

Vergaderjaar 2020–2021

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 126

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2020

Nederland heeft een stevige opgave om de uitstoot en neerslag van stikstof terug te dringen. Deze opgave geldt voor alle betrokken sectoren, inclusief de landbouw- en tuinbouw. Omschakeling naar een duurzamere agrarisch bedrijfssysteem levert een belangrijke bijdrage aan stikstofreductie. Om de gewenste omschakeling te stimuleren en te versnellen heb ik in mijn brief van 7 februari 2020¹ aangekondigd te komen met een omschakelfonds voor boeren en tuinders die willen omschakelen naar kringlooplandbouw. In mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) is voor dit omschakelfonds in het kader van de structurele stikstofaanpak budget gereserveerd. Daarnaast maakt het omschakelfonds integraal onderdeel uit van de agrarische ondernemerschapagenda die ik uw Kamer op 15 oktober jl. gestuurd heb (Kamerstuk 32 670, nr. 199). In deze brief schets ik de contouren van het omschakelfonds. Omdat door de gekozen invulling van het omschakelfonds feitelijk geen sprake meer is van een fonds, spreek ik liever van het Omschakelprogramma duurzame landbouw.

Achtergrond

De contouren van het Omschakelprogramma duurzame landbouw (hierna: het Omschakelprogramma) zoals ik uw Kamer in deze brief schets zijn mede het resultaat van de input die mijn Ministerie van een groot aantal stakeholders heeft ontvangen. Ik denk daarbij aan de adviezen uit het rapport «Goed boeren kunnen boeren niet alleen» van de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw (Kamerstuk 32 670, nr. 168), het rapport «Kringlooplandbouw in de praktijk» van het Louis Bolk instituut², het rapport «Financiering transitie naar duurzame landbouw» van

¹ Kamerstuk 35 335, nr. 44.

² <https://www.louisbolk.org/downloads/3417.pdf>.

Wageningen Economic Research³ en van Deltaplan Biodiversiteit, maar vooral ook aan de vele gesprekken die we gevoerd hebben met agrarische ondernemers, financiers, ketenpartijen, onderzoekers en andere belanghebbenden. Deze input heeft een verrijkend inzicht gegeven in de uitdagingen en behoeften bij omschakeling en inspiratie gegeven voor mogelijke oplossingsrichtingen. Uitgangspunt bij de uitwerking van het Omschakelprogramma is dat het aanvullend is op bestaande en in ontwikkeling zijnde financiële instrumenten of maatregelen, bijvoorbeeld in het kader van het GLB/POP en het programma Innovatie op het boerenerf, of andere maatregelen die zijn of nog worden genomen in het kader van de stikstofproblematiek, zoals de landelijke beëindigingsregeling.

Voor agrarische ondernemers die willen omschakelen is de financiering vaak een belemmering. Een omschakeling gaat altijd gepaard met investeringen in onder meer bedrijfsvoering, -processen en de ontwikkeling van producten en productconcepten. Systeemomschakeling betekent vrijwel altijd een tijdelijke lagere kasstroom tijdens en in de periode direct na de omschakeling. Nieuwe systemen hebben een aanlooperperiode nodig voordat ze optimaal presteren, terwijl de kosten van de omschakeling nog niet direct gecompenseerd worden door te verwachten hogere opbrengsten voor duurzaam geproduceerde producten. Daarnaast moet een omschakelende ondernemer rekening houden met onvoorziene financiële tegenvallers waardoor een bedrijf (in acute) liquiditeits- c.q. continuïteitsproblemen kan komen. Uit de verschillende gesprekken die mijn ministerie gevoerd heeft met stakeholders komt verder naar voren dat vooral de voorziene lagere kasstroom en mogelijke maar niet voorzienbare financiële tegenvallers voor veel agrarische ondernemers een van de grootste drempels voor omschakeling vormt.

