

- Dit is exclusief stikstofruimte voor economische ontwikkeling en bovenop het autonome pad inclusief klimaatakkoord. Op korte termijn blijft er weinig perspectief voor vergunningverlening. Dit komt ook omdat er nog zeer beperkt stikstofreductie is gerealiseerd sinds 2019. Om perspectief te bieden voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen is een succesvolle aanpak die zijn vruchten afwerpt noodzakelijk.

Beschrijving problematiek landbouwsector

- De vorming van NH₃-emissie naar de lucht wordt met name veroorzaakt door een chemische reactie wanneer mest en urine bij elkaar komen.
- Sinds de jaren negentig is de NH₃-uitstoot in de landbouwsector sterk gedaald: van circa 325 kton in 1990 naar 111,2 kton in 2018.
- De drie belangrijkste emissiebronnen zijn stal- en opslag (54,9 kton in 2018), aanwending van dierlijke mest op het land (40,4 kton in 2018) en gebruik van kunstmest (9 kton in 2018).
- De emissies uit stal- en opslag kunnen enerzijds worden verlaagd door het nemen van managementmaatregelen, zoals meer weidegang en andere samenstelling van het voer. Anderzijds zijn er ook technische aanpassingen aan de stal mogelijk. Het gaat hierbij vaak om grote investeringen voor de boer (bijvoorbeeld een emissiearm vloersysteem).
- Hoewel de schattingen uiteenlopen lijkt er met nieuwe innovatieve stalsystemen en extra managementmaatregelen richting 2030 een significante extra emissiereductie mogelijk.
- Het grootste deel (circa 80%) van de NH₃-emissie bij aanwending van dierlijke mest op het land wordt indirect veroorzaakt door de veeteelt (met name melkvee). Het gaat hierbij met name om mest die wordt aangewend op grasland.
- De emissies bij aanwending van dierlijke mest op het land zijn sinds de jaren negentig door steeds strengere mestvoorschriften en gebruiksnormen al sterk gedaald. De sinaasappel is al ver uitgeknepen. Er zijn vrijwel geen breed toepasbare technische maatregelen beschikbaar die tot 2030 de uitstoot verder kunnen reduceren. Het is wel mogelijk om de gebruiksnorm voor de hoeveelheid mest die op land mag worden uitgereden verder te verlagen (extensiveren).
- Naast maatregelen gericht op het verlagen van de stikstofemissies op het boerenerf (en zo de depositie op natuurgebieden te verlagen) kan ook het verplaatsen van boerderijen lokaal verlichting bieden.
- Bij de in het CA afgesproken aanscherping van het stikstofdoel voor 2030 is een krimp van de veestapel van minstens 30% noodzakelijk.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied

Ter besluit

Aanleiding

Doelen per gebied zijn nodig om richting te geven aan gebiedsprocessen en te kunnen sturen op het behalen van de omgevingswaarden. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het richten van stikstofreductie: deze zijn eerder in het DO toegelicht. In deze nota wordt het voorkeursscenario en de status van de doelen toegelicht en wordt het DO gevraagd om hierover een besluit te nemen. Dit betreft de methodiek en de status parallel wordt ook gewerkt aan de communicatie.

Bespreekpunten

Het DO wordt gevraagd akkoord te geven op:

1. Het maatwerkscenario met 12kton generiek
2. Keuze voor 40 kton met bandbreedtes voor emissiereductie per gebied
3. De status van de doelen
 - a. Gebiedsdoel + kaart
 - b. Richtinggevend naar definitief


Toelichting

1. Maatwerkscenario met 12 kton generiek

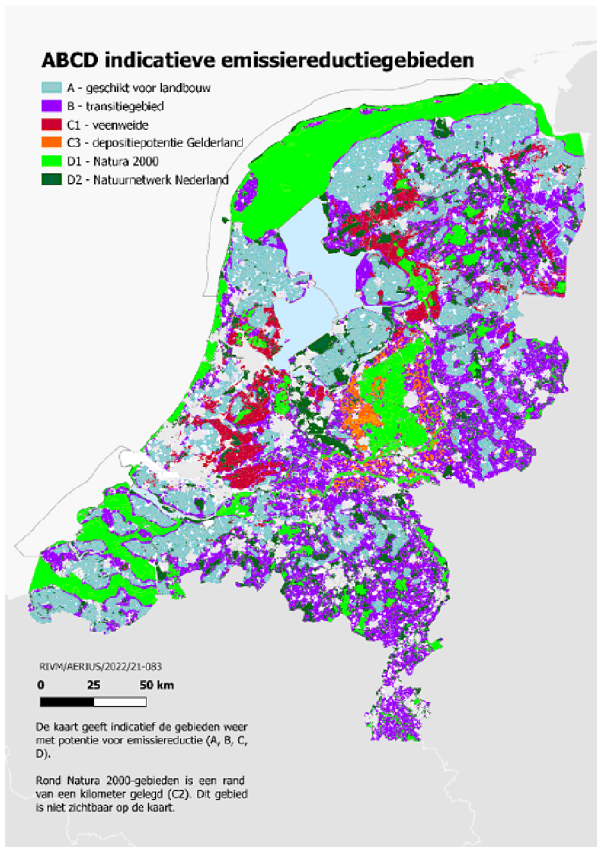
Het maatwerkscenario is een combinatie van:

- *de ABCD kaart;*
Hierbij worden emissiereductiepercentages gekoppeld aan de gebieden uit deze kaart, waarbij deze een link leggen tussen omgevingskenmerken (met name bodem- en watersysteem) en een mogelijke intensiteit van de landbouwemissies en nabijheid van stikstofgevoelige natuurgebieden.
- *Depositiepotentie (80% in Gelderland);*
Erisman en Brouwer hebben in het begin van 2021 aangegeven dat een dergelijke generieke emissiereductie ongeveer de helft minder efficiënt is dan wanneer de emissiereductie meer locatie specifiek toegekend wordt (Erisman & Brouwer, 2021). In hun benadering is dit onderzocht door emissiereducties op te leggen aan locaties die hoog scoren, vanuit het perspectief van hun depositiebijdrage aan overschrijding van de kritische belasting op alle Natura 2000-gebieden. De reductie als gevolg van de depositiepotentie benadering is voor Gelderland verdisconteerd naar de met reductiepercentages in de ABCD-zones.
- *Generiek (12 kton)*
Generiek wordt als volgt gedefinieerd: *'het algemeen reduceren van de NH3 emissies per kilometervak met een vooraf bepaald percentage, zonder te letten op effectiviteit, afstand tot de natuur of depositiebijdrage per bronlocatie (kilometervak)*. Provincies hebben aangegeven zoveel mogelijk generiek te willen. Het DGO (10 mei) heeft de voorkeur uitgesproken om het aandeel generiek over heel Nederland beperkt te houden tot de equivalent van wat er nu al gebeurt vanuit het structurele pakket. Dit is zo'n 12 kton. Dit zal de Rijksinzet zijn voor het gesprek met de provincies.
- *Ringen (in gebiedsproces)*
In deze variant zijn er overgangsgebieden rondom N2000 waar een bepaald emissiereductiepercentage geldt.

Het maatwerkscenario van 40 kton met 12 kton generiek betekent het volgende voor het percentage emissiereductie per gebied:¹

 ¹ Zie bijlage voor de reducties per provincie.

Doelbereik t.b.v. de omgevingswaarde 2030 = 82%



Gebied	Type	Reductie percentage	Aantal bedrijfslocaties (stallen+veld) (bij benadering)
A	Geschikt voor landbouw	12%	27%
B	Transitiegebied	43%	45%
C1	Veenweide	43%	6%
C2	Overgangsgebied 1km	70%	14%
C3	Depositiepotentie	80%	
D1	N2000	100%	2%
D2 ²	NN	100%	6%

Waarom deze benadering?

Samen met provincies en met behulp van het RIVM zijn verschillende benaderingen bekeken en afgewogen ten opzichte van elkaar. Een combinatie van de verschillende benaderingen lijkt het beste te passen bij de opgaven waar we voor staan. De gebiedsgerichte reductiepercentages houden zoveel mogelijk rekening met de kenmerken van de bodem in de gebieden (*De ABCD kaart wordt hiervoor benut*). Door de bodem centraal te stellen brengen we onze activiteiten binnen de ecologische grenzen van het gebied en koppelen we stikstofreductie nu al zo goed mogelijk aan de opgaven voor water, klimaat en de transitie van de landbouw. Volgens deze systematiek blijven er echter een aantal plekken over waar we strenger moeten ingrijpen. Er zal extra reductie moeten plaatsvinden bij een aantal bronnen in midden-Nederland, die relatief veel uitstoten over alle N2000-gebieden (*depositiepotentie benadering Gelderland*). Door hier extra te reduceren, ontstaat er meer ruimte in heel Nederland. Daarnaast hanteren we een generieke reductie over heel Nederland (*12 kton generiek – gebaseerd op het structurele pakket*). Op deze manier draagt iedereen bij aan de verduurzamingsslag die we met elkaar te maken hebben en het verkleinen van de stikstofdeken over Nederland.

Ook zullen er N2000-gebieden zijn, waarbij het beleidsmatig of ecologisch wenselijk is om in de directe omgeving extra in te grijpen. Dit is mogelijk door een ring van een x aantal (kilo)meters om het N2000-gebied te leggen, waarbinnen een steviger reductiepercentage wordt gehanteerd. Dit zal ingevuld moeten worden in de gebiedsprocessen, o.a. op basis van de quick scan van de natuurdoelanalyses (*ringenbenadering*) Provincies geven ook de voorkeur aan dit maatwerkscenario.

Advies: instemmen met het maatwerkscenario 12 kton generiek

2. Keuze voor 40 kton met bandbreedte voor emissiereducties

Voor de berekeningen heeft het RIVM een emissiereductie van 40 kiloton ammoniak via verschillende ruimtelijke varianten verdeeld over Nederland. Dit komt overeen met 40% emissiereductie in de landbouw. Deze reductie is in lijn met wat een aanscherping van het maatregelenpakket A (+ophoging van pakket B) voor stikstof oplevert volgens de Quick Scan van het PBL en wat er nodig is om de omgevingswaarde van 74% te behalen volgens het RIVM.³ Als de maatwerkbenadering met 40kton wordt doorgerekend dan wordt 82% van het stikstofgevoelige areaal onder de KDW behaald volgens het model. Mede op basis van bespreking in het DGO is doorgerekend wat de resultaten zouden zijn van 30kton reductie. De reden om ook 30kton door te rekenen is dat bij 40kton reductie er volgens het model meer wordt gereduceerd dan de resultaatsverplichtende omgevingswaarde van 74% vraagt. De uitkomsten hiervan zijn als volgt:

Gebied	Type	30kton	40 kton	30-40 kton bandbreedte
		Reductie percentage	Reductie percentage	Reductie percentage
A	Vruchtbare grond landbouw	12%	12%	10-15%
B	Transitiegebied	18%	43%	20-40%
C1	Veenweide	18%	43%	20-40%
C2	Overgangsgebied 1km	70%	70%	60-70%
D1	N2000	100%	100%	100%
D2	NN	100%	100%	100%
Percentage - omgevingswaarde		77%	82	77-82

Het grote verschil tussen 30 en 40 kton zit met name in het reductiepercentage in de B- en C-gebieden.

Overwegingen hierbij zijn:

- *Kenmerken van een (B-)gebied.*
Uitgangspunt voor de regionale doelen zijn de ecologische kenmerken en opgaven die spelen in de (in dit geval B- en C-)gebieden. Het is belangrijk hier inzicht in te hebben: immers aan de hand hiervan wordt ook zichtbaar welke ontwikkelrichtingen er zijn voor onder andere landbouw en landgebruik. De consequenties van deze gebiedskenmerken reiken verder dan alleen de stikstofopgave, maar zien ook toe op bijvoorbeeld water en klimaat. Ter beeldvorming: de WUR heeft B-gebieden als volgt gedefinieerd (WUR⁴):

Zone B beslaat gebieden met één of meerdere beperkingen en/of (potentiële) ecosysteemdiensten die maken dat intensieve landbouw met hoge externe inputs minder wenselijk is. Dat is medebepalend voor de ontwikkel- en investeringsmogelijkheden in deze zone. Bij deze zone past een tamelijk extensieve landbouw. Naast hoogwaardige agrarische productie [...] is een bijdrage aan ecosysteemdiensten zoals waterberging, landschappelijke waarde en biodiversiteit karakteriserend. Stallen en kassen zijn met plaatsgebonden landschappelijk maatwerk inpasbaar gemaakt. Zone B heeft een minder eenduidig profiel dan Zone A, omdat er vele redenen kunnen zijn waarom intensieve landbouw hier niet goed mogelijk en dus minder gewenst is. De uitkomst zal zijn dat er een scala aan bedrijfstypen in zones B te vinden zal zijn. Anders dan in Zone A zal in Zone B het accent zal meer op multifunctionele en regeneratieve vormen van landbouw liggen, waarin bedrijven verduurzaamde landbouwproductie [...] combineren met andere activiteiten, zoals agrotourisme, bevordering van de biodiversiteit, productie van hoogwaardige streekproducten,

² Volgt nog een andere benaming

³ Bron: [Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁴ Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering: Essay op verzoek van ministerie van LNV Martin Scholten, Martha Bakker & Roel Jongeneel, 15 oktober 2021

het leveren van zorg en het voorzien in waterberging. [...] De grote gemene deler is dat er voor intensieve landbouwpraktijken geen ecologisch of maatschappelijk draagvlak is, en er naast agrarische productie ook publieke diensten geleverd worden die beloofd moeten worden. Schaalvergroting wordt in deze zone zeker niet uitgesloten, want voor extensivering is ruimte nodig, maar met behoud van landschappelijke waarden. [...]

- *Van hoofdzakelijk extensiveren naar innoveren: wel/niet in lijn met gebiedskenmerken*
De B-gebieden zijn met name extensiveringsgebieden. Dit volgt uit de specifieke kenmerken van deze gebieden zoals hierboven benoemd. Door te kiezen voor 30kton hoeft er in deze gebieden vanuit stikstof 'minder' te gebeuren om de omgevingswaarde in 2030 te halen dan bij 40 kton (18% om 43%). In theorie zouden in deze gebieden met een 30kton opgave de reducties mogelijk zelfs behaald kunnen worden met innovatie. De vraag is echter of hiermee niet een vertekend beeld ontstaat van de benodigde inzet in deze gebieden: vanwege de gebiedskenmerken en bijvoorbeeld wateropgaven zal een veel forsere transitie nodig zijn. Een grotere inzet op innovatie zal ook niet bijdragen aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast zal voor de veenweidegebieden een reductiepercentage van 18 procent waarschijnlijk te weinig zijn vanwege de grote opgave die daar ligt. NB: Wel zal er vanwege het aandeel depositiepotentie in Gelderland en de 70% reductie rondom natuurgebieden naar verwachting een groot deel van de veehouderijen opgekocht worden. Dit zal al een grote bijdrage zal leveren aan de klimaatdoelstellingen.
- *Restopgave & ruimte voor ontwikkeling*
Er is nog een restopgave na het behalen van de omgevingswaarde van 74% onder de KDW in 2030. Met percentages van 18% in B- en C-gebieden wordt hoogstwaarschijnlijk niet de daadwerkelijke transitie in gang gezet die nodig zal zijn op de lange termijn. De kans is groot dat er in deze gebieden na 2030 alsnog veel meer gereduceerd moet worden. Het kleine verschil in het areaal onder de KDW tussen scenario 30 en 40 kton laat bijvoorbeeld al zien dat de restopgave steeds lastiger te behalen valt. Met 30kton is veel van het 'laaghangende fruit' geplukt.
- *Overshoot van 3 procent of 8 procent op de omgevingswaarde*
De berekeningen zijn modelmatig en kennen een grote mate van onzekerheid. Dat laat de eerdere bijstelling van omgevingswaarden zien van 74 naar 82%. Dit verschil komt door een verandering in de rekenmethode. Dat geeft ook aan hoe groot de onzekerheden zijn.
- *30kton is kostenefficiënter – afspraken over grond is bepalend voor de kosten*
Omdat de B-gebieden in het scenario 30kton een kleinere inspanning opgelegd krijgen (met mogelijk meer opties voor innovatie) zal er naar verwachting minder grond opgekocht/afgewaardeerd hoeven te worden voor de stikstofopgave. Omdat de B-gebieden een groot deel van Nederland beslaan maakt dit een groot verschil in kosten. Afhankelijk van de afspraken over grond halen we het scenario 40kton reductie met de huidige inschattingen van het ministerie van Financiën het budget van 25 miljard wel of niet. (zie bijlage voor kosteninschattingen) ⁵
- *Impact op de sector & de maatschappij*
Nu naar buiten te gaan met een reductiepercentage wat hoger ligt dan wat er nodig is voor het behalen van de resultaatsverplichtende omgevingswaarden is lastig uitlegbaar aan de sector. Tegelijkertijd is langjarige duidelijkheid gewenst en ligt er ook na 2030 nog een opgave.
- *Scenario 30kton heeft Gelderland een enorm aandeel.*
Met minder kilotonnen wordt de bijdrage van Gelderland evenredig groter. Dit is het gevolg van de keuze voor depositiepotentie in het maatwerkscenario.

