

Vergaderjaar 2020–2021

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2021

Hierbij ontvangt u mijn reactie op de wetenschappelijke toets op de artikel 3.1 Comptabiliteitswet-bijlage behorende bij het beleidsvoorstel «Gerichte opkoop van veehouderijlocaties met hoge stikstofdepositie nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden» die prof. dr. Hens Runhaar en dr. ir. Wim de Haas op verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben uitgevoerd. De artikel 3.1 Comptabiliteitswet-bijlage behorende bij het beleidsvoorstel «Gerichte opkoop van veehouderijlocaties met hoge stikstofdepositie nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden» heb ik uw Kamer doen toekomen als bijlage bij de kabinetsreactie op het eindadvies «Niet alles kan overal» van het Adviescollege Stikstofproblematiek van 13 oktober 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 133).

Ik dank professor Runhaar en dhr. de Haas voor hun belangrijke werk en stel vast dat de rapportage waardevolle opmerkingen en adviezen bevat voor de doorontwikkeling van de maatregel gerichte opkoop. In lijn met onderstaande reactie zal ik deze punten in overleg met de provincies meenemen bij de uitvoering van de eerste tranche die reeds in gang is gezet en het vormgeven van het vervolgtraject rond de regeling gerichte opkoop (evaluatie 1^e tranche en vormgeven 2^e en 3^e tranche).

De onderzoekers geven aan welke onderdelen van de regeling om extra aandacht vragen of verbetering behoeven bij achtereenvolgens de beschrijving van de maatschappelijke opgave en de doelstelling van het beleidsvoorstel, de ingezette beleidsinstrumenten, de doeltreffendheid en doelmatigheid, de financiële gevolgen voor het Rijk en voor maatschappelijke actoren en derden en de evaluatie-paragraaf (leren, bijsturen en verantwoorden). Ik ga hier achtereenvolgens op in.

Maatschappelijke opgave – doel van de regeling

De regeling gerichte opkoop is een van de maatregelen die onderdeel uitmaken van een breder pakket aan maatregelen dat het doel heeft om de landelijke stikstofuitstoot te verminderen, de stikstofgevoelige natuur weerbaarder maken en op ieder Natura 2000-gebied de stikstofdepositie te verlagen tot onder de kritische depositiewaarde (KDW-waarde). Deze KDW-waarden zijn gebiedspecifiek en afhankelijk van de aldaar te realiseren natuurdoelen. Dit geheel wordt inzichtelijk en concreet gemaakt met het wetsvoorstel stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) dat inhoudelijk gezien het bredere kader vormt voor de regeling gerichte opkoop.

Het hoofddoel van deze regeling is gericht op het willen verminderen van de stikstofdepositie in stikstofgevoelige en overbelaste Natura 2000-gebieden. Binnen de daarvoor geformuleerde randvoorwaarden (drempelwaarde en kosteneffectiviteitsplafonds) biedt de regeling provincies de ruimte om als onderdeel van het gebiedsproces en in synergie met het hoofddoel nevendoelen te realiseren zoals het verminderen van de landelijke stikstofdeken, het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen, het klimaatbestendiger maken van (verdrogingsgevoelige) gebieden, het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving en de verwerving van gronden voor het creëren van schuifruimte in het gebiedsproces.

De externe toetsers merken op dat de nevendoelen in de regeling niet concreet zijn gemaakt. Dit is – gezien de veelheid en verscheidenheid aan nevendoelen – vooraf niet te doen en in het kader van deze opkoopregeling waarin het hoofddoel centraal staat ook minder relevant. Het is aan provincies om de nevendoelen op gebiedsniveau duidelijk te maken en daar zo mogelijk invulling aan te geven. Daarom is het van belang om via monitoring in beeld te brengen wat de overwegingen zijn geweest van provincies om bepaalde veehouderijen aan te kopen en wat de nevendoelen zijn waaraan de opkopen bijdragen. Dit wordt in overleg met provincies ook in beeld gebracht. De ervaringen met betrekking tot de gebiedsprocessen en resultaten hiervan inclusief eventuele realisatie van nevendoelen zijn onderwerp van de evaluatie van de 1^e tranche en zullen worden meegenomen bij het vormgeven van de 2^e en 3^e tranche van de regeling.

Ingezette beleidsinstrument

Als beleidsinstrument is gekozen voor de maatregel gerichte opkoop in de vorm van een beëindigingsregeling. De onderzoekers bevelen aan om de beleidstheorie achter deze keuze inzichtelijk te maken en daarbij onder meer te motiveren waarom voor vrijwillige opkoop is gekozen en bijvoorbeeld niet voor niet-vrijwillige uitkoop of voor alternatieven zoals verplaatsen van bedrijven in het kader van een gebiedsontwikkeling. Daarnaast bevelen de onderzoekers aan om de verwachte effecten op de leefomgeving te concretiseren en te verhelderen waarom bij opkoop voor een zone van 10 km is gekozen.