De traditionele financiers zijn over het algemeen terughoudend met het financieren van omschakeling naar een duurzamere bedrijfsvoering. Omdat voor investeringen in verduurzaming/omschakeling van bedrijfsvoering, processen, ontwikkeling van nieuwe producten en productconcepten – vanuit hun perspectief – vaak nog onvoldoende *proof of concept* is dat voldoende rendement te behalen valt, classificeren zij de financiering dan vaak in een (te) hoog risicoprofiel⁴. Die terughoudendheid wordt versterkt door de beperkingen van Basel III, waardoor de hoogte van de financiering in toenemende mate op basis van rentabiliteit en liquiditeit plaatsvindt in plaats van op vermogen (waaronder grond).

Uit gesprekken die mijn ministerie gevoerd heeft met belanghebbenden kwam naar voren dat het zien van concrete praktijkvoorbeelden en proefboerderijen in de eigen «natuurlijke» omgeving van agrarische ondernemers een stimulans kan zijn om zelf ook gedeeltelijk of volledig om te schakelen naar een andere, meer duurzame bedrijfsvoering. Agrarische ondernemers leren het meest van elkaar.

Op basis van de probleem- en behoefteanalyses ben ik gekomen tot een pakket van onderling samenhangende instrumenten langs een omschakelingspoor en een overbruggingspoor.

³ <https://doi.org/10.18174/532092>.

⁴ FI Compass (2020). Financial needs in the agriculture and agri-food sectors in the Netherlands.

Het Omschakelprogramma duurzame landbouw: samenhangend pakket van elkaar ondersteunende maatregelen

Waarom?

Met het Omschakelprogramma beoog ik agrarische ondernemers te stimuleren en te ondersteunen om versneld te extensiveren of om te schakelen naar een andere vorm van duurzame bedrijfsvoering. Hiermee wordt integraal een bijdrage geleverd aan én het stikstofprobleem én de overige transities waarvoor de land- en tuinbouwsector zich gesteld ziet. Dit sluit aan bij het rapport van Commissie Remkes *Niet alles kan*, waarin gesteld wordt dat de stikstofproblematiek samenhangt met andere transities en dat de oplossing daarvan gezocht moet worden in samenhang met bijvoorbeeld kringlooplandbouw en CO₂-reductie.

Doel

Het totaalpakket van instrumenten van het Omschakelprogramma moet integraal bijdragen aan:

- stikstofemissiereductie door de agrarische sector
- én aan het realiseren van de doelstellingen ten aanzien van
- reductie van emissies naar bodem, water en lucht (incl. broeikasgas-
sen)
- vergroting van de biodiversiteit
- verbeteren van de bodemkwaliteit
- hergebruik van grondstoffen uit reststromen,
- vermindering van externe inputs
- dierenwelzijn.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft de stikstofemissiereductie die met het Omschakelprogramma gerealiseerd kan worden nog niet door kunnen rekenen. Vooralsnog wordt de reductie ambtelijk ingeschat op 3,5 mol/ha/jaar in 2030. Er is een breed palet aan mogelijke handelingsopties voor systeemveranderingen, of delen daarvan. Per sector, gebied en bedrijfstype zal de manier waarop invulling wordt gegeven aan omschakeling variëren. Dit maakt het lastig om op dit moment specifieke streefwaardes te formuleren voor de bredere duurzaamheidsdoelstellingen.

Sturen op doelen

Omwille van de diversiteit binnen de diverse (sub-) sectoren en regio's, en om ruimte te bieden voor individueel ondernemerschap, stuurt het Omschakelprogramma niet op maatregelen maar op doelen. Daartoe worden op dit moment bij de nadere uitwerking van de instrumenten de hierboven genoemde zeven doelen van het Omschakelprogramma vertaald naar doelcriteria. Dit in nauwe samenhang met de kritische prestatie indicatoren (KPI's) die ontwikkeld worden om de resultaten van de transitie naar kringlooplandbouw meetbaar in beeld te brengen als ook met andere indicatorsets die in gebruik en ontwikkeling zijn bij ketenpartijen (bv. biodiversiteitsmonitor of beter leven keurmerk), en in samenwerking met relevante stakeholders. Het gaat dan bijvoorbeeld om vermindering van de uitstoot van broeikasgassen (klimaat), meer organische stof (verbeteren van de bodemkwaliteit), minder gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en landschapselementen. Die indicatoren zullen straks de basis vormen voor de beoordeling van bedrijfsplannen voor omschakeling. Daarnaast kunnen we met behulp van de indicatoren het bereik van de stikstof- en de andere genoemde doelstellingen helder in beeld te krijgen en de voortgang in het realiseren van de met dit programma beoogde doelen monitoren.