Advies: 40kton hanteren, met een bandbreedte voor emissiereductie. Met als redenen:

- De hierboven genoemde grote onzekerheidsmarge in het model;
- Langjarige duidelijkheid voor de sectoren: met 30 kiloton resteert er immers nog een grotere restopgave voor de gebieden die boven de KDW blijven.
- Vanwege de kenmerken van de B- en C-gebieden: hier speelt naast stikstof onder andere een grote klimaat- en wateropgave. Hiertoe zal een transitie in de landbouw plaats moeten vinden. Het 30 kton scenario geeft daarbij een vertekend beeld.

- De keuze voor 40 kton komt tevens overeen met het advies van Stikstofadviescollege Remkes voor 50% emissiereductie in de landbouw. Remkes: *De sectorplannen van melkveehouderij, kalverhouderij, varkenshouderij, geitenhouderij en pluimveehouderij, die in de zomer van 2019 aan de minister van LNV zijn aangeboden, omvatten diverse plannen voor een transitie van de veehouderij waarmee minimaal een halvering van de uitstoot van stikstof in 2030 vanuit de veehouderijsectoren wordt voorzien. In de akkerbouw neemt de precisiebemesting in de laatste jaren een grote vlucht dankzij nieuwe eco-technologische teeltmethoden. Dat een reductie van ammoniakemissie van meer dan 50% mogelijk is, wordt door verschillende vernieuwende boeren in alle betrokken bedrijfstakken binnen de landbouw nu ook al aangetoond. In een scenarioanalyse van WUR, met een doorrekening naar 2050, wordt ook een reductie van de ammoniakemissie van meer dan 50% voorzien. De conclusie van het Adviescollege is dan ook dat stagnatie van emissiereductie niet nodig is, en dat er nog veel reductie te bereiken valt.*
- De keuze voor het hanteren van een bandbreedte wordt geadviseerd om recht te doen aan:
 - o De onzekerheidsmarges in het model dat gehanteerd is;
 - o De ruimte voor provincies om in de gebiedsprocessen aan de hand van gebiedskenmerken en -opgaven een passend reductiepercentage te nemen dat maatwerk biedt. Dit wordt overigens getoetst aan het realiseren van de beoogde depositiereductie op de N2000-gebieden en het realiseren van de omgevingswaarde;
 - o De status van richtinggevendheid van de doelen;
 - o De verschillende elementen die nog uitgewerkt moeten worden (relatie doelen klimaat en water, structurerende keuzes NPLG, maatregelen en budget, natuurdoelanalyses, NOx-bijdrage sectoren)

NB: Als provincies het efficiënter kunnen dan kan dat zolang de omgevingswaarde gehaald wordt.

3. Status van de doelen

a. Gebiedsdoel voor NH3

De richtinggevende doelen zijn gebiedsdoelen. Dit zijn doelen gebaseerd op het basispad (prognose voor 2030 NH3 en NOx) en een reductie van 40 kton voor NH3. Er is gerekend met NH3 omdat vooral de ammoniakemissies uit de landbouw dichtbij neerslaan, waardoor het gebiedsgericht veel meer effect heeft. Ten tweede worden de emissies vanuit andere sectoren zoals de industrie en mobiliteit vanuit hoofdzakelijk met landelijk (of Europees) Rijksbeleid gereduceerd (klimaatakkoord, schone luchtakkoord, structurele aanpak stikstof). Ten derde omdat deze laatste sectoren relatief heel weinig effect hebben op stikstofgevoelige N2000 gebieden omdat ze een beperkte depositiebijdrage hebben, zoals ook aangetoond is in het rapport van het RIVM (Maas et al, Bijdrage aan de stikstofdepositie in de natuur vanuit de industrie, het verkeer en de consumenten, RIVM). Kortom, de reducties in een gebied zullen met name behaald worden met een NH3 reductie. Waarbij de provincies de mogelijkheid hebben om NH3 in te wisselen voor NOx zolang de omgevingswaarden maar worden behaald. In de praktijk zal dit waarschijnlijk beperkt mogelijk zijn.

Dit neemt niet weg dat alle sectoren een bijdrage leveren aan stikstofemissiereductie. Zoals aangegeven in de hoofdlijnenbrief zet het kabinet in op evenredigheid tussen sectoren bij het terugdringen van de stikstofbelasting op de Nederlandse natuur – en daarmee het realiseren van de doelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Mede naar aanleiding van de motie Thijssen worden er ook doelstellingen voor de industriële Nox- uitstoot onderzocht. Dit zal voornamelijk vanuit generieke maatregelen worden behaald. Op basis van de (verwachte) reductie van NOx naar 2030 kunnen de gebiedsgerichte doelen bijgesteld en aangepast worden.

Omdat het gebiedsdoelen zijn zal er ook een kaart mee worden gestuurd waarin inzichtelijk wordt gemaakt wat de gebieden zijn en waar deze liggen (zie bijlage 1).

b. Richtinggevend

De richtinggevende emissiereductiedoelstellingen zijn bedoeld om richting te geven aan het gebiedsproces. Deze richtinggevende doelen hebben geen status onder de omgevingswet. De richtinggevende doelen zullen definitief (taakstellend) worden vastgelegd in het gebiedsplan 2023. De provincies krijgen op drie manieren de ruimte om de doelstellingen aan te passen in het proces van richtinggevend naar definitief:

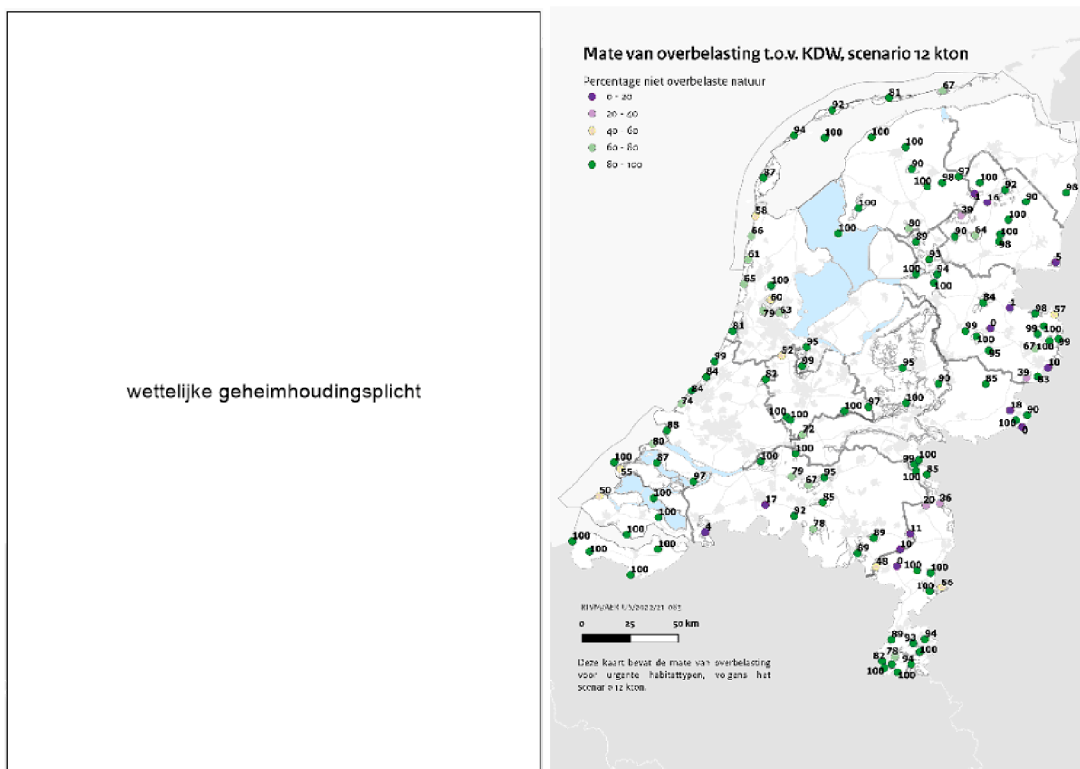
- Het Rijk geeft de gebiedsindeling aan en provincies bepalen de bestuurlijke gebiedsindeling. Vanuit het principe dat bodem en water leidend zijn volgt een gebiedsindeling. De provincies bepalen zelf de bestuurlijke gebiedsindeling, ofwel welke gebied gehanteerd wordt voor de gebiedsprocessen.
- Op een aantal vastgestelde momenten zullen de doelstellingen aangepast kunnen/moeten worden. Daarbij wordt ook de **bandbreedte** nader gepreciseerd en vastgelegd.
 - o *In oktober 2022* wanneer de regionalisering van de doelstellingen voor water, klimaat en natuur en de structurerende keuzes van het NPLG bekend zijn.
 - o *In oktober/november 2022* wanneer de resultaten van de Klimaat en Energieverkenning bekend zijn. Dit zal inzichtelijk maken wat de beoogde stikstofreductie tot aan 2030 is op basis van het vastgestelde beleid, hierin zitten ook de maatregelen vanuit o.a. het Klimaatakkoord, Schone Luchtakkoord en het structurele pakket.
 - o *In PM 2022* als eventueel de doelstellingen/bijdrage voor de NOx sectoren bekend zijn.
 - o *Ntb* Wanneer de generieke maatregelen in werking zijn getreden en dit leidt tot een andere bijdrage dan verwacht. In dit model wordt onder generiek het volgende verstaan: *het algemeen reduceren van de emissies per kilometer vak met een vooraf bepaald percentage, zonder te letten op effectiviteit, afstand tot de natuur of depositiebijdrage per bronlocatie (kilometer vak)*. In de werkelijkheid zullen generieke maatregelen ook gebiedsgericht uitpakken afhankelijk van hoe je het generieke deel invult.
 - o *In Q1 2023* wanneer de Natuurdoelanalyses bekend zijn. Dit leidt mogelijk nog tot een aanvullende opgave.
- Provincies kunnen bij het concept gebiedsplan en het gebiedsplan 1.0 motiveren waarom zij afwijken van de richtinggevende doelen.
 - o Bij de onafhankelijke toets wordt gekeken of de voorgestelde wijzigingen van de richtinggevende doelen mogelijk is. Uitgangspunt hierbij is dat de gebiedsplannen bij elkaar opgeteld moeten leiden tot de 74% van het areaal onder de KDW.
 - o Provincies kunnen hierbij ook met elkaar kijken of er afspraken zijn te maken waarbij de ene provincie meer doet en de andere provincie minder zolang de omgevingswaarde maar gehaald wordt en niet wordt afgeweken van de geldende verplichtingen uit de Habitatrictlijn (voorkomen verslechtering en verbetering mogelijk houden).

Vanuit het NPLG wordt samen met provincies verkend hoe de gebiedsplannen de in juli 2023 worden opgeleverd met daarin ook de definitieve doelen voor stikstof, natuur, water en klimaat juridisch geborgd worden.

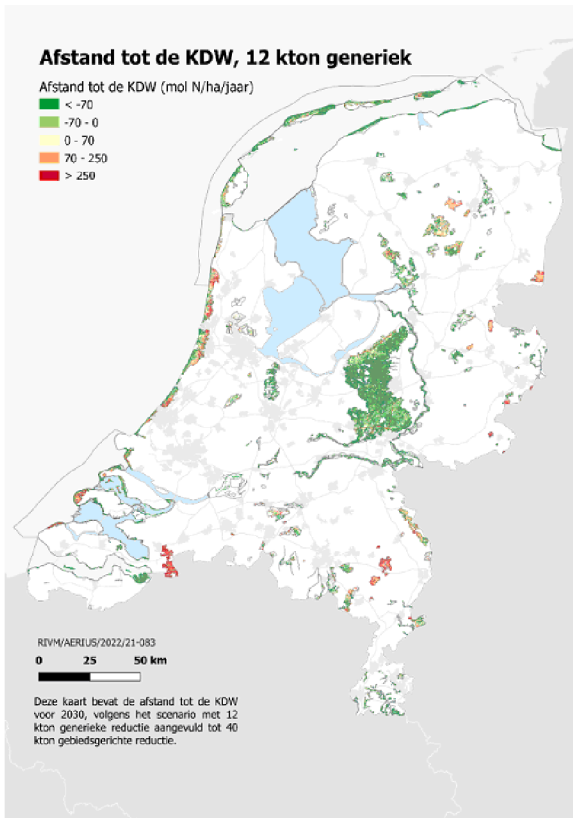
Advies voor bespreekpunten a en b: de regionale doelen als NH3 doelen richtinggevend opstellen en de provincies een kaart meegeven waarin inzichtelijk wordt wat de gebieden zijn en waar ze liggen.

Bijlage 1: Kaartbeelden 12kton

Scenario 2: 12 kton generiek en aanvullend gebiedsgericht



Landelijk beeld emissiereductieverdeling en doelbereik t.o.v. de KDW per Natura 200-gebied van voorkeursscenario 1 volgens 12% generieke reductie, 5 kton depositiepotentie in Gelderland voor 80% stalemissies en 18% veldemissies en 23 kton NH₃ verdeeld over zonerings ABCD (A:12%, B: 43,3%, C1: 43,3%, C2: 70%, D:100%) reductie per bronlocatie (km-vak) - totaal 40% emissiereductie in 2030 aanvullend aan het basispad 2018-2030 met effect op doelbereik omgevingswaarde: 82% gekarteerd oppervlak <KDW in 2030.