Ten aanzien van de beleidstheorie met betrekking tot de maatregel merk ik op dat deze zich voor wat betreft de eerste tranche van de regeling richt op de gerichte opkoop van veehouderijen waarbij vier uitgangspunten van belang zijn: vrijwilligheid bij agrarische ondernemers voor deelname aan de regeling, opkoop van veehouderijen in combinatie met beëindiging van de bedrijfsactiviteiten, uitvoering van de regeling door provincies op basis van een gebiedsgerichte aanpak en opkoop van

veehouderijen met stikstofgevoelig Natura- 2000-gebied binnen een straal van 10km. Deze uitgangspunten zijn bewust gekozen.

Ten aanzien het aspect vrijwilligheid constateren de externe toetsers dat dit uitgangspunt niet optimaal is als het gaat om sturing op de effectiviteit en doelmatigheid van het realiseren van het hoofddoel van de maatregel. Wanneer echter gekozen zou worden voor opkoop en bedrijfsbeëindiging onder dwang leidt dit naar verwachting tot minder maatschappelijk draagvlak en een tijdrovender en daarmee vertragend proces waardoor op korte termijn naar mijn inschatting minder emissiereductie kan worden gerealiseerd.

De keuze voor opkoop in combinatie met beëindiging van de bedrijfsactiviteiten vloeit enerzijds voort uit de wens om niet alleen de depositievermindering op nabijgelegen Natura 2000-gebieden maar ook de gerealiseerde emissiereductie in algemene zin blijvend te willen borgen.

Waarmee deze regeling mede kan bijdragen aan het mogelijk maken van andere urgente maatschappelijke activiteiten en/of het legaliseren van meldingen waarvoor stikstofruimte gezocht moet worden. Anderzijds vloeit de keuze voor opkoop in combinatie met beëindiging van de bedrijfsactiviteiten op basis van vrijwilligheid voort uit de verwachting dat er voldoende ondernemers zijn die overwegen om te stoppen waarvoor de regeling in deze vorm voor hen uitkomst biedt en dat met het verplaatsen van bedrijven naar verwachting aanzienlijk meer tijd gemoeid is. Op grond van ervaringen met eerdere opkoopregelingen is mijn ruwe inschatting dat 5–10% van de bedrijven die in aanmerking komen voor de regeling hiervoor ook interesse heeft.

De keuze voor uitvoering van de regeling door provincies op basis van een gebiedsgerichte aanpak is erop gebaseerd dat de provincie als bevoegd gezag voor de Natura-2000 vergunningen en met kennis over alle regionale gebiedsopgaven en gewenste toekomstige gebiedsontwikkelingen die samenhangen met de provinciale omgevingsvisie het best in staat is om strategische keuzes te maken met betrekking tot de aankoop van veehouderijen.

Hiermee kunnen per regio variaties ontstaan in de manier waarop de Regeling in de praktijk door de provincies wordt toegepast vanuit het streven naar gebiedsgericht maatwerk en een voor het gebied meest optimaal resultaat.

Voor de zone van 10 km is gekozen op basis van het feit dat de hoogste stikstofdepositie veroorzaakt wordt door de uitstoot van ammoniak vanuit een veehouderij op korte afstand van het bedrijf en dat deze met de afstand snel afneemt. Het hanteren van een zone van 10 km, in combinatie met vrijwilligheid als uitgangspunt, maakt dat er naar verwachting een significant aantal ondernemers is die belangstelling heeft voor deelname aan de regeling. De provincies zijn goed in staat om binnen deze groep van ondernemers op basis van een gebiedsgerichte aanpak die bedrijven voor opkoop te selecteren waarmee het effect van de regeling zo groot mogelijk wordt.

Doeltreffendheid

Ten aanzien van de doeltreffendheid van de regeling vragen de onderzoekers aandacht voor het SMART formuleren van de achterliggende doelen en de bijdrage die met deze regeling aan de realisatie van deze doelen kan worden geleverd en dit per Natura-2000 gebied te concretiseren.

Zoals hierboven is aangegeven worden de doelen voor de Natura 2000-gebieden via de Wsn concreet gemaakt. Het concretiseren van de

gebiedsgerichte nevendoelen is aan de provincies en het is aan hen om in relatie hiermee duidelijk te maken wat hun overwegingen zijn geweest om bepaalde veehouderijen aan te kopen en in welke mate deze aankopen bijdragen aan het realiseren van bepaalde gebiedsgerichte doelen.