Om te borgen dat de financiële ondersteuning die de agrarische ondernemer ontvangt ook daadwerkelijk bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen van het Omschakelprogramma en om de effectiviteit van het Omschakelprogramma te vergroten, spelen bedrijfsplannen voor omschakeling een belangrijke rol. Ze vormen de basis waarop straks een onafhankelijke commissie van experts de aanvragen voor instrumenten uit het Omschakelprogramma gaat beoordelen. Naast de gebruikelijke elementen als de marktanalyse, marketing- en financieel-economisch gegevens, gaan we ondernemers vragen om in hun investerings- en omschakelplan concreet aan te geven en te motiveren hoe de omschakeling bijdraagt aan stikstofemissiereductie in samenhang met de hierboven genoemde beleidsdoelstellingen.

Een werkbare set criteria is gereed bij de start van het Investeringsfonds begin 2021. Dit traject wordt stapsgewijs verder doorontwikkeld. In het geval er nog geen indicatoren beschikbaar zijn, zal daarvoor vooralsnog een kwalitatieve beschrijving van de verwachte bijdrage aan de beleidsdoelstelling worden gevraagd. Ik zal uw Kamer daarover begin 2021 nader informeren.

Omschakelen: waar naar toe?

Het Omschakelprogramma richt zich op agrarische ondernemers die aan de bron een systeemverandering willen doorvoeren die leidt tot een meer extensieve en of meer circulaire bedrijfsvoering waardoor de stikstofuitstoot vermindert. Ik denk hierbij specifiek – maar niet uitsluitend – aan systeemveranderingen richting kringlooplandbouw, biologische landbouw, natuur-/landschapsinclusieve landbouw en agroforestry.

Omschakelen: hoe?

Het Omschakelprogramma bestaat uit de volgende instrumenten:

1. Omschakelspoor
 - a) Investeringsfonds Nationaal Groenfonds
 - b) Subsidieregeling Bedrijfsplan voor omschakeling
 - c) Regeling Demonstratiebedrijven
2. Overbruggingsspoor
 - a) Werkkapitaalregeling

Het eerste spoor is het omschakelspoor voor de financiële ondersteuning van investeringen in de daadwerkelijke omschakeling door agrarische ondernemers, individueel of in een samenwerkingsverband. Het tweede spoor, het overbruggingsspoor, is bedoeld om voor agrarische ondernemers de stap richting omschakeling minder groot te maken en tijdelijke financiële dips tijdens omschakelperiode te overbruggen.

Het investeringsfonds vormt de kern van het Omschakelprogramma. De overige voorgestelde regelingen zijn ondersteunend aan de primaire investering voor omschakeling en moeten meer ondernemers stimuleren en in staat stellen de investeringen voor omschakeling te (durven) maken. Daarom is het mijn streven om dit investeringsfonds zo snel als mogelijk – begin 2021 – operationeel te krijgen. De operationalisering van de overige instrumenten volgen in de loop van 2021 en worden in de komende periode parallel aan elkaar voorbereid.

De instrumenten van het Omschakelprogramma duurzame landbouw

1. Het Omschakelspoor

(a) Investeringsfonds Nationaal Groenfonds

Het Nationaal Groenfonds (hierna: NGF) heb ik de opdracht gegeven om een investeringsfonds te ontwikkelen. Het investeringsfonds gaat op basis van goedgekeurde bedrijfsplannen achtergestelde leningen (risicodragend kapitaal) verstrekken aan agrarische ondernemers die willen omschakelen. Omdat de achtergestelde lening banken meer zekerheid biedt wordt het voor hen aantrekkelijker om toch investeringen in verduurzaming die ze aanvankelijk in een (te) hoog risicoprofiel classificeren, te (mede)financieren. Aangezien het om leningen gaat zal een groot gedeelte weer terugbetaald worden. Dit betekent dat het programma een langere looptijd kan hebben dan de drie jaar die begroot is. Hierdoor kunnen meer agrarische ondernemers gedurende een groter aantal jaren ondersteund worden bij omschakeling.

