestatie-indicatoren' zou hier soelaas kunnen bieden, door het mogelijk maken van het monitoren van bedrijfsresultaten op het gebied van verschillende duurzaamheidsthema's, waarbij agrariërs de nodige ruimte houden om zelf te kiezen hoe zij, binnen deze randvoorwaarden, hun bedrijf willen ontwikkelen.

¹³⁰ PBL, *Reflectie op 'In beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: PBL 2023, p. 5.

¹³¹ Kritisch over de mogelijkheden hiervoor: PBL, *Reflectie op 'In beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: PBL 2023, p. 10.

¹³² J.W. Erisman, Ch.W. Backes & W. de Vries, *Van depositie- naar emissiebeleid*, Leiden: Universiteit Leiden 2023, p. 20.