Het op voorhand concretiseren en SMART maken van het effect van deze regeling is daarnaast niet mogelijk gegeven het uitgangspunt van vrijwillige deelname van ondernemers aan de regeling. Het is op voorhand immers niet aan te geven welke ondernemers interesse hebben voor deelname aan de regeling en wat, gezien de ligging van hun bedrijven en de emissies die zij uitstoten, de bijdrage van opkoop van deze bedrijven zal zijn aan het realiseren van de kritische depositiewaarden op specifieke Natura-2000 gebieden en andere gebiedsgerichte nevendoelen.

Zoals in de toelichting van de regeling is aangegeven heeft het PBL berekend dat de stikstofdepositie door de maatregel gerichte opkoop met ca. 9 mol N/ha/jaar in 2030 kan dalen. Het resultaat hangt in belangrijke mate af van de vraag op de hoogste piekbelasters interesse hebben voor de regeling in de huidige vorm en of er wel of niet grond wordt aangekocht bij de opkoop van bedrijven. Zonder aankoop van grond is een hogere opbrengst mogelijk. Provincies hebben met de regeling de keuze om de gronden die behoren bij de veehouderijen wel of niet op te kopen. Die keuze hangt in belangrijke mate af van de gebiedsgerichte nevendoelen die – al dan niet via het creëren van schuifruimte – met de aankoop van deze bedrijven kan worden gerealiseerd. Zoals hierboven aangegeven wordt dit gedurende de uitvoering van de eerste tranche via monitoring bij provincies in beeld gebracht. De ervaringen en resultaten van de gekozen werkwijze zijn mede onderwerp van de evaluatie van de 1^e tranche en zullen worden meegenomen bij het vormgeven van de 2^e en 3^e tranche van de regeling.

Om invulling te geven aan de motie van de leden De Groot en Van Otterloo (Kamerstuk 35 600, nr. 45) welke is aangenomen in het kader van het overleg met uw Kamer eind 2020 over de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) zal ik in overleg met de provincies bezien op welke wijze de grootste piekbelasters nabij Natura 2000-gebieden gerichter benaderd kunnen worden en onderzocht kan worden wat de deelnamebereidheid is van deze bedrijven om hun bedrijf via opkoop te beëindigen of te verplaatsen. Ook zal ik in samenspraak met provincies op basis van een evaluatie van de resultaten van de eerste tranche bezien hoe de voorwaarden met betrekking tot de tweede en derde tranche zodanig kunnen worden aangepast dat de opbrengst van de maatregel gerichte opkoop kan worden vergroot.

In relatie tot de mate van doeltreffendheid stellen de onderzoekers tenslotte dat het de doeltreffendheid ten goede komt als de mogelijkheid van extern salderen niet wordt opengelaten en duidelijk vast te leggen in welke mate extern salderen wel of niet mogelijk is. Zoals ik in mijn brief van 24 april 2020 (Kamerstuk 35 334, nr. 82) aan uw Kamer heb aangegeven heeft het kabinet samen met de provincies verschillende waarborgen getroffen voor het zorgvuldig openstellen van extern salderen met veehouderijbedrijven. De regeling is om te beginnen voor één jaar opgesteld, waarna op basis van een grondige evaluatie van de omvang en de effecten wordt besloten of de regeling wordt verlengd. Om de effecten van deze openstelling goed in de gaten te houden vindt er een maandelijkse monitoring plaats. Indien eventuele ongewenste effecten zich onverhoopt voordoen, dan is ingrijpen mogelijk.

Doelmatigheid

De in de paragraaf ingezette beleidsinstrument genoemde vier uitgangspunten zijn in samenspraak met het Ministerie van Financiën vertaald naar kwantitatieve kosteneffectiviteitsplafonds die – te samen met de drempelwaarde van 2 mol N/ha/j – als concrete randvoorwaarden in de regeling zijn opgenomen met het oogmerk om de doelmatigheid van de regeling te borgen.

Zoals de externe toetsers aangeven is het wel of niet aankopen van grond bij opkoop van bedrijven een belangrijk aspect. Dit bepaalt in belangrijke mate het totale effect dat met de maatregel kan worden gerealiseerd ten aanzien van zowel het hoofddoel als het realiseren van nevendoelen. Omdat grond relatief duur is, is hiervoor een afzonderlijk kosteneffectiviteitsplafond in de regeling opgenomen. Dit waarborgt dat er niet te veel middelen worden uitgegeven voor grondaankopen zonder dat daar significante reductie van stikstofemissies en stikstofreducties op Natura-2000 gebieden tegenover staan.