Voor het investeringsfonds zal bij Najaarsnota vanuit de Aanvullende Post € 10 miljoen overgeboekt worden naar de LNV-begroting van 2020 zodat een aanvang kan worden gemaakt met de verdere vormgeving, uitvoering en vulling van het programma. Bij Voorjaarsnota 2021 zal de begrootte € 60 miljoen overgeboekt worden vanaf de Aanvullende Post. In de komende jaren zal het investeringsfonds stapsgewijs vormgegeven en financieel aangevuld worden, zodat op basis van reguliere monitoring en evaluatie een leereffect op kan treden. Inhoudelijke criteria kunnen aangescherpt worden ten behoeve van de optimalisatie van het doelbereik, waaronder stikstofreductie.

(b) Subsidieregeling Bedrijfsplan voor omschakeling

Het welslagen van het Omschakelprogramma en het behalen van de beleidsdoelstellingen is mede afhankelijk van de kwaliteit van de hierboven genoemde bedrijfsplannen voor omschakeling. De bedrijfsplannen vergroten de kans om toegang te krijgen tot financiering voor omschakeling. Verder stimuleren ze agrarische ondernemers om de omschakeling te maken op basis van weloverwogen, solide en sociaal, economisch en ecologisch goed onderbouwde plannen. Daarom wil ik ondernemers via een subsidie aanmoedigen deze plannen op te (laten) stellen. De subsidieregeling beoog ik onder te brengen als een nieuwe module van de Subsidie Agrarische Bedrijfsadvisering en educatie voor duurzame landbouw (SABE, onderdeel van «Innovatie op het boeren erf»). Hiervoor is in 2021, 2022 en 2023 € 1,9 miljoen per jaar beschikbaar.

(c) Subsidieregeling demonstratiebedrijven

Om tegemoet te komen aan de behoefte aan concrete praktijkvoorbeelden en proefboerderijen in de eigen omgeving van agrarische ondernemers wil ik aan de SABE ook een module toevoegen om demonstratiebedrijven van een individuele ondernemers of een samenwerkingsverband van ondernemers te subsidiëren. Aan de subsidie zal een communicatieverplichting verbonden worden. Dat wil zeggen dat er activiteiten georganiseerd moeten worden om de kennis en ervaringen te delen met collega ondernemers. Voor zowel 2021, 2022 en 2023 stel ik hiervoor € 1,7 miljoen beschikbaar.

2. Het Overbruggingsspoor

(a) Werkkapitaalregeling

Een (systeem)omschakeling van een bedrijf gaat vrijwel altijd gepaard met een voorzienbare dip in de kasstroom. Tijdelijke extra kosten en/of tijdelijk mindere opbrengsten tijdens de omschakeling verlagen de kasstroom (werkkapitaal) en hebben consequenties voor de liquiditeitspositie van bedrijven gedurende de omschakelperiode. Dat blijkt voor veel agrarische ondernemers niet alleen een financiële maar ook een psychologische belemmering te zijn voor omschakeling. De kasstroomdip is voorzienbaar en in principe mee financierbaar via een werkkapitaallening als er vooruitzicht op een financieel gezonde bedrijfsvoering is. Zo'n werkkapitaallening is feitelijk onderdeel van de totale investeringsfinanciering, het meest logisch verstrekt door de huisbankier. Door als overheid een borgstelling te geven op deze werkkapitaalleningen wordt de voorzienbare (extra) werkkapitaalbehoefte als gevolg van de omschakeling naast de investeringen financierbaar bij financiers, en kunnen hiervoor condities gecreëerd worden die binnen de beperkte ruimte voor de financieringslasten door de relatief lage rendementen in de agrosector mogelijk zijn. De werkkapitaalregeling wordt de komende maanden verder uitgewerkt en zal in de loop van 2021 operationeel zijn. Hiervoor komt € 1,4 mln. beschikbaar in 2021.