Bijlage 2: Richtinggevende stikstofemissiereductiedoelen per gebied per provincie voor scenario 1 en scenario 2

	20 kton generiek		12 kton generiek	
	percentage	ton NH3	percentage	ton NH3
Drenthe	40%	2.282	41,7%	2.375
A	20%	327	12%	196
B	35,8%	917	43,3%	1.109
C1	35,8%	151	43,3%	183
C2	70%	467	70%	467
D1	100%	20	100%	20
D2	100%	400	100%	400
Groningen	27,8%	1.605	24,5%	1.413
A	20%	782	12%	469
B	35,8%	475	43,3%	575
C1	35,8%	98	43,3%	119
C2	70%	34	70%	34
D1	100%	0	100%	0
D2	100%	217	100%	217
Noord-Holland	40,4%	1.793	40,0%	1.772
A	20%	349	12%	209
B	35,8%	374	43,3%	452
C1	35,8%	190	43,3%	230
C2	70%	546	70%	546
D1	100%	158	100%	158
D2	100%	176	100%	176
Flevoland	28,8%	528	23,8%	437
A	20%	276	12%	167
B	35,8%	84	43,3%	101
C1	35,8%	6	43,3%	7
C2	70%	94	70%	94
D1	n/a	n/a	n/a	n/a
D2	100%	68	100%	68
Limburg	45,4%	2.661	50,1%	2.932
A	20%	80	12%	48
B	35,8%	1.433	43,3%	1.735
C1	35,8%	9	43,3%	11
C2	70%	672	70%	672
D1	100%	89	100%	89
D2	100%	377	100%	377
Overijssel	39,5%	5.510	40,4%	5.638
A	20%	908	12%	545
B	35,8%	2.031	43,3%	2.458
C1	35,8%	310	43,3%	375
C2	70%	1.458	70%	1.458
D1	100%	241	100%	241
D2	100%	560	100%	560

Bijlage 3: Kosteninschatting van de diverse scenario's (opgesteld door Fin).

Aanleiding

In het DO van 29 april kwam de wens naar voren om een kosteninschatting van de verschillende maatwerkscenario's:

- Maatwerkscenario 40kton waarvan 12 kton generiek
- Maatwerkscenario 40kton waarvan 20 kton generiek
- Maatwerkscenario 30kton waarvan 12 kton generiek.

Resultaten en duiding

- Op basis van berekeningen van de provincie Flevoland, cijfers van de WUR en aanvullende aannames is een inschatting van de kosten gemaakt van de drie scenario's. De aannames zijn nodig omdat de scenario's nog niet concreet zijn ingevuld met maatregelen.
- Aangenomen is dat de eerste 20% reductie per gebied bewerkstelligd kan worden via technische ingrepen en voermaatregelen. Daarna wordt extensivering ingezet en, als ultimatum remedium, bedrijfsbeëindiging.
- Exclusief grondkosten zijn dit de kosten per scenario:
 - Scenario 40kton reductie waarvan 20kton generiek: 15,5 miljard met een bandbreedte van 8 tot 23,2 miljard.
 - Scenario 40kton reductie waarvan 12kton generiek: 17 miljard, met bandbreedte van 8,9 tot 25,6.
 - Scenario 30kton reductie waarvan 12kton generiek: 12,6 miljard met een bandbreedte van 8,9 tot 23,2 miljard exclusief grondkosten.
- Indien de grond in het geval van extensivering in waarde wordt gecompenseerd en in geval van uitkoop door het Rijk wordt aangekocht, bedragen de bruto kosten naar verwachting:
 - 32,7 (Scenario 1),) met bandbreedtes 25,2 tot 40,3.
 - 34,2 (Scenario 2), met bandbreedtes 26,1 tot 42,7.
 - 23,5 miljard (Scenario 3) , met bandbreedtes 17,6 tot 29,7 miljard .
- Scenario 3 (30kton en 12kton generiek) vergt de minste kosten. Dit komt met name doordat in de B- en C1-zones emissiereductie voornamelijk middels technische ingrepen en voermaatregelen wordt bewerkstelligd. Dit zijn goedkopere maatregelen met lagere grondkosten.
- In deze berekeningen is voor andere sectoren uitgegaan van het PBL KEV basispad 2020. Dit betekent dat van andere sectoren een relatief lagere stikstofemissiereductie wordt verwacht.

Tabel 1: Kosteninschatting Scenario 1, 40kton waarvan 20 kiloton generiek. Bereikte omgevingswaarde 82% KDW.

Maatregel	Percentiel beoogde ammoniak reductie	Bandbreedte kosten (€/kilo NH3)	Bandbreedte kosten maatregel (mld)	Gebruikte aanname kosten (€/kilo NH3)	Kosten maatregelen excl. grond onder aanname (mld)	Bijkomende benodigde tegemoetkoming gronden (mld)
Technische ingrepen & voer	0 - 20	12 - 130	0,47 - 5,07	100	3,9	nvt
Extensivering	21 - 50	300 - 800	6,06 - 16,16	500	10,1	8,19
Beëindiging	51 - 100	1000 - 1300	1,5 - 1,95	1000	1,5	8,96
Totaal	Nvt	Nvt	8,03 - 23,18	Nvt	15,5	17,15

Tabel 2: Kosteninschatting Scenario 2 40kton waarvan 12 kiloton generiek. Bereikte omgevingswaarde 82% KDW.

Maatregel	Percentiel ammoniak	Bandbreedte kosten (Bandbreedte kosten	Gebruikte aanname	Kosten maatregelen	Bijkomende benodigde
-----------	---------------------	----------------------	--------------------	-------------------	--------------------	----------------------

	reductie	€/kilo NH3)	maatregel (mld)	kosten (€/kilo NH3)	excl. grond onder aannahme (mld)	tegemoetkoming gronden (mld)
Technische ingrepen & voer	0 – 20	12 - 130	0,47 – 5,07	100	3,9	nvt
Extensivering	21 –50	300 - 800	6,96 – 18,56	500	11,6	8,19
Beëindiging	51 – 100	1000 - 1300	1,5 - 1,95	1000	1,5	8,96
<i>Totaal</i>	<i>Nvt</i>	<i>Nvt</i>	<i>8,93 – 25,58</i>	<i>Nvt</i>	<i>17</i>	<i>17,15</i>

Tabel 3: Scenario 3, 30 kton waarvan 12 generiek.

Maatregel	Percentiel ammoniak reductie	Bandbreedte kosten (€/kilo NH3)	Bandbreedte kosten maatregel (mld)	Gebruikte aannahme kosten (€/kilo NH3)	Kosten maatregelen excl. grond onder aannahme (mld)	Bijkomende benodigde tegemoetkoming gronden (mld)
Technische ingrepen & voer	0 – 20	12 - 130	0,37 – 4,03	100	3,1	nvt
Extensivering	21 –50	300 - 800	4,8 – 12,8	500	8	1,96
Beëindiging	51 – 100	1000 - 1300	1,5 – 1,95	1000	1,5	8,96
<i>Totaal</i>	<i>Nvt</i>	<i>Nvt</i>	<i>6,67 – 18,78</i>	<i>Nvt</i>	<i>12,6</i>	<i>10,92</i>

Methode

Totstandkoming verdeling maatregelen

Aangezien op dit punt in het proces de voorkeursscenario's nog geen maatregelen bevatten, is het nodig de kosteninschatting te baseren op een fictieve samenstelling van maatregelen. De aannahme dat de eerste 20 percentielen emissiereductie met technische ingrepen en voermaatregelen bewerkstelligd kan worden is gebaseerd op onderzoek van de WUR⁶. De aannahme dat het 21^e tot en met 50^e percentiel emissiereductie middels extensivering bewerkstelligd wordt. Dit aandeel is onzeker, maar gebaseerd op een inschatting van experts dat veel bedrijven niet kunnen voortbestaan na extensivering.

Totstandkoming aannames kosten en bandbreedtes maatregelen

De bandbreedte van de kosten van technische ingrepen en voermaatregelen is gebaseerd op berekeningen van de provincie Flevoland. Deze berekeningen betreffen kosteninschattingen van individuele maatregelen, waaronder luchtwassers, stalvloeren, voermaatregelen, extensivering en uitkoop. Zij komen tot de conclusie dat de kosten per kilo emissiereductie oploopt naarmate de maatregel een groter emissiereductiepercentage bewerkstelligt. Voor deze nota zijn de berekende maatregelen van de Provincie Flevoland geaggregeerd naar drie mandjes: technische ingrepen en voer; extensivering; en beëindiging.

De kosten van extensivering en beëindiging zijn gebaseerd op de vee-en stalwaarden zoals berekend voor de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties⁷. Hierbij is aangenomen dat het beëindigen van een bedrijf 130% van de vee- en stalwaarde van dat bedrijf vergt, in verband met bijkomende proces- en sloopkosten. Voor extensivering wordt aangenomen dat dit de helft van de vee- en stalwaarden vergt, en 35% van de grondwaarde.

⁶ Hermans, T. et al. (2020) Ruimtelijke aanpak van het stikstofprobleem. [23564eb3-4a5f-49f8-a19d-c2ce4b98c0e9 Rapport Stikstof WUR Totaal.pdf](#)

⁷ A. Bleeker, M.J. Wilmot en J. Bijsterbosch (2020). Stikstofeffecten van criteria ten behoeve van de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties.

Het wel- of niet meenemen van de kosten van het afwaarderen en/of opkopen van gronden bepaalt voor beide scenario's of de plannen wel- of niet binnen het budget passen. De grondkosten kunnen bruto 17,15 (Scenario 1), 17,85 (Scenario 2), of 10,92 miljard (Scenario 3) euro extra vergen. De grootte van deze bedragen komt met name doordat in Scenario's 1 en 2 extensivering en beëindiging plaatsvindt in de B en C2 zones. Uitgaande van de aangenomen verhouding tussen technische maatregelen, extensivering en beëindiging, vereisen Scenario's 1 en 2 dat ongeveer 60% van alle veehouderijgronden in Nederland ofwel opgekocht ofwel geëxtensiveerd zou worden. Dit betreft 600.000 hectare; 14% van het totale Nederlandse grondoppervlak. In Scenario 3 worden grond intensieve maatregelen als extensivering en beëindiging op kleinere gebieden toegepast, terwijl in de B en C2-zones de nadruk ligt op technische en voermaatregelen. Hierdoor vallen de grondkosten lager uit.

Box 1: Extensivering, uitkoop, en bijbehorende grondkosten

Hoewel extensieve landbouw geen formele definitie kent, is het over het algemeen "een vorm van landbouw waarbij er maar weinig productie plaatsvindt per hectare grond, of weinig inputs gebruikt worden"⁸. Extensief landbouwen is minder rendabel. Er kan voor gekozen worden boeren tegemoet te komen, onder andere door te compenseren voor de afwaardering van hun grond⁹. In dit stuk zijn de bandbreedtes van zowel de percentielen als de kosten van extensivering en beëindiging gebaseerd op kwalitatieve schattingen.

In scenario's 1 en 2 worden melkveehouders in B- en C2-gebieden geëxtensiveerd (35 tot 45% emissiereductie). Omdat extensivering leidt tot minder productiviteit, is extensieve landbouwgrond minder waard. Het PBL stelt dat bij waardedaling van grond de betreffende veehouder waarschijnlijk recht heeft op compensatie voor de waardedaling¹⁰. De grootte van de waardedaling en de hoogte van de bijbehorende compensatie is zeer onzeker. Het ministerie van LNV geeft aan de grond te willen opkopen en afwaarderen¹¹. In deze berekening schatten we de grondkosten in als volgt: Bij bedrijfsbeëindiging nemen we aan dat 100% van de grond voor 100% van de marktwaarde (60.000 euro per hectare) wordt aangekocht. Bij extensivering nemen we aan dat boeren 35% van de marktwaarde van hun grond ontvangen.

Aanname andere sectoren

De voorgestelde scenario's gaan ervanuit dat andere sectoren het PBL-basispad aanhouden. Dat betekent dat een groot aandeel van de benodigde emissiereductie om de 74% te behalen op de veehouderij valt. Dit terwijl de Commissie Remkes adviseerde alle sectoren, inclusief landbouw, hun emissies te laten halveren. Bovendien spreekt het CA van een "evenredige bijdrage" van andere sectoren in het verminderen van de landelijke stikstofuitstoot.

Box 2: Wat als andere sectoren ook reduceren?

In de drie scenario's voldoen andere sectoren niet aan het advies van de Commissie Remkes om hun uitstoot te halveren. Volgens voorlopige berekeningen van het datateam van het Ministerie van Financiën zou er in twee identieke beleidsscenario's 13 kiloton meer opgehaald moeten worden in de veehouderij om het 74% doel te bereiken wanneer er voor andere sectoren wordt uitgegaan van het PBL-basispad in plaats van een halvering van hun stikstofuitstoot. Let wel dat deze berekening een hypothetisch scenario nabootst, aangezien er wordt uitgegaan van een emissiereductiestrategie die volledig is gebaseerd op kostenefficiëntie. Bovendien wordt in dit scenario de landbouwdoelstelling aangepast aan wat er resteert wanneer andere sectoren hun emissie halveren, in plaats van dat ook voor de landbouw de door Remkes aanbevolen halvering wordt aangehouden. Desalniettemin onderschrijft de berekening het idee dat, wanneer er van andere sectoren geen grootschalige reductie wordt verwacht, de resterende landbouwopgave mogelijk grote proporties en kosten aanneemt.

Beperkingen

8 Stikstof: ruimte voor perspectief | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, p.13

9 Stikstof: ruimte voor perspectief | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, p.13

¹⁰ Quicksan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof (pbl.nl)

¹¹ Antwoord LNV 2 doorgerekende natuurstikstoflandbouwpakketten | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl).

Alle bovenstaande cijfers zijn onderhevig aan de nodige beperkingen. Zo zijn alle kosteninschattingen per maatregel gebaseerd op algemene aannames over de kosten van vee, stallen, en technologieën, net als in het RIVM briefrapport over de Landelijke Beëindigingsregel Veehouderij¹².

Behalve de vee- en stalwaarden zelf kan het percentage van de waarde dat betaald dient te worden anders uitvallen. Hetzelfde geldt voor de grond. Tegelijkertijd kunnen de netto kosten voor met name grondopkoop lager uitvallen wanneer de overheid de grond kan doorverkopen.

Tot slot zijn de bandbreedtes voor de kosten van extensivering en beëindiging gebaseerd op kwalitatieve schattingen. Hoewel dit voor de nodige onzekerheid in de resultaten zorgt, is hier toch voor gekozen aangezien er op dit moment geen beter kwantitatief alternatief is. De bandbreedte kan daardoor gezien worden als een indicatie voor een onder- en bovengrens, die niet als bindend beschouwd kan worden. Hetzelfde geldt voor de aanname dat bij extensivering 35% van de grondwaarde betaald moet worden, en 50% van de stal- en veewaarde.

¹² A. Bleeker, M.J. Wilmot en J. Bijsterbosch (2020). Stikstofeffecten van criteria ten behoeve van de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties.



**HEDEN
TER BESLISSING**

Aan
de minister

Persoonsgegevens

nota

Advies provinciale reductiedoelstellingen stikstof

Aanleiding

Op 7 juni wordt de startnotitie voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) besproken in de RFL. Deze wordt na bespreking in de MR van 10 juni gepubliceerd. LNV opteert in de notitie voor het opnemen van stikstofreductiedoelstellingen die veel verder gaan dan afgesproken in het coalitieakkoord en op basis van de huidige inzichten vrijwel onmogelijk zijn in te vullen binnen het beschikbare budget. Hierbij wordt u geïnformeerd over de risico's, de mogelijkheden om dit te mitigeren en het verdere proces richting de RFL.

Datum

25 mei 2022

Notanummer

2022-0000156146

Bijlagen

geen

Beslispunten

- Stemt u in met onderstaande lijn, waarbij wij constateren dat een emissiereductiedoelstelling van 30 tot 40 kton een groot risico kent dat het niet past binnen de budgettaire middelen en waarbij ons uitgangspunt blijft dat de doelstellingen van het CA gehaald moeten worden binnen het budget?
- Voor het vervolg stellen wij voor in de RFL in te zetten op het stellen van harde budgettaire randvoorwaarden gericht op het beheersen van de uitgaven in het verdere proces.

Kern

Inhoud

- In het CA is €25 mld (-660mln. bij VJN) gereserveerd om het wettelijke stikstofdoel voor deposities van 74% onder de kritische depositiewaarde (kdw) in 2030 te bereiken.
- LNV is nu de route op gegaan om via provincies een stikstofemissiereductiedoelstelling te realiseren in plaats van in depositie. Er is een uitstootreductie van in totaal 30 tot 40 kton (bandbreedte) meegeven om het depositiedoel te bereiken. Minister N&S heeft hier inmiddels mee ingestemd. Ondanks kritische geluiden steunen ook de departementen dit voorstel.
- Deze doelstelling is om meerdere redenen onwenselijk. Als meer dan 30 kton wordt gevraagd:
 - Licht dat waarschijnlijk boven wat nodig is om aan het wettelijke doel te voldoen. Bij 30 kton emissiereductie komt 77% van de stikstofgevoelige natuur onder de kdw, bij 40 kton is dat zelfs 82%.
 - De gekozen opgave van LNV past waarschijnlijk niet binnen het budget, alleen 30 kton past misschien net. Aangenomen dat

compensatie voor boeren politiek en/of juridisch nodig is, laat een grove inschatting zien dat het 40-kton-scenario met €34 mld bijlange na niet binnen het budget past. Het 30 kton-scenario zou met €24 mld net kunnen passen, al laat dat geen ruimte voor ondersteuning, innovatie, etc.

- o Worden meer bedrijven geraakt dan nodig. Fors meer veehouderijen moeten stoppen of extensiveren om het doel te *overshooten*, terwijl dat niet strikt noodzakelijk is. Dat is politiek kwetsbaar en lijkt materieel onnodig.
- o Wordt ondoelmatigheid ingebouwd. De *overshooting* wordt vooral gerealiseerd bij bedrijven waarvan relatief weinig stikstof deponiert op stikstofgevoelige natuur.
- o En er worden keuzes gemaakt in de pakketten (veel extensiveren, geen reductiedoelstelling voor andere sectoren en breed generiek beleid) waarbij het onduidelijk is of dit de beste mix is.
- LNV lijkt ook een politiek doel na te streven met een 40kton doel. Door hoog in te zetten worden bijna alle boeren geraakt en deelt iedereen in de pijn, waar bij een lager doel een kleiner aantal boeren zeer hard geraakt wordt (stoppen). Dit kan worden gemotiveerd uit een visie op de landbouwsector na 2030, waarbij veel ingrijpender en breder wordt verbouwd dan nu strikt genomen vanuit de depositiedoelstelling noodzakelijk zou zijn.
- Een meer evenredige verdeling van de pijn is mogelijk makkelijker te verkopen dan een gerichte aanpak. Dit is een politiek vraagstuk dat in het licht van de CA afspraken en het bijbehorende budgettaire kader op basis van de huidige invulling niet past.

Proces

- In het CA is 25 mld EUR gereserveerd om het wettelijke stikstofdoel van 74% onder de kdw in 2030 te bereiken. Om richting te geven aan gebiedsprocessen is het nodig dit nationale doel te vertalen in doelstellingen per gebied. LNV is hiertoe een overleg met Rijk en provincies gestart.
- LNV zet in op een richtinggevende doelstelling van een totale emissiereductie van 30 tot 40 kton (bandbreedte). In het DG-overleg van 17/5 heeft DG-stikstof dit voorstel interdepartementaal voorgelegd. FIN en LNV-Agro waren in het DGO kritisch op grotere inzet dan 30 kton. AZ en IenW zijn eveneens kritisch, maar willen tegelijk wel ambitieus zijn (binnen budgettaire kaders). Er wordt een schijntegenstelling geschetst tussen afgewogen gerichte keuzes vanuit depositiewaarden en snel grote stappen zetten in uitstootreductie.
- In het laatste DG overleg stikstof is voorgesorteerd op een bandbreedte van 30-40kton.

•

eenheid kabinetsbeleid

- Met LNV verkennen we nu welke randvoorwaarden er gesteld kunnen worden om de (breed gedeelde) zorgen over de budgettaire inpasbaarheid en het verdere proces.
- Daarbij is het zaak grip op het proces te houden als Rijk. Provincies nu op pad sturen met een kilotondoelstelling voor de uitstoot zonder tussentijds te toetsen op kosten en haalbaarheid in termen van KDW doelen is risicovol. Als er eenmaal een pakket ligt, is het lastig om dat bij te stellen nadat provincies alle moeilijke gesprekken hebben gevoerd.

- Inhoudelijk zal LNV e.e.a. moeten herzien.
- Als dit politiek niet mogelijk is dan zou om in te kunnen stemmen met de bandbreedte voor ons in ieder geval de onderstaande voorwaarden belangrijk. N.B. Hiermee is geen goede afloop gegarandeerd. Hierover wordt het ambtelijk overleg met LNV nog gevoerd en over de uitkomsten wordt u voor de RFL geïnformeerd:
 - Er komt een herijkingsmoment van de doelstelling in het najaar met doorrekening PBL op basis van nieuwe inzichten (waaronder de KEV). Dit is nodig om meer zekerheid te krijgen over de gehanteerde cijfers en de haalbaarheid van de doelen.
 - Het kabinet commiteert zich aan de budgettaire kaders die voor het transitiefonds zijn vastgesteld en zorgt voor een iteratief proces waarbij de insteek van provincies gaandeweg op inpasbaarheid wordt getoetst.
 - Er wordt een proces gestart om te gaan normeren om te borgen dat de transitie binnen de budgettaire kaders wordt gerealiseerd. Hiermee is een slot op de deur mogelijk. Hiervoor wordt een ambtelijke werkgroep opgezet die eind 2022 met een voorstel komt met concrete normen en het bijbehorende implementatietraject.
 - Eind 2022 worden de gebiedsplannen tussentijds opgehaald bij de provincies om te voortgang te monitoren en waar nodig bij te kunnen sturen voordat de definitieve plannen op 1 juli 2023 worden opgeleverd.
 - Voor de zomer worden er duidelijke afspraken gemaakt over:
 - Het afwegingskader: hoe worden de gebiedsplannen van de provincies getoetst op o.a. doelmatigheid, uitvoerbaarheid?
 - Het escalatiemechanisme indien blijkt dat de maatregelen in de gebiedsplannen onvoldoende concreet zijn, de doelstelling niet wordt gehaald, of de budgettaire kaders worden overschreden.
 - Monitoring van de voortgang gedurende de looptijd van het fonds.
- In de RFL van 7/6 wordt een besluit genomen.

Toelichting

Stikstofproblematiek kent sterke lokale component

- Emissie is niet hetzelfde als depositie. De uitstootlocatie speelt een belangrijke rol in de mate waarin de uitstoot van een bedrijf schadelijk is voor natuur. Ter illustratie, wanneer we zouden overgaan tot het uitkopen van veehouders geldt dat het uitkopen van de top 10% efficiëntste veehouders 24 keer (!) meer schadelijke-depositiereductie per euro oplevert dan de onderste 10%.
- 'Ambitie' is dan ook niet hetzelfde als 'meer kilotonnen emissiereductie'. Goed ruimtelijk gericht beleid minimaliseert het aantal bedrijven (en het aantal dieren) dat geraakt wordt en is daarmee goedkoper en doelmatiger. Ambitie zou dan ook moeten zien op het bewerkstelligen van goed gericht beleid, bijvoorbeeld door het inbouwen van escalatiemechanismen om een bepaalde gerichtheid daadwerkelijk te realiseren. Niet door het reduceren van extra kilotonnen op locaties waar uitstoot relatief minder schadelijk is.

Vergelijking van scenario's

- Onderstaande tabel toont de aannames en uitkomsten van verschillende emissiereductiescenario's. Een nadere uitleg van de scenario's staat in de tabeltoelichting.

- Kolom 1 schetst het meest gerichte scenario dat FIN inbracht in de formatie. Kolommen 2 en 3 presenteren de onder- en bovengrens van de bandbreedte die DGS aan provincies wil meegeven.
- Het 23,5 kton-scenario is een theoretische exercitie om de (absolute) ondergrens te schetsen van de benodigde inzet. Met 23,5 kton zou voor ruim 10 mld EUR de 74% kdw kunnen worden bereikt. Dit vergt echter verregaande gerichtheid (en daarmee verplichte uitkoop) van bedrijven. Bovendien is er dan geen enkele onzekerheidsmarge t.a.v. het kdw-doel en worden andere doelen (klimaat, waterkwaliteit, VHR) niet meegewogen. Ook wordt hier aangenomen dat andere sectoren ook een (fors) deel voor hun rekening nemen. Dit scenario presenteren we om de bandbreedte aan te geven.
- Het 30 kton-scenario leidt tot enige mate meer kdw-bereik dan strikt noodzakelijk, past mogelijk net binnen het budget (maar mogelijk niet) en heeft ingrijpende gevolgen voor de sector. Andere doelen (klimaat, waterkwaliteit, VHR) worden ook meegewogen via de 'ABCD-zonering' (zie sectie 'Tabeltoelichting').
- De gevolgen voor de sector van het 40 kton-scenario zijn nog veel ingrijpender (ruim 17.000 veehouderijen extra zullen moeten extensiveren), terwijl zelfs in het meest gunstige geval het volledige budget niet toereikend is. Een groot deel van deze veehouderijen ligt op locaties relatief ver van N2000-gebieden, waardoor relatief weinig neerstof deponert op stikstofgevoelige natuur. Andere doelen (klimaat, waterkwaliteit, VHR) worden meegewogen via de ABCD-zonering.

Tabeltoelichting

- In het 23,5 kton-scenario worden de meest kostenefficiënte bedrijven (meeste depositiewinst per euro) als eerste uitgekocht, net zo lang tot het 74%-doel is gehaald. Daarnaast wordt aangenomen dat andere sectoren dan landbouw hun emissies met 50% reduceren, in lijn met het advies van de Commissie Remkes. Let wel: dit is een aanname die beduidend verder gaat dan het PBL basispad uit de KEV 2021. Dit beleid is niet ingevuld en zou dus aanvullende beleidsinzet in die sectoren vergen.

Emissiereductie	23,5 kton	30 kton	40 kton
Ruimtelijke verdeling	Maximaal gericht	Gecombineerde aanpak: i. ABCD-gebieden ii. generiek iii. gericht iv. ringen rond N2000	Gecombineerde aanpak: i. ABCD-gebieden ii. generiek iii. gericht iv. ringen rond N2000
Type maatregelen	100% uitkoop	Technische ingrepen en voermaatregelen, extensivering en uitkoop	Technische ingrepen en voermaatregelen, extensivering en uitkoop
Aanname andere sectoren	50% emissiereductie cf. Commissie Remkes	PBL basispad volgens KEV 2021 ¹	PBL basispad volgens KEV 2021
Uitkomsten			
Doelbereik: % onder kdw	74%	77%	82%
Aantal veehouderijen dat moet stoppen	5300	11200	11200
Aantal veehouderijen dat moet extensiveren	Nvt	200	17600
Kosten in mld EUR [bandbreedte]	10,4	23,5 [17,6 - 29,7]	34,2 [26,1-42,7]

- In de 30- en 40-kton-scenario's wordt als basispad voor andere sectoren uitgegaan van het PBL basispad uit de KEV 2021. Daarin zijn nog niet alle stikstofrelevante maatregelen in andere sectoren meegenomen, waardoor de (resterende) opgave voor de landbouw wordt overschat. Later dit jaar komt PBL met een update van de KEV. De aanpak behelst verder een combinatie van 4 zoneringen:
 - ABCD-gebieden: emissiereductiepercentages voor verschillende gebieden, waarbij ook omgevingskenmerken (met name bodem- en watersysteem) en een mogelijke intensiteit van de landbouwemissies en nabijheid van stikstofgevoelige natuurgebieden worden meegenomen (integrale aanpak).
 - Generiek: algemene reductie van emissie, zonder te letten op effectiviteit, afstand tot de natuur of depositiebijdrage. Van de 30/40 kton wordt 12 kton generiek ingevuld.
 - Depositiepotentie: emissiereductie wordt locatiespecifiek bepaald o.b.v veroorzaakte schadelijke depositie (sterk gericht op stikstof, cf scenario 1).
 - Ringen rond N2000: ring van een x aantal (kilo)meters om het N2000-gebied, waarbinnen een bepaald reductiepercentage geldt.
- Voor de berekening van de kosten van deze scenario's is aangenomen dat bij een ammoniakemissiereductie tussen 0-20% wordt ingezet op technische en voermaatregelen, bij een reductie tussen 20-50% ook op extensivering, en bij een reductie tussen 50-100% op bedrijfsbeëindiging.
- Het aantal stoppers is gelijk in het 30 en 40 kton-scenario. Dit komt doordat het aantal gebieden met tussen de 50-100% reductie gelijk blijft. De extra emissiereductie wordt vooral gerealiseerd in zogeheten 'B-gebieden', waar wordt ingezet op meer extensivering.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹ In het PBL basispad, bijgesteld gebaseerd op de KEV 2021, wordt aangenomen dat de stikstofemissies van andere sectoren met ongeveer 15 procent zullen afnemen.



TER BESLISSING

Aan
de minister

Persoonsgegevens

nota

Annotatie RFL 7/6 pt. 5 Reductiedoelstellingen Stikstof

Datum

3 juni 2022

Notanummer

2022-0000162633

Bijlagen

geen

Aanleiding

Op 7 juni vindt een RFL plaats waar als 5^e agendapunt de startnotitie NLPG wordt besproken. De startnotitie zal ook nog in de MR besproken worden.

Beslispunten

U kunt instemmen met de lijn van LNV en daarbij onderstaande punten toelichten.

Kern

- In deze notitie pleit LNV voor het hanteren van een stikstofreductiedoelstelling van 40 kton. Dit is aan de bovenkant van de bandbreedte waarover wij u eerder hebben geïnformeerd. Door het opnemen van goede randvoorwaarden hebben wij nu voldoende comfort dat de gezamenlijke gebiedsplannen binnen het budget kunnen blijven: (1) afschaling als reductiedoelen behaald worden, (2) verdeling van budgetten per provincie en (3) inzetten op normering om te voorkomen dat het budget overschreden wordt.
- U kunt benadrukken dat de budgettaire kaders vaststaan en overschrijding hiervan absoluut geen optie is. Als de budgetten niet voldoen, zal normering ingezet moeten worden. U kunt aan LNV vragen dit standpunt te bevestigen.
- We zijn nog in gesprek met LNV over nadere afspraken. Desgewenst kunt u deze punten opbrengen en hierbij verwijzen naar ambtelijk contact dat plaatsvindt tussen FIN en LNV.
 - Het Rijk stelt een werkgroep normering in die eind 2022 met een voorstel komt met concrete normen die provincies kunnen hanteren, om te waarborgen dat het budgettair past.
 - Het moet helder zijn dat indicatieve provinciale budgetten tijdig worden vastgesteld, vóórdat provinciale plannen bekend zijn. Dit waarborgt doelmatigheid en dat provincies geen plannen uitwerken die niet passen in het budget.

Toelichting

- In het DG-overleg stikstof van 17 mei was afgesproken dat een bandbreedte van 30-40kton stikstofreductie gehanteerd zou worden. Nu kwam LNV deze week met een notitie waarbij zij het DGO adviseren de bovenkant van de bandbreedte te hanteren als uitgangspunt, dat wil zeggen 40kton, waarbij de provincies gemotiveerd kunnen afwijken van de richtinggevende doelen in het (concept) gebiedsplan. Ook in de RFL zal Minister N&S voor deze doelstelling pleiten.

- Eenheid van kabinetsbeleid
- Achterliggende redenen voor LNV om hoog in te zetten zijn onder meer:
 - Marge inbouwen voor onzekerheden in de modelmatige doorrekeningen.
 - Voorkomen dat doelen later naar boven bijgesteld moeten worden.
 - Het tegengaan van verslechtering.
 - Het behalen van andere opgaven op gebied van klimaat, water en natuur.
- Deze doelstelling van 40 kton kent een aantal risico's:
 - Ligt waarschijnlijk boven wat nodig is om aan het wettelijke doel te voldoen.
 - Er is een grote kans dat het niet binnen het budget past, dit was bij de 30 kton doelstelling al een risico.
 - Er worden fors meer boeren geraakt dan nodig.
 - Er wordt ondoelmatigheid ingebouwd. De *overshooting* wordt vooral gerealiseerd bij bedrijven waarvan relatief weinig stikstof deponeren op stikstofgevoelige natuur.
 - Er worden keuzes gemaakt in de pakketten (veel extensiveren, geen reductiedoelstelling voor andere sectoren en breed generiek beleid) waarbij het onduidelijk is of dit de beste mix is.
- Wij hebben ambtelijk met LNV overlegd. Daarin hebben wij aangegeven dat alleen bij aanscherping van de randvoorwaarden wij voldoende comfort hebben dat de gezamenlijke gebiedsplannen binnen het budget kunnen blijven.
- De volgende randvoorwaarden zijn om die reden al opgenomen in de notitie. LNV is ons daar al mee tegemoet gekomen.
 - Provincies en Rijk kunnen de reductiepercentages afschalen als blijkt dat met minder reductie de doelstellingen voor natuur, klimaat en water gehaald worden.
 - Om te borgen dat provincies de budgettaire randvoorwaarden goed meenemen bij het opstellen van plannen, wordt ook een verdeling van budget over provincies uitgewerkt (aansluitend bij de provinciale reductiedoelstelling).
 - Er wordt extra ingezet op normeren, om zo te borgen dat de transitie binnen de budgettaire kaders wordt gerealiseerd.
 - Het Rijk en provincies houden nauw contact tijdens het uitwerken van de gebiedsplannen, zodat Rijk tijdig kan bijsturen.
 - Doelstellingen voor natuur, klimaat en water worden in oktober vastgesteld. Afhankelijk hiervan kan de daadwerkelijke opgave in gebiedsplannen worden afgeschaald.
 - Normeren moet ook als provinciaal instrument ingezet kunnen worden.
- Wij zouden graag zien dat de volgende afspraken ook worden meegenomen en zijn hierover ambtelijk nog in contact met LNV:
 - Het Rijk stelt een ambtelijke werkgroep normering samen om de inzet op normeren en het bijbehorende implementatietraject voor eind 2022 te concretiseren. Zo weten we zeker dat er normering gaat plaatsvinden.
 - Provinciale budgetten moeten beschikbaar zijn vóór provincies concrete plannen en kosteninschatting hebben gemaakt. Als provincies al inzicht hebben in de kosten van hun plannen, is de discussie over hoe we budget verdelen veel moeilijker te voeren.

- In de RFL van 7/6 wordt de lijn politiek bekrachtigd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan
de minister

Persoonsgegevens

nota

Agendapunt 13b - perspectief agrarische ondernemers +
NPLG

Datum

9 juni 2022

Notanummer

2022-0000165669

Bijlagen

geen

Aanleiding

Op de agenda staan twee Kamerbrieven die tijdens de RFL van 7 juni inhoudelijk zijn besproken 1) Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers' en 2) 'Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied' (NPLG).

NB. De definitieve MR-stukken waren nog niet rondgestuurd op het moment van schrijven en het advies is gebaseerd op de concept versies van de Kamerbrieven die donderdagochtend onderhands zijn verkregen en de startnotitie die in de RFL voorlag. U wordt nader geïnformeerd indien de definitieve stukken aanleiding geven tot aanpassing van het advies.

Beslispunten

- U kunt instemmen met de Kamerbrief 'Perspectieven voor agrarische ondernemers' (agendapunt 13.b.1).
- U kunt instemmen met de startnotitie NPLG (agendapunt 13.b.2) onder de voorwaarde dat onderstaande passage in de Kamerbrief wordt opgenomen ter vervanging van de huidige passage over normering:
 - "Indien noodzakelijk zal normering worden ingezet als middel om doelen binnen het budget te realiseren. De inzet op normeren en het bijbehorende implementatietraject zal spoedig, voor eind 2022, worden geconcretiseerd."
 - U heeft in de RFL ook benadrukt dat normering gepast is als middel om binnen budget de doelen te realiseren.
- Daarnaast kunt u aangeven dat het belangrijk is dat indicatieve provinciale budgetten worden vastgesteld voordat provincies hun plannen concreet hebben ingevuld.

Kernpunten

- Tijdens de RFL van 7 juni zijn beide brieven in samenhang besproken en is geconcludeerd dat 1) de toon van de brieven beter op elkaar moet aansluiten; 2) meer duidelijkheid moet komen over de planning (timetable) van de maatregelen en 3) dat duidelijk moet zijn hoe de maatregelen in de perspectiefbrief effectief/doelmatig zijn en bijdragen aan opgave stikstofreductie.
- Tot slot heeft u nog opgemerkt dat normering in de landbouw van belang is om de balans tussen harde en zachte maatregelen te bewaken. Het belang

van de budgettaire kaders heeft u opnieuw benoemd in het gesprek met MLNV over de perspectiefbrief op 9 juni.

Perspectieven voor agrarische ondernemers:

- Na bespreking in de RFL van 7 juni is op ons advies een disclaimer toegevoegd door LNV, waar met zoveel woorden in staat dat er wordt getoetst of er voldoende sprake is van een integraal beleidspakket dat op een doelmatige manier bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen, voordat er middelen uit het fonds worden onttrokken. Ook is LNV tegemoet gekomen aan onze wens om de € 175 mln. uit het Omschakelfonds niet meer te noemen in deze brief, omdat die middelen inmiddels voor andere doeleinden zijn ingezet.

Startnotitie NPLG

- De Kamerbrief bij de startnotitie NPLG is op een aantal (niet inhoudelijke) punten aangepast. Zo zijn er enkele alinea's toegevoegd om de brief meer in lijn te brengen met de toon in de Kamerbrief perspectieven voor agrarische ondernemers.
- In het aanbiedingsformulier voor de RFL was opgenomen dat de keuze voor een 40kton aanpak mogelijk ca. 34,2mrd kost, wat het budgettaire kader van het transitiefonds overschrijdt.
- Om dit risico te verkleinen, zal er extra moeten worden ingezet op normeren, om zo te borgen dat de transitie binnen de budgettaire kaders wordt gerealiseerd. Op deze afspraak lijkt LNV nu terug te komen door dit niet te formaliseren in de Kamerbrief.
- Om de RFL conclusies gestand te doen moet de volgende passage in de brief worden opgenomen: *"De inzet op normeren en het bijbehorende implementatietraject zal spoedig, voor eind 2022, worden geconcretiseerd"*.
- Deze formulering komt in de plaats van de zin: *"Het Rijk zet naast het ondersteunend beleid ook in op landelijke normering in de landbouw, wat ook bijdraagt aan een oplossing in de gebieden."*
- Dit borgt dat er nog dit jaar serieus werk wordt gemaakt om deze normen op te stellen. LNV is van dit standpunt op de hoogte.
- Om ervoor te zorgen dat provincies hun plannen binnen de budgetten kunnen vormgeven, is het belangrijk dat indicatieve provinciale budgetten tijdig bekend zijn.

Toelichting

Perspectieven voor agrarische ondernemers

- In de brief staat een groot aantal nieuwe maatregelen benoemd waar nog geen dekking voor is, anders dan dat het fonds wordt ingezet zonder dat nu een integrale stikstofaanpak bekend is en is doorgerekend. Het gaat om o.a. innovatie, digitalisering, onderzoek en maatregelen die nodig zijn om de transitie naar biologische en grondgebonden landbouw mogelijk te maken. De maatregelen die in de brief zijn genoemd kosten € 339,3 mln. voor de periode 2022-2024.
- De inschatting is dat de daadwerkelijke kosten fors hoger zullen liggen dan de gevraagde € 339,3 mln., omdat het niet realistisch lijkt dat de maatregelen die zijn bedoeld om langjarig perspectief te bieden na 2024 worden stopgezet. LNV geeft aan dat de maatregelen € 1,33 mrd. kosten als ze tot 2035 doorlopen.
- Om bovenstaand risico (deels) te ondervangen is er een disclaimer aan de brief toegevoegd. Deze disclaimer komt ook tegemoet aan de onvrede die andere departementen tijdens de RFL hebben geuit over het feit dat er al

middelen uit het fonds worden besteed zonder dit de doelen uit het CA dichterbij brengt.

- Aanvullend is de verwijzing naar de € 175 mln. uit het omschakelfonds uit de brief geschrapt. Deze middelen zijn niet meer beschikbaar want die dekking is reeds ingezet (en verwerkt bij VJN) voor de uitvoeringskosten GLB.

Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

- In de startnotitie NPLG wordt gekozen voor een nationale emissiereductiedoelstelling van 39kton (dit was tijdens RFL bespreking nog 40kton). Een doelstelling van meer dan 30kton ligt hoger dan wat nodig is om de CA doelen te halen. Bij 30 kton emissiereductie komt 73,8-77% van de stikstofgevoelige natuur onder de KDW, bij 40 kton is dat 82%.
- Er is voor een hoger doel (overshoot) gekozen vanwege o.a. de onzekerheidsmarges in het model van de RIVM en om te voorkomen dat op een later moment de doelen alsnog naar boven moeten worden bijgesteld.
- Om de budgettaire risico's te beperken worden er heldere spelregels aan de voorkant afgesproken over het afwegingskader, het escalatiemechanisme en de monitoring. Daarnaast wordt er ingezet op normering (met een helder tijdpad) om de transitie binnen de budgettaire kaders te kunnen realiseren.
- Daarbij moeten provincies de verantwoordelijkheid voelen normering in te zetten indien budgettaire kaders dreigen te worden overschreden; normering is dus niet noodzakelijk een landelijk instrument.

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER INFORMATIE

Aan
de minister

persoonsgegevens

nota

Stand van zaken stikstof

Datum

22 juni 2022

Notanummer

2022-0000175861

Bijlagen

geen

Aanleiding

Naar aanleiding van een discussie vanmorgen tijdens de dagstart, vindt u hieronder een korte terug- en vooruitblik op het stikstofdossier.

Kernpunten

PBL doorrekening

- Met het oog op de formatie is vorig jaar door PBL een quick scan uitgevoerd waarin twee beleidspakketten zijn doorgerekend: een LNV-pakket (24 mld.) met nadruk op opkoop melkvee en gronden t.b.v. extensivering, en een FIN-pakket (9 mld.) met nadruk op gerichte opkoop van melkvee, pluimvee, varkens en een stalemissieheffing.¹
- Beide pakketten scoorden ongeveer hetzelfde op stikstof en klimaat, maar de LNV-variant scoorde beter op het verbeteren van de natuurcondities. Dit wel tegen 15 mld. hogere kosten.
- Belangrijk kritiekpunt van PBL bij het goedkopere FIN pakket was de te eenzijdige focus van FIN op het reduceren van alleen stikstof en kwam de oproep om het natuurvraagstuk integraler te benaderen.

Huidige aanpak

- In het CA is 25mrd. vrijgemaakt (inmiddels 24,3 mrd.) voor het opzetten van een transitiefonds om de uitdagingen in de landbouw en natuur aan te pakken. Van dit budget is ca. 14,5 gereserveerd voor opkoop en de afwaardering van landbouwgrond. Voor het perspectief van de 'blijvers' is ruim 5 mrd. uitgetrokken. De overige middelen gaan naar het uitbreiden van het natuurareaal buiten de Natura2000 gebieden, uitvoeringskosten en een aanvulling op middelen voor de kaderrichtlijn water.
- In de Kamerbrief die MN&S vorige week heeft uitgestuurd schetst zij een integrale en gebiedsgerichte aanpak waarin de doelen op het terrein van natuur, klimaat, bodem en water worden meegenomen.
 - Bij de ruimtelijke vertaling wordt uitgegaan van een landelijke stikstofreductie van 39 kton NH₃. Provincies en Rijk kunnen de reductiepercentages afschalen als blijkt dat met minder reductie de doelstellingen voor natuur, klimaat en water gehaald worden.
 - Provincies krijgen de opdracht om uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsplan aan te leveren, waarin zij aan de hand van concrete maatregelen duidelijk maken hoe zij aan de regionale emissiereductiedoelstelling gaan voldoen. Het gaat voornamelijk over 'richtinggevende' doelen, die

¹ Dit is excl. de 5 mrd. voor het structurele pakket dat het vorige kabinet voor de stikstofaanpak beschikbaar heeft gesteld.

- later nog nader worden vastgesteld a.d.h.v. o.a. de KEV 2022 en meer specifieke doelen op het terrein van natuur en water.
 - o De plannen worden onafhankelijk doorgerekend om zeker te zijn dat de doelen van het CA met de voorgestelde maatregelen worden gehaald.
 - o Er wordt een evenredige bijdrage van de andere sectoren gevraagd.
- Het gaat alleen lukken met gedegen gebiedsplannen vanuit de provincies en volgende randvoorwaarden : (1) afschaling als reductiedoelen behaald worden, (2) verdeling van budgetten per provincie en (3) inzetten op normering om te voorkomen dat het budget overschreden wordt.
- Deze brief, en vooral de bijbehorende kaart met de reductiedoelstellingen per regio, heeft veel aandacht gekregen en heeft tot onrust geleid in de sector.
- De uitgebreide Kamerbrief van MLNV die gelijktijdig is verstuurd over het perspectief voor de agrarische sector, is nauwelijks opgepikt.

Vervolg:

Debat stikstofaanpak

- Morgen vindt er een debat plaats over de stikstofaanpak met MN&S en MLNV. Op de agenda staat zowel de Kamerbrief van MLNV als MN&S.
- De inschatting van LNV is dat de volgende thema's aan de orde komen:
 - o kritiek op de kaart van het RIVM met de regionale reductiedoelstelling;
 - o kritiek op cijfers en modellen;
 - o evenwichtige bijdrage van de andere sectoren en wat dit betekent voor de impact op de landbouwsector;
 - o wat als provincies volgend jaar plannen aanleveren waarmee de doelstellingen van het CA niet gehaald gaan worden.
- Positief is dat de provincies zich duidelijk lijken te committeren aan de doelstellingen. Wel willen ze om zelf invulling te geven aan het hoe.

BWO 27 juni

- Op maandag 27 juni heeft u een BWO met MN&S over de instellingswet van het transitiefonds. De voorbereiding hiervoor ontvangt u vrijdag.
- Het streven is de instellingswet voor de zomer naar de RvS te sturen, na instemming van de MR.

Communicatie

nvt

Politiek/bestuurlijke context

nvt

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER INFORMATIE

Aan
de minister

persoonsgegevens

nota

Terugblik analyses PBL stikstof

Datum

22 juni 2022

Notanummer

2022-0000176644

Bijlagen

1. Presentatie PBL

Aanleiding

- Naar aanleiding van het gesprek van gisteren tijdens de dagstart, vindt u hieronder een terugblik op de twee verschillende stikstofpakketten die PBL vorige zomer heeft doorgerekend in aanloop naar de formatie.
- Op basis van de PBL-analyse heeft u op basis van de FIN-variant verder gefinetuned om zo verschillende varianten door te kunnen rekenen. Op basis van conceptgegevens uit deze variant is ook het NRC-artikel van vandaag verschenen. Hier bent u gisteren over geïnformeerd.

Kernpunten

- Ter voorbereiding op de formatie heeft het vorige kabinet, op instigatie van de Fin, aan PBL gevraagd om twee beleidspakketten door te rekenen. Variant A (LNV) van 24 mld. en variant B van 9 mld. (FIN). De LNV-variant legt de nadruk op opkoop melkvee, extensivering en stimulerende maatregelen, de FIN-variant op gerichte/brede opkoop en een stalemissieheffing.¹
- PBL heeft geconcludeerd dat beide pakketten het wettelijk vastgelegde stikstofdoel voor 2030 overtreffen (50% onder de kritische depositiewaarde, KDW), maar dat er nog inspanning nodig was om het 2035-doel (74% onder KDW) te halen. Het CA heeft het 2035-doel inmiddels vervroegd naar 2030.
- Met beide pakketten wordt ook 5 Mton CO₂-reductie gehaald; een significante bijdrage aan het behalen van de nieuwe ESR klimaatdoelstelling (voor gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie).
- De LNV-variant heeft extra effect op natuur (+5% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn) en de ondersteuning van de "blijvers" kost 15 mld. extra. Dat is een fors bedrag, terwijl dit voor stikstof en klimaat niets extra's doet.
- Belangrijk kritiekpunt van PBL bij het goedkopere FIN pakket was de te eenzijdige focus van FIN op het reduceren van alleen stikstof. Dit leidde tot oproep om het natuurvraagstuk integraler te benaderen.
- In het CA is gekozen voor een integrale benadering van het natuurvraagstuk. Hiervoor is het wel nodig om de PBL-varianten verder door te ontwikkelen, om zo de middelen uit het transitiefonds doelmatig te kunnen inzetten. De huidige kabinetsaanpak is niet doorgerekend door het PBL; dit kan ook niet omdat de aanpak door de Provincies moet worden ingevuld.
- Bijgevoegd vindt u de presentatie die PBL vorig jaar heeft gegeven met een meer gedetailleerde weergave van de bevindingen in de Quick Scan van de twee varianten.

¹ Dit is excl. de 5 mrd. voor het structurele pakket dat het vorige kabinet voor de stikstofaanpak beschikbaar heeft gesteld.

Communicatie
nvt

Politiek/bestuurlijke context
nvt

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Aanleiding

Naar aanleiding van een discussie vanmorgen tijdens de dagstart, vindt u hieronder een korte stand van zaken op het stikstof dossier in op twee onderdelen: (1) het artikel in NRC en (2) het Kamerdebat morgen en vervolg. Wij zullen op korte termijn nog (3) een nota sturen met achtergrondinformatie over de PBL-doorrekeningen van ambtelijke varianten van FIN en LNV tijdens de vorige kabinetsperiode.

Artikel NRC

- NRC heeft een document met stikstofberekeningen van in handen over de efficiënte uitkoop van piekbelasters. Het document is gemaakt als demonstratie en verspreid bij een bijeenkomst van het RIVM met FIN en externen. Een conceptversie van het NRC-artikel staat onderaan deze notitie.
- Zomer 2021 is een statistisch, modelmatig onderzoek gestart met gegevens van RIVM hoe stikstof- en klimaatdoelen in de landbouw met zo min mogelijk maatschappelijke kosten gerealiseerd kunnen worden (qua budgettaire beslag en aantal veehouders waarop plannen betrekking hebben).
- De berekeningen wijzen uit dat in een optimaal scenario de stikstof- en klimaatdoelen in het CA bereikt kunnen worden als veehouders maatregelen nemen met kosten van €10-13mld. Onze doorrekeningen schatten dat het realiseren van de volledige richtinggevende doelstelling die 10 juni door de Minister van Stikstof is aangekondigd €30-45mld kan kosten.
- De oorzaak van het grote verschil tussen de twee scenario's is, onder andere: (1) wij houden rekening met het feit dat stikstofemissie afneemt in andere binnenlandse sectoren vanwege het klimaatakkoord, waardoor een kleinere inspanning in de landbouw noodzakelijk is, en (2) het model zoekt gericht groepen veehouders met grote schadelijke stikstofdepositie in verhouding tot de waarde van hun bedrijf. Het merendeel van de schadelijke depositie zit bij 10% van de veehouders.
- Bij concreet beleid komen juridische en uitvoeringsaspecten kijken waarmee de daadwerkelijke kosten misschien hoger uitvallen. Toch is de berekening geschikt om de economische consequenties van verschillende scenario's te vergelijken.

Kamerdebat morgen en vervolg

- Morgen vindt er een debat plaats over de stikstofaanpak met MN&S en MLNV. Op de agenda staat zowel de Kamerbrief van MLNV (perspectief landbouw) als MN&S (over de regionale reductiedoelen). Kern van de voorgestelde aanpak van MN&S is:
 - Bij de ruimtelijke vertaling wordt vooralsnog uitgegaan van een landelijke stikstofreductie van 39 kton NH₃. Het gaat vooralsnog over 'richtinggevende' doelen, die later nog nader worden vastgesteld a.d.h.v. o.a. de KEV 2022 en meer specifieke doelen op het terrein van natuur en water.
 - Provincies krijgen de opdracht om uiterlijk 1 juli 2023 een gebiedsplan aan te leveren.
 - De plannen worden moeten onafhankelijk doorgerekend om zeker te zijn dat de doelen van het CA met de voorgestelde maatregelen worden gehaald.
- Deze brief, en vooral de bijbehorende kaart met de reductiedoelstellingen per regio, heeft veel aandacht gekregen en heeft tot onrust geleid in de sector. De Kamerbrief van MLNV over het perspectief voor de agrarische sector, is nauwelijks opgepikt.
- De inschatting van LNV is dat de volgende thema's aan de orde komen in het debat morgen:
 - kritiek op de kaart met de regionale reductiedoelstelling;
 - kritiek op cijfers en modellen;
 - een evenwichtige bijdrage van de andere sectoren en wat dit betekent voor de impact op de landbouwsector;
 - wat als provincies volgend jaar plannen aanleveren waarmee de doelstellingen van het CA niet gehaald gaan worden.
- Ons beeld is dat de CA doelen alleen gehaald kunnen worden (binnen budget) met gedegen gebiedsplannen vanuit de provincies en de volgende randvoorwaarden: (1) afschaling als reductiedoelen behaald worden, (2) verdeling van budgetten per provincie en (3) inzetten op normering om te voorkomen dat het budget overschreden wordt.

- Op maandag 27 juni heeft u een BWO met MN&S over de instellingswet van het transitiefonds. De voorbereiding hiervoor ontvangt u vrijdag. Het streven is de instellingswet voor de zomer naar de RvS te sturen, na instemming van de MR.

Bijlage: conceptversie artikel NRC

Doelgericht de grootste stikstofuitstoters in de landbouw opkopen is veel goedkoper dan het leed spreiden over de hele sector. Dat hebben ambtenaren op Financiën uitgerekend.

Door onze redacteur

Martin Kuiper

Amsterdam. Het kabinet kan de stikstofcrisis oplossen voor de helft van het geld dat nu beschikbaar is. Door voor 13 miljard euro vier- tot vijfduizend boeren dicht bij kwetsbare natuurgebieden uit te kopen, haalt het kabinet in één klap zijn stikstofdoelen. Dit blijkt uit interne stukken van het ministerie van Financiën die NRC heeft ingezien.

Het is voor het eerst dat ambtenaren zich wagen aan deze rekensom, die laat zien wat het kost als het kabinet uitsluitend boeren zou uitkopen om de stikstofuitstoot terug te brengen. Ambtenaren van Financiën berekenden, in overleg met collega's van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, hoe boerenbedrijven en hun grond het meest effectief kunnen worden opgekocht.

De onderzoeksmethode is simpel: veehouderijen die het meeste stikstof uitstoten en waarvan de dieren het minste geld kosten, worden het eerst opgekocht. In de berekening van Financiën blijkt de stikstofcrisis op te lossen door de 10 procent grootste uitstoters uit de landbouw op te kopen. Andere agrarische bedrijven hoeven dan verder geen (technische) aanpassingen te doen. In het coalitieakkoord is vastgelegd dat in 2030 74 procent van de kwetsbare Nederlandse natuur niet meer achteruit mag gaan door stikstofuitstoot.

Uitkopen van boeren ligt in de sector zelf én politiek zeer gevoelig, en stuit op veel verzet. Twee weken maakten de ministers Christianne van der Wal (Stikstof en Natuur, VVD) en Henk Staghouwer (Landbouw, ChristenUnie) bekend hoeveel de uitstoot per provincie moet dalen. Boeren vrezen hierdoor kaalslag van het platteland. Ze vinden dat de nadruk te veel ligt op uitkopen van bedrijven en dat andere oplossingen worden genegeerd, zoals technische aanpassingen aan stallen of minder dieren per hectare.

Pluimveesector gehalveerd

Zou de op Financiën bedachte opzet werkelijkheid worden, dan zijn de gevolgen voor de pluimveesector het grootst: die zou halveren. Van de varkensbedrijven zou een kwart worden opgekocht.

Opvallend is dat slechts een fractie van de melkveebedrijven wordt getroffen. Opkopen daarvan is relatief duur, volgens de cijfers van Financiën, omdat ze veel land bezitten. Daarbij gaan de ambtenaren uit van een grondprijs van 60.000 euro per hectare. Gemiddeld bedroeg die prijs afgelopen jaar overigens 67.000 euro.

Voorafkoop van bedrijven dicht bij kwetsbare natuurgebieden in Gelderland zou volgens de berekeningen zeer effectief zijn om stikstofuitstoot te verminderen. Dit betekent wel dat in „grote delen van de Gelderse Vallei de landbouw volledig wordt uitgekocht”. Ook in Oost-Brabant zou weinig landbouw kunnen overblijven.

Financiën onderzocht ook wat er gebeurt als de saneringspijn over de hele sector wordt gespreid en er minder doelgericht wordt uitgekocht. Voor elk boerenbedrijf onder de 10 procent grootste uitstoters (zo'n 5.000) dat niet volledig verdwijnt, moet reductie plaatsvinden bij 27 andere bedrijven. De grootste uitstoters veroorzaken 27 keer zo veel neerslag als de gemiddelde veehouder. Tegenover iedere niet uitgekocht piekbelaster staat de uitkoop van 27 andere bedrijven.

Uitkoop berekenen is één ding, de uitvoering is een ander verhaal. Tot nu toe heeft het Rijk vooral ervaren hoe lastig dit in de praktijk is. Zo viel het resultaat van een uitkoopregeling voor varkensboeren tegen: van de 430 bedrijven die zich aanmeldden, stopten er uiteindelijk 278. En de stikstofreductie viel twee derde lager uit dan verwacht.

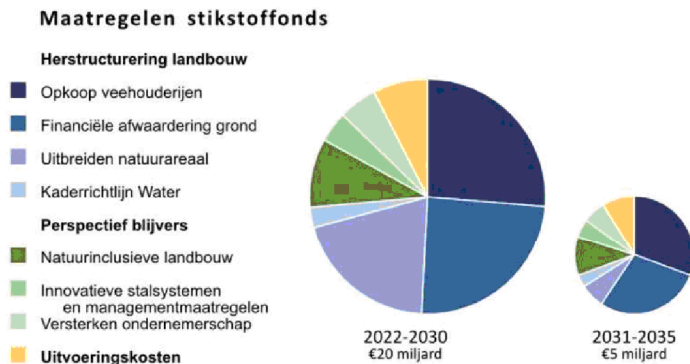
Onder 'piekbelasters', boeren die veel stikstof uitstoten en dicht bij natuurgebieden zitten, is de animo om te stoppen vooralsnog ook gering. Een door het Rijk betaalde regeling die de provincies sinds november 2020 aanbieden, heeft nauwelijks boeren doen tekenen. In 'stikstofhotspots' Noord-Brabant en Gelderland is nog geen enkele boer gestopt, volgens de provincies. De regeling eindigt komende september.

De opvolger van deze regeling ligt momenteel ter consultatie voor in Brussel. Die nieuwe regeling zou volgens minister Van der Wal „woest aantrekkelijk” worden; hoe sneller boeren zich melden,

hoe ruimhartiger hun vergoeding. Onduidelijk is echter of dit volgens de Europese regels is toegestaan. Als het niet mag, moet de regeling terug naar de tekentafel en loopt het uitkopen van boeren vertraging op – terwijl de minister zo graag haast wil maken. Een woordvoerder van Financiën bevestigt dat ambtenaren op Financiën aan becijferingen werken en benadrukt dat de definitieve versie rond de zomer wordt gepubliceerd.

Hoe het budget voor de opkoop van bedrijven en afwaarderen van grond zo effectief mogelijk in te zetten

Binnen het coalitieakkoord is een budgetverdeling gemaakt voor maatregelen binnen landbouw (zie figuur). In totaal is 25 miljard euro gereserveerd voor het realiseren van stikstof-, water- en klimaatdoelen in het landelijk gebied met perspectief voor de landbouw in de toekomst. Een groot deel van dat bedrag is gealloceerd voor opkoop van bedrijven (7 miljard euro) en afwaardering van grond (6 miljard euro).



Figuur: begroting stikstofmaatregelen coalitieakkoord.

De andere helft van het budget gaat naar maatregelen om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen, uitbreiding van het natuurareaal en financieren van het perspectief voor de blijvers.

Om de vraag hoe de opkoop van bedrijven en het afwaarderen van de grond zo effectief mogelijk in te zetten, moet eerst gekeken worden waar de bedrijven liggen die de grootste bijdrage hebben op de depositie op natuurgebieden. Vervolgens kunnen de kosten die daarmee gemoeid zijn per type bedrijf mee worden gewogen bij de opkoop in die gebieden. De bedrijven zijn geselecteerd door gebruik te maken van de methode ontwikkeld door Erisman en Brouwer (2021) en toegepast in Naar Ontspannen Nederland (Erisman en Strootman, 2021). De methode gebruikt het resultaat van de standaard RIVM-depositiemodellen. Dit betreft de relatie tussen de uitstoot per locatie vanuit stallen en vanaf het veld en de daaruit volgende depositie op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gedetailleerde informatie over de bedrijfslocaties evenals de emissies bij mestaanwending. Verder zijn wij uitgegaan van het Remkes scenario, ofwel alle overige Nederlandse bronnen worden met 50% gereduceerd ten opzichte van 2019. Het doelrealisatiejaar is 2030 en de resterende opgave om tot 74% oppervlakte van Natura 2000-gebieden onder KDW te brengen wordt door optimalisatie via bovengenoemde methode gerealiseerd (zie ook beschrijving in de bijlage). Wij richten ons hier primair op de doelen voor stikstof en natuur vanwege de ruimtelijk optimalisatie. We zullen kwalitatief iets zeggen over de andere twee doelen: klimaatakkoord en Kader Richtlijn Water (KRW).

De bijdrage van bedrijven aan de gemiddelde depositie op de Natura 2000-gebieden wordt in de volgende kaarten geïllustreerd waar iedere kaart een set van bedrijven vertegenwoordigt die 20% van de landbouwdepositie op alle Natura 2000-gebieden veroorzaakt.

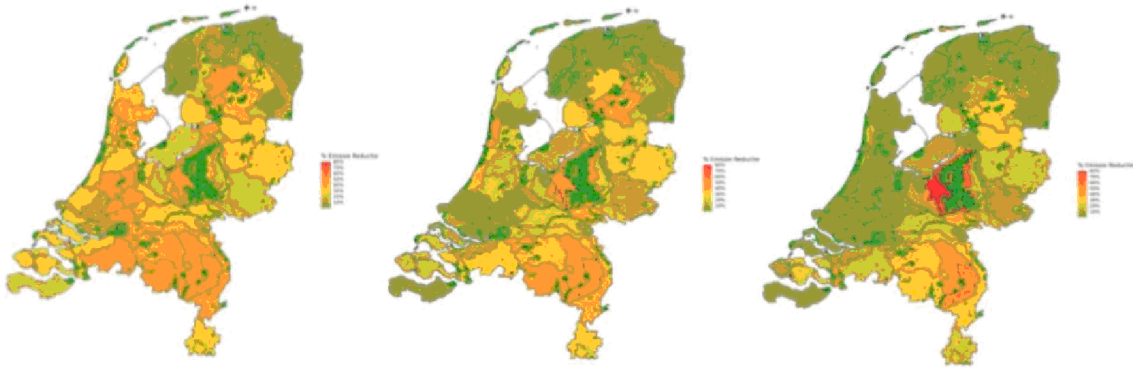


Figuur. Landbouw depositiebijdrage opgesplitst in 5x20% van de landboudepositie op alle Natura 2000-gebieden (uit Erisman en Strootman, 2021).

Voor de hier gehanteerde methode, en zoals eerder beschreven in Erisman en Strootman (2021), is het bepalend van hoeveel stikstofreductie je per bedrijf uitgaat. 100% reductie wil zeggen volledige opkoop, maar 66% wil zeggen dat het bedrijf 66% emissie moet reduceren. De berekeningen zijn per bedrijf uitgevoerd, echter is de presentatie per gebied. We hebben daarbij gezocht naar een gebiedsindeling die overeenkomt met een vergelijkbare opgave in termen van benodigde emissiereductie en die bepaalde landschappen vertegenwoordigt. De landschapsindeling van 78 cultuurlandschappen uit de RCE kwaliteitsgidsgebieden komt hiermee het beste overeen. Verder veronderstellen wij dat bij de opkoop ook de broeikasgasemissies voldoende verminderen om het doel te halen. Voor de KRW opgave is dat gedeeltelijk zo omdat er gebieden zijn waar extra maatregelen nodig zijn om de oppervlaktewater doelstelling te halen. Een eerste voorzichtige vergelijking levert het beeld dat voor grondwater extra maatregelen op de lössgronden in Limburg nodig zijn en dat in bepaalde beekdalen de opkoop niet voldoende is. Voor bovenstaande veronderstellingen ten aanzien van de klimaat- en KRW-doelen is nadere studie nodig.

Scenario's voor opkoop

De volgende figuren leveren als illustratie de percentuele emissiereductie van de landbouw per gebied door opkoop bij verschillende emissiereductiepercentages per bedrijf. De tabel onder de figuur geeft de resultaten weer. De berekende totale emissiereducties komen overeen met de eerdere studies. De gemiddelde reducties landbouwemissie per gebied zijn nodig om de 74% oppervlakte doelstelling te halen. Die doelstelling gaat er van uit dat in 2030 74% van het areaal met stikstofgevoelige Natura 2000-natuur een depositie heeft die lager is dan de kritische depositiewaarde (KDW). Op het moment dat de hier beschreven methode het doel van 74% bereikt heeft, stopt het model met rekenen. Het model probeert daarbij voor het totale oppervlakte Natura 2000-gebieden zo effectief mogelijk het doel te halen, waarbij er verder geen rekening gehouden is de met kwetsbaarheid of de ligging van de gebieden. De gebieden met de hoogste overschrijding en / of met de meest kwetsbare natuur zitten hoogstwaarschijnlijk in het 26% resterende oppervlak.



Figuur. Benodigde emissiereductie per gebied waarbij 74% van de oppervlakte Natura 2000-gebieden onder KDW komt en waarbij de maximale emissiereductie op respectievelijk 50, 66 en 100% is gezet. In de tabel staat het aantal dieren per categorie en de daarbij behorende aantal bedrijven dat verminderd wordt bij de scenario's.

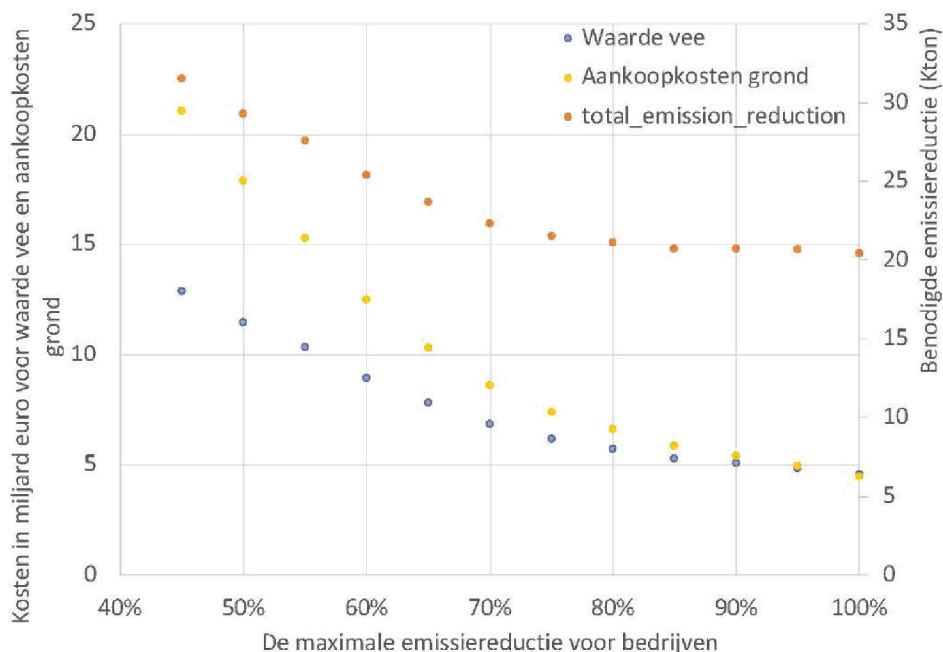
Reductie	Het aantal op te kopen bedrijven	De te reduceren dierenaantallen x1000				De te reduceren emissie	Kostenschatting (Miljard euro)	
		melkvee	pluimvee	varkens	Vlees kalveren		emissie (kton)	waarde vee
Reductie percentage	bedrijven							
Uitgangssituatie								
50%	18000	520	43.800	3.600	480	29	11,5	17,9
65%	10600	290	48.700	3.600	600	24	7,8	10,3
100%	5300	95	49.900	3.000	820	20	4,6	4,5

Kostenschatting indien opkoop als instrument wordt gebruikt

De enige maatregel die hier is gekozen is de opkoop van dieren en afwaardering van grond. Provincies hebben ook andere maatregelen waarmee ze de emissies kunnen reduceren. Maar om een idee van de orde-grootte van de kosten van de scenario's te krijgen tonen we de kosten als provincies de doelen halen met 1 instrument, namelijk gerichte uitkoop. Wel is de Remkes reductie van 50% aangehouden voor alle andere sectoren. Aangezien de kosten per dier bekend zijn kan geselecteerd worden op de laagste kosten.

De grootste reductie (halvering) zit in de pluimveesector aangezien dat de goedkoopste opkoop is. Aangezien de grond duur is wordt in deze methode eerst de (goedkopere) intensieve veehouderij verminderd. De tabel laat zien dat de emissiereductie die benodigd is onder de 50% van de huidige emissie uit de landbouw blijft (zijnde 48 kton) en dat de reductie bij 100% het laagst is (20 kton). Voor deze optie zijn ook de kosten het laagst, namelijk 9 miljard (evenveel kosten voor dieren als waarde van grond). Hierbij moet wel duidelijk gezegd worden dat dit betekent dat in grote delen van de Gelderse vallei de landbouw volledig wordt uitgekocht. De opties 65% en 50% zouden respectievelijk 18 en 29 miljard euro kosten met een steeds groter aandeel grondkosten. Voor deze opties zou het beschikbare budget onvoldoende zijn.

Uitgaande van een budget van 13 miljard euro is de optie 75% maximale reductie het meest optimale, zoals te zien is in onderstaande figuur. Boven de 75% neemt de emissie niet sterk meer af.



Figuur. Emissiereductie en kosten per maximale emissiereductie.

Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Wij hebben enkele belangrijke lessen uit deze studie gedestilleerd:

- Hoe gericht de opkoop des te lager de kosten en de te realiseren emissiereductie.
- De benodigde reductie in het aantal dieren is erg hoog. Meer dan 10% van de bedrijven zullen moeten worden opgekocht, gezien de laagste kosten zullen dit naar verwachting voornamelijk pluimveehouderijbedrijven zijn. Het zou een halvering van de omvang van de pluimveehouderij betekenen en een kwart van de varkenshouderijen. Melkvee reduceert met bijna 200.000 koeien. Dat is relatief beperkt vanwege de hoge grondkosten.
- Met 13 miljard euro is via opkoop het stikstofdoel te realiseren in 2030.
- Wil je perspectief houden voor landbouw in bepaalde intensieve gebieden dan moet je daar de uitkoop beperken. Dit levert echter wel meer opkoop in aanpalende gebieden.
- Bij het optimale scenario (max 75% emissiereductie) verdwijnen bij het nemen van alleen opkoopmaatregelen meer dan 8000 bedrijven, wordt 21,5 kton emissie gereduceerd tegen 6,2 miljard euro opkoop vee en 7,4 miljard euro grondafwaardering.
- Het gekozen doel is realisatie van de omgevingswaarde uit de Wet Stikstofreductie en Natuurherstel (74% bescherming in 2030). Het uiteindelijke doel is de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Hiervoor zou de depositie verder verlaagd moeten worden, vooral op de kwetsbare gebieden. Dit zal de inspanning nog groter maken.

De hier toegepaste methode levert snel en eenvoudig inzicht in waar kosteneffectief maatregelen genomen kunnen worden. De gekozen gebiedsindeling lijkt in de verdeling van de opgave goed te representeren. Binnen de gebieden zal de totale emissiereductie vertaald moeten worden naar de bedrijven. Daarbij zal de vergunning aangepast moeten worden zodat de reducties niet vrijblijvend zijn. In het gebied is er vrijheid om via verschillende maatregelen het emissieplafond te halen. Er is hierbij ook nog een keuze te maken tussen de verschillende diersectoren. Zo zou je bijvoorbeeld de

opkoop van bedrijven in bepaalde diersectoren kunnen beperken, maar dan verschuift de uitkoop naar andere sectoren. Dit zou interessant kunnen zijn omdat in andere diersectoren, bijvoorbeeld de melkveehouderij, meerdere mogelijkheden zijn om de emissies te verlagen zonder dat de bedrijven geheel verdwijnen. Je kan ook bepaalde gebieden ontzien waardoor de opgave naar andere gebieden verschuift.

Belangrijk is te melden dat hier alleen gekeken is naar opkoopmaatregelen en niet naar innovaties of extensiveren. Vaak zijn deze maatregelen veel goedkoper dan opkoop en daarmee zijn de benodigde emissiereducties ook te halen. Hierbij moet wel de integraliteit voor ogen gehouden worden (halen van alle doelen). Er zou daarom het beste eerst geïnventariseerd kunnen worden wat de mogelijkheden hiervoor zijn voor dat de uitkoopberekening plaatsheeft. De hier gebruikte emissiereducties gelden namelijk ook voor dat soort maatregelen en zijn gebiedskaders. De gekozen gebiedsindeling maakt dat je binnen deze gebieden kan bezien hoe je met een combinatie van managementmaatregelen, technologie en opkoop tot reducties kunt komen. De hier berekende kosten kunnen als maximum aangehouden worden.

Wij bevelen sterk aan om op korte termijn te onderzoeken waar zo efficiënt mogelijk emissies gereduceerd kunnen worden om zo kosteneffectief tot de doelstelling te kunnen komen. Wij denken dat de methode die hier is toegepast hierbij kan helpen en het vraagt inzet van kennis rond maatregelen, kosten en inzichten in gebieden.

Een alternatief is dat de emissiereducties per gebied als opgave gelegd worden bij de gebieden en provincies en dat de geldelijke verdeling die met deze methode gemaakt kan worden aangehouden wordt als beschikbare budget om tot reducties te komen en als stok achter de deur gehouden wordt.

Toelichting kaart stikstof analyse

Inleiding

De aanpak van de stikstofcrisis vergt veel hervormingen, waaronder in de landbouw. Het huidige regeerakkoord bevat het doel om in 2030 de stikstofdepositie op 74% van de Natura2000-gebieden naar een onschadelijk niveau te hebben gebracht, oftewel, onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) van elk gebied. In 2050 moet dit 100% van de Natura2000-gebieden zijn.

Het regeerakkoord benoemt meerdere maatregelen om de stikstofuitstoot van de landbouw terug te dringen, zoals extensivering, technische ingrepen, en uitkoop. Echter is er nog weinig zicht op welke bedrijven van welke maatregel gebruik zullen maken. Dit terwijl juist de locatie van een bedrijf een rol speelt in de mate waarin diens stikstofuitstoot daadwerkelijk schadelijk is voor natuur: veehouderijen nabij een stikstofgevoelig Natura2000-gebied dragen relatief meer bij aan de overschrijding van KDWs dan veehouderijen die verder weg van zulke gebieden liggen. Met het streven om juist deze ruimtelijke dimensie mee te nemen in de doorrekeningen van stikstofstrategieën is er vanuit FIN, in samenwerking met LNV, onderzoek gedaan naar de potentie van maatregelen op bedrijfsniveau.

Omschrijving datasets

De onderliggende analyse berust op twee datasets. De eerste dataset bevat de stikstofdepositieberekeningen van het RIVM, afkomstig uit het AERIUS model. Deze berekeningen modelleren de herkomst van stikstofdepositie op specifieke hectares grond, waaronder dus de herkomst van stikstof die neerslaat op kwetsbare Natura2000-gebieden. De tweede dataset bevat de uitkoopkosten per type vee zoals berekend door het RIVM, gecombineerd met het aantal dieren per soort per bedrijf. Ook bevat deze dataset de hoeveelheid grond van elke veehouderij. Door de datasets te combineren is het mogelijk een grove rangschikking te maken van stikstofdepositiereductie per euro besteed aan uitkoop of extensivering. Let wel dat het model microdata gebruikt, die in verband met de AVG voor presentatiedoeleinden op een voldoende hoog niveau geaggregeerd is.

Het model gebruikt nu de volgende data uit de bovenstaande datasets:

- Melkvee, pluimvee (vleeskuikens/leghennen/kalkoenen), varkens (zeugen/vleesvarkens) en vleeskalveren;
- Depositie van stal en mestopslag per bedrijfslocatie;
- Depositie veldemissies per bedrijfslocatie;
- CO₂-eq. emissies per dier:
 - Melkvee: stal en opslag, fermentatie, beweiden
 - Varkens: stal en opslag, mestverwerking
 - Pluimvee: stal en opslag, mestverwerking;
- Kosten uitkoop vee en stallen;
- Kosten uitkoop grond;
- Totale depositie op alle hexagonen, uitgesplitst naar binnenlandse sectoren en buitenland;
- KDW-waarde per hexagoon.

Aannames model

Het model doet de volgende aannames:

- De CO₂-eq. uitstoot wordt berekend door het aantal dieren (werkelijke waarde) te vermenigvuldigen met de gemiddelde CO₂-emissiewaarden per dier.

- De kosten uitkoop zijn zoals in de LBV o.b.v. van de KWIN 2020-21 berekend, met volgende twee uitzonderingen: er wordt geen subsidiepercentage van 65% gehanteerd en 100% prijs voor dierrechten, maar voor zowel kosten van dier en stal wordt met 130% van de waarde gerekend. Dit is geen subsidiepercentage, maar een aanname dat de prijs ongeveer de marktwaarde plus 30% opslag is.
- Bij grondopkoop wordt aangenomen dat grond 60 duizend euro per hectare kost, waarna de grond volledig in bezit van het Rijk is. Let wel dat na doorverkoop zowel de netto kosten als de netto stikstofreductie anders kunnen uitvallen, aangezien grond afgewaardeerd moet worden en daarom de waarde en het gebruik veranderen. Indien grond in natuur verandert blijft de stikstofuitstoot nihil, maar krijgt het Rijk er geen geld voor terug. Indien grond voor extensieve landbouw wordt ingezet komen er nieuwe al dan niet lagere stikstofemissies bij, maar krijgt het Rijk wel een deel van de grondwaarde terugbetaald.
- Het model gaat uit van een halvering van de stikstofemissies van andere sectoren in 2030, zoals geadviseerd door het College Remkes. Er wordt niet uitgegaan van een reductie in depositie afkomstig uit het buitenland.

Werkwijze model

Het model simuleert een iteratief optimaliseringsproces, waar eerst een doel wordt bepaald. Hoewel er allerlei doelen ingevuld kunnen worden, gaan de kaarten uit van het onder de KDW brengen van 74% van alle stikstofgevoelige natuur in de vorm van hexagonen op de meest kostenefficiënte manier. Hiervoor wordt eerst per veehouderij bepaald wat de depositie van stikstof is op de hectares natuurgebied die nog boven hun KDW zitten. Die depositie wordt vervolgens afgezet tegen de waarde van het de stal, het vee, en de grond. Op basis daarvan worden de veehouders geordend: de veehouder met relatief de hoogste depositie en de laagste waarde van het vee bovenaan. De stikstofuitstoot kan het meest efficiënt verlaagd worden als de activiteiten van deze veehouder gestaakt worden. Hierdoor kunnen één of meerdere hectares natuurgebied onder de KDW komen.

Vervolgens start een nieuwe ronde, waarin eerst wordt vastgesteld welke hectares natuurgebied nu nog boven de KDW-grenswaarden zitten. De veehouders worden opnieuw gesorteerd op basis van de nieuwe lijst aan hectares natuurgebied boven de KDW-grenswaarden. De bovenste veehouder wordt wederom toegevoegd aan de rangschikking. De depositie van de geselecteerde veehouder worden opgeteld bij de gerealiseerde depositiereductie; de kosten van uitkoop bij de totale kosten van het scenario. Dit proces gaat net zo lang door tot alle veehouders in de rangschikking zijn opgenomen of het doel is bereikt. Aan het eind staat er een gesorteerde lijst van bedrijven met bijhorende kosten en CO2 emissies.

Geografische indelingen

De resultaten kunnen langs twee ruimtelijke eenheden geaggregeerd worden: enerzijds volgens de originele hexagonen, anderzijds volgens 76 landschappen ingedeeld naar sociaal-culturele en economische samenhang, die vervolgens binnen provinciegrenzen zijn opgesplitst.

Resultaten

De kaarten, die te zien zijn op het online dashboard, geven de belangrijkste resultaten weer. Dat wil zeggen dat het dashboard laat zien waar de meeste overtollige (= boven de KDW) depositie vandaan komt, en waar die overtollige depositie zo kostenefficiënt mogelijk weggenomen kan worden door middel van uitkoop.

Beperkingen en onzekerheden

Zoals bij elk onderzoek bieden de resultaten geen 100 procent accurate weerspiegeling van de werkelijkheid. Zo komen de stikstofdepositiecijfers uit AERIUS calculator, waarover het Adviescollege Stikstofproblematiek Hordijk oordeelde dat het, hoewel wetenschappelijk in orde, niet doelgeschikt is om vergunningverlening op te baseren.

Ook geven de uitkoopcijfers een beperkt beeld van de 'echte' kosten van extensivering en/of uitkoop. Ten eerste zijn de begrote uitkoopkosten van vee, stal en grond gemiddelden. In de realiteit zal het per veehouderij, elk uitgerust met bijvoorbeeld een ander type stal en grond, verschillen hoeveel het kost om de veehouder adequaat te compenseren voor uitkoop. Ten tweede is het vooralsnog onduidelijk of veehouders volledig gecompenseerd zullen worden, of dat zij een percentage van hun inboedelwaarde zullen ontvangen. In die zin gaat het model uit van een 'duur' scenario, aangezien er met 130% van de marktwaarde voor vee en stallen gerekend wordt.

Behalve de bovengenoemde technische onzekerheden van het onderzoek, zijn er veel thema's vooralsnog überhaupt niet meegenomen in de analyse. Een voorbeeld hiervan zijn gegevens over water- en natuurkwaliteit. Daarbij is het simpelweg niet mogelijk om alle gevolgen van grootschalige landbouwhervormingen mee te rekenen. Deze gevolgen zijn wijdverbreid en gevarieerd, van een lokaal verlies in arbeidsplekken tot de emotionele impact van het veranderen van het landschap. Mede hierdoor dienen de bovengenoemde bevindingen in een breder perspectief te worden geplaatst. De cijfers kunnen een grove inschatting geven van de te verwachten kosten in bepaalde hervormingsscenario's, maar bieden op zichzelf staand geen antwoord op de vraag hoe en waar de Nederlandse landbouw hervormd kan worden.

Tot slot beperkt deze analyse zich tot uitkoop. In de werkelijkheid is er een groter palet aan beleidsopties beschikbaar. Zo spreekt het coalitieakkoord van extensivering en een grondbank om grond betaalbaarder te maken voor boeren, waardoor een duurzame landbouwonderneming eerder rendabel wordt. Ook wordt er van onder andere supermarkketens verlangd dat er een eerlijke prijs voor duurzame producten betaald wordt aan de boer, wederom om duurzame landbouw rendabel te maken.



**TERSTOND
TER BESLISSING**
Aan
de minister

persoonsgegevens

nota

Aanbieding ambtelijk stuk stikstof

Datum

23 juni 2022

Notanummer

2022-0000176516

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief TK
2. Ambtelijk stuk stikstofkaarten

Aanleiding

Het lid Klaver (GroenLinks) heeft tijdens het debat over stikstof gevraagd naar het onderliggende stuk van het krantenartikel van het NRC artikel 'Stikstofdoel halen met gerichte uitkoop boeren kost helft minder'¹.

Beslispunt

Gaat u akkoord met verzending van de brief naar de Tweede Kamer?

Kern

- Het gaat om een ambtelijke stuk dat is gebaseerd op een tussentijdse berekening van één technisch scenario. Dit wordt ook toegelicht in de aanbiedingsbrief. Het document geeft daarmee een verouderd en partieel beeld.
- In dit scenario wordt geen rekening gehouden met andere maatregelen die kunnen worden genomen om de stikstofuitstoot te verminderen, en wordt geen rekening gehouden met de invloed van de van NOx reductie ten gevolge van het klimaatakkoord en het coalitieakkoord in andere sectoren.
- De aanbiedingsbrief is ambtelijk afgestemd met LNV.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/22/stikstofdoel-halen-met-gerichte-uitkoop-boeren-kost-helft-minder-a4134427>

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

persoonsgegevens

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

persoonsgegevens

Datum
Betreft Aanbieding ambtelijk stuk stikstofkaarten (verzoek lid Klaver)

Ons kenmerk
2022-0000176522

Uw brief (kenmerk)

Geachte voorzitter,

Tijdens het debat over stikstofbeleid met uw Kamer vandaag heeft het lid Klaver verzocht om het onderliggende stuk van het NRC artikel 'Stikstofdoel halen met gerichte uitkoop boeren kost helpt minder'¹. Hierbij ontvangt u het stuk. Het gaat om een ambtelijk stuk dat is gebaseerd op een verouderde – tussentijdse – berekening van een theoretisch scenario. In dit scenario is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met mogelijke technische maatregelen van veehouders en het bevat bepaalde aannames over de invloed van NOx reductie in andere sectoren (industrie, mobiliteit, huishoudens). Bovendien focust de aanpak zich enkel en alleen op stikstof, waar de kabinetsaanpak ook ingaat op uitbreiding en herstel van de natuur. Daarmee geeft het bijgevoegde document een verouderd en partieel beeld.

Hoogachtend,

De minister van Financiën,

Sigrid A.M. Kaag

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/22/stikstofdoel-halen-met-gerichte-uitkoop-boeren-kost-helpt-minder-a4134427>

Factsheet Normeren & Beprijzen

Hieronder worden kort de onderzochte instrumenten samengevat en afgezet tegen de 30/50/70% emissiereductieopgave. Op de volgende pagina staat een overzicht van alle maatregelen opgenomen in het rapport.

Maatregelen stikstofoxiden (NOx)

- De NOx-uitstoot door de industrie en mobiliteit daalt richting 2030 al met 40% naar 127 Kton door Europese emissienormen, internationale afspraken voor de scheepvaart en het aangescherpte klimaatbeleid.
- Keerzijde is dat alle minder ingrijpende maatregelen al zijn genomen. Aanvulling is kostbaar en niet altijd kosteneffectief, wanneer deze wordt afgezet tegen de opbrengst in stikstofdepositie.
- NOx-emissiereductie van 50% met instrumenten uit dit rapport in 2030 is realiseerbaar, maar kent hoge maatschappelijke kosten. Reductie van 70% is niet haalbaar – dit betekent zeer forse krimp van de industrie en vervoersector, met bijbehorende schade voor de Nederlandse economie, en nog steeds een beperkte betekenis voor de depositiereductie op Nederlandse natuurgebieden.

Sector	Instrumenten
Industrie	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn 4 maatregelen bekeken, meest kansrijk is een NOx-heffing – leidt bovenop de CO2-heffing industrie tot -13 kton NOx. • Andere maatregelen, zoals aanpassen van de BBT-aanpak (< 6,5 Kton), het aanscherpen van de CO2-heffing (1 Kton) of het verhogen van de energiebelastingen (< 0,6 Kton) leveren (veel) minder op.
Mobiliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn 10 maatregelen bekeken, 6 met doorgerekend effect. Grootste winst door het introduceren van milieuzones voor binnenhavens (3,8 Kton Nox-reductie in 2030). Vanwege lage marges in de sector is dit wel een lastig haalbare transitie. • Daarna volgt de maatregel Betalen Naar Gebruik (3,3 Kton). Deze maatregel kent wel hoge uitvoeringskosten en een lange invoeringstermijn. • Voor emissiereductie naar 50% is ook inzet op uitbreiding snelheidsverlaging en vrijstelling belasting elektrische voortstuwing scheepvaart nodig, hoe klein de bijdrage (samen 1,2 Kton) ook is.

Maatregelen ammoniak (NH3)

- De NH3-emissies zijn van veel grotere betekenis voor depositie op de N2000-gebieden. In het autonome pad dalen de NH3-emissies met 7% in 2030 t.o.v. 2030. De restopgave is daarom groter dan voor NOx.
- De NH3-uitstoot wordt vooral veroorzaakt door mest in stal en opslag (49%) en aanwending van mest op het land (40%). Voor mesttoediening bestaan al scherpe technische voorschriften. Aanvullende (technische) mogelijkheden om de emissie bij mestaanwending te reduceren zijn daarom beperkt, tenzij wordt gekeken naar volumemaatregelen zoals het verlagen van de bemestingsnorm per hectare of het uit gebruik nemen van landbouwgrond. Dit legt extra reductiedruk op de overige bronnen van NH3-uitstoot.
- Voor reductiepercentages van 50% of 70% schiet de potentie van technische maatregelen op basis van de huidige inzichten tekort. Krimp is dan onvermijdelijk naast overige maatregelen en inzet uit structurele stikstofpakket.

Sector	Instrumenten
Landbouw	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn 10 type maatregelen bekeken. Forse reductie (18 Kton) is nog mogelijk door in alle stallen toepassing van technieken met de laagste emissienorm te eisen. Cruciale vraag daarbij is of overheid op korte termijn alleen NH3-reductie wil of wil inzetten op integraal emissiearme stallen (ook CO2-eq.). • Voer en weidegang zijn niet goed te normeren. • I.p.v. normering kunnen de emissies uit stal, voer en weidegang ook met een beprijzingsinstrument (NH3 heffing of NH3-rechtensysteem) worden gereduceerd. Dit vergt wel een goed meetsysteem in de stal. • Bij mestaanwending zijn voorlopig vooral verdere verdunning en beperkte normering of beprijzing van kunstmest kansrijk (resp. 4,5 en 3,5 Kton). • Voor reductiepercentages van 50% of 70% is een krimpmaatregel noodzakelijk. • Aanvullend is voor gebiedsgericht beleid inzet op piekbelasters mogelijk: grootste effect op depositie.

Huishoudens

- In deze sector is vrij weinig bronbeleid mogelijk.
- Een vlees- of zuivelbelasting kan bijdragen aan een daling van emissies op mondiale schaal, maar heeft in Nederland weinig effect op uitstoot en depositie.

Overzicht maatregelen

Maatregel	Gem. reductie in kton NOx (emissie) 2030	Gem. reductie in kton NH3 (emissie) 2030	Gem. reductie in N/ha/jaar (depositie) 2030	Emissie omgezet naar depositie (mol/kton)
INDUSTRIE				
Pigou-belasting 25 euro per kg NOx*				
Niveau 15 €/kg	9,6		4,8	0,5
Niveau 25 €/kg	14,3		6,8	0,5
Aanpassing maatwerk-grenzen BBT regeling				
Bovengrens van 20 naar 35 €/kg	6,5		3,4	0,5
Bovengrens van 20 naar 45	6,5		3,4	0,5
Verminderen degressieve structuur van energiebelastingen				
verhogen 3e en 4e schijf met 50%.	0,29		0,1	0,4
verhogen 3e en 4e schijf met 100%	0,54		0,2	0,4
4e schijf gelijktrekken 3e	0,08		0,0	0,4
Afschaffing van de vrijstelling voor mineralogische en metallurgische procedes				
Afschaffen vrijstelling met huidige tariefstructuur	0,13		0,1	0,6
Afschaffen vrijstelling en 4e schijf gelijktrekken aan 3e schijf.	0,19		0,1	0,5
MOBILITEIT				
Milieuzone Havens				
Vrijstelling belasting elektrische voortstuwing scheepvaart	1		0,8	0,8
Verhoging havengelden vieze zeeschepen				
Verhoging fijnstof en dieseltoeslag MRB	0,25		0,2	0,9
Aanscherping milieuzones	0,181		0,1	0,7
Betalen naar gebruik	3,3		3,0	0,9
Verhoging accijns op fossiele brandstoffen				
Afschaffen onbelaste vergoeding reiskosten				
Snelheidsverlaging 24h	0,2		0,2	1,0
Uitbreiding CO2 normering goederenvervoer naar NOx				
HUISHOUDENS				
Vleestaks	0**			
Zuiveltaks	0**			
LANDBOUW				
Krimp veestapel via inname productierechten				
Afoming van 20% bij verhandeling in alle drie de sectoren		1,866	12,7	6,8
Generieke korting van 10% plus afoming van 20% bij verhandeling in alle drie de sectoren		5,841	40,1	6,9
Generieke korting van 30%		11,39	78,7	6,9
Generieke korting van 50%		25,97	163,6	6,3
Verhandelbare NH3-rechten dieren				
Generieke korting van 10% plus afoming bij verhandeling van 20% in alle sectoren		5,97	41,0	6,9
Totale reductie van 40% door jaarlijkse