Om de doelmatigheid van de maatregel gerichte opkoop te vergroten is mede om die reden het oorspronkelijke voorstel om de regeling enkel open te stellen voor veehouderijbedrijven met dierproductierecht (melkvee, pluimvee, varkens) verbreed met bepaalde soorten veehouderijbedrijven met dieren waarvoor geen productierechtstelsel geldt, te weten bedrijven met vleeskalveren en melkgeiten. Omdat deze bedrijven ook kunnen voldoen aan de drempelwaarde en over relatief weinig grond beschikken en er geen vergoeding betaald hoeft te worden voor de opkoop van dierrechten, zijn reducties van stikstofemissies en daarmee vermindering van stikstofdepositie op Natura-2000 gebieden bij deze bedrijven kosteneffectiever te realiseren in vergelijking met opkoop van bedrijven met dierrechten. Voor deze categorie veehouderijen is daarom een specifiek kosteneffectiviteitsplafond in de regeling opgenomen. Een belangrijk aandachtspunt bij opkoop van veehouderijen met dieren zonder productierecht is dat er bij opkoop geen rechten kunnen worden doorgehaald en dat daarmee op een andere manier moet worden geborgd dat de vermindering van stikstofemissie en depositie op Natura 2000-gebieden blijvend is. Mede hiertoe is in artikel 6 lid 3 van de regeling opgenomen dat de ondernemer – op vrijwillige basis – ermee akkoord gaat niet elders in Nederland een veehouderij te vestigen of over te nemen en anderszins medewerking zal verlenen aan het realiseren van een blijvende vermindering van de stikstofemissie vanaf de vestiging.

Of en in welke mate grond wordt opgekocht en hoe dit bijdraagt aan het realiseren van de doelen is nadrukkelijk onderwerp van de monitoring en evaluatie van de eerste tranche van de regeling die rond de zomer van 2021 zal plaatsvinden. De resultaten daarvan zullen mede bepalend zijn voor de invulling van de regeling voor de 2^e en 3^e tranche, waarmee ook uitvoering wordt gegeven aan de genoemde motie De Groot en Van Otterloo. De Kamer zal hierover medio 2021 nader worden geïnformeerd.

Financiële gevolgen voor het Rijk, maatschappelijke sectoren en derden

Zoals door de onderzoekers wordt aangegeven zijn de financiële gevolgen van de maatregel gerichte opkoop voor het Rijk expliciet, helder en gekwantificeerd beschreven. De regeling wordt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) – ondersteuning van provincies en werkzaamheden met betrekking tot monitoring en evaluatie – en provincies uitgevoerd. De uitvoeringskosten door RVO.nl voor de 1^e tranche van de regeling (periode 2020 t/m 2024) worden geraamd op maximaal 1,5 miljoen. Met de provincies is overeengekomen dat de proceskosten van de provincies door de provincies worden gedragen. De

hoogte daarvan is op voorhand niet duidelijk te maken en hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de provincies de gebiedsprocessen vormgeven, mede ook in relatie tot de uitvoering van de genoemde motie van de leden De Groot en Van Otterloo. Ook dit is onderwerp van de monitoring en de evaluatie op basis waarvan de 2^e en 3^e tranche mede vormgegeven zal worden. Daarbij gaat het Rijk met de provincies in gesprek hoe door inzet van bestaande middelen de hefboomwerking van de ingezette Rijksmiddelen voor de 2^e en 3^e tranche van de regeling kan worden vergroot.

De financiële consequenties voor de veehouders waarvan de bedrijven worden opgekocht worden inzichtelijk gemaakt via de koopovereenkomsten. Het is aan de individuele veehouder om met inachtneming van fiscale aspecten al dan niet over te gaan tot bedrijfsbeëindiging in het kader van een vrijwillige opkoopregeling. De fiscale gevolgen zijn afhankelijk van de individuele feiten en omstandigheden en kunnen daarom per veehouder verschillen.

Evalueren en verantwoorden

Zoals door de onderzoekers wordt aangegeven zijn in de regeling specifieke artikelen over de evaluatie en verantwoording opgenomen. Voor de monitoring en ook de evaluatie die door een extern bureau rond de zomer van 2021 zal worden uitgevoerd, wordt in samenspraak met RVO.nl en provincies een nadere uitwerking gemaakt waarbij rollen en taken van betrokkenen expliciet worden gemaakt. Ook de aandachtspunten die door de onderzoekers worden genoemd worden hierin meegenomen.

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