Financiële gevolgen

Uitvoering van de hierboven genoemde 5 instrumenten, heeft de volgende financiële gevolgen (zie ook bijlage onderbouwing en evaluatie CW 3.1.)⁵:

	2020	2021	2022	2023
Totale reeks Omschakelprogramma (mln.)	10	65	50	50
Eerder aangevraagd	0	0	0	0
Budget huidig plan	10	65	3,6	3,6
-1a Investeringsfonds				
Nationaal Groenfonds	10	60	n.t.b. ¹	n.t.b. ¹
-1b Bedrijfsplannen		1,9	1,9	1,9
-1c Demobedrijven		1,7	1,7	1,7
-2a Werkkapitaalregeling		1,4	n.t.b. ¹	n.t.b. ¹
Resterend op Aanvullende Post	0	0	46,4	46,4

1 nader te bepalen op basis van de ervaringen en het gebruik in de eerste jaren

(De bedragen zijn inclusief uitvoeringskosten)

Tot slot

Met deze brief over de contouren van het Omschakelprogramma geef ik uitvoering aan de volgende moties en toezeggingen:

- de motie van het lid Bisschop waarin hij de regering verzoekt in overleg met sector- en ketenpartijen en provincies te bezien wat de mogelijkheden zijn voor het opzetten van een risico- en investeringsfonds voor verduurzaming van de land- en tuinbouw, en de Kamer hierover voor de begrotingsbehandeling dit jaar te informeren (Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 90);

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- de motie van de leden Voordewind en Amhaouch waarin de regering verzocht wordt voor 1 mei 2020 met een uitgewerkt plan te komen van het omschakelingsfonds, zoals aangekondigd is in de stikstofbrief van 8 februari 2020, om daarmee boeren die de omslag naar kringlooplandbouw willen maken, waaronder ook boeren die biologisch en natuurinclusief, of extensiever willen gaan werken, te ondersteunen bij de financiële uitdagingen die dit met zich meebrengt (Kamerstuk 35 154, nr. 21);
- de toezegging gedaan tijdens het AO landbouw, Klimaat en Voedsel op 1 oktober 2020 (Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 8) om de Tweede Kamer voor de begrotingsbehandeling van 24-26 november 2020 te informeren over het Transitiefonds;
- de toezegging gedaan op 7 juli 2020 tijdens de derde supplettoire begrotingsbehandeling om de Kamer te informeren over omschakelfonds en aanpak duurzame landbouwbeleid agrofinanciering;
- de toezegging tijdens het AO Stikstofproblematiek van 20 februari 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 79) om de Tweede Kamer in mei 2020 nader te informeren over het omschakelfonds voor boeren;
- de toezegging gedaan tijdens het debat over de noodzaak om natuurherstel te combineren met het weer op gang brengen van de economie op 18 juni 2020 om de Tweede Kamer zo snel mogelijk te informeren over de vormgeving van het aangekondigde omschakelfonds voor boeren; (Handelingen II 2019/20, nr. 85, item 9)
- de toezegging aan het lid Geurts tijdens het AO Landbouw, Klimaat en Voedsel op 6 februari 2020 om de Kamer voor de zomer te informeren over de contouren van een risico transitiefonds; (Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 72)
- de toezegging aan de SGP-fractie tijdens de behandeling van de begroting van 2020, om naar de behoeften van omschakelaars te kijken en hoe regelingen daar beter op gericht kunnen worden. (Handelingen II 2020/21, nrs. 28 en 29).

Met het hierboven geschetste samenhangende pakket van instrumenten stellen we meer agrarische ondernemers in staat de stap naar extensieve of circulaire bedrijfsvoering. Ik zal uw Kamer begin januari 2021 informeren over de nadere uitwerking van het investeringsfonds en de voortgang met de andere maatregelen die ik in deze brief aangekondigd.

Ten slotte, het Omschakelprogramma duurzame landbouw komt tegemoet aan de belemmeringen die agrarische ondernemers ondervinden die willen omschakelen naar extensieve of kringlooplandbouw. De financieringsproblematiek is echter breder. Over de duurzaamheid van agrofinanciering zal ik uw Kamer voor het einde van het jaar nader informeren, zoals ik in de eerder genoemde agrarische ondernemersagenda heb aangekondigd. Hierin zal ik ook ingaan op mijn toezegging aan het lid Bisschop om een appreciatie van het FI Compass rapport en de toezegging aan lid Geurts over Basel 3,5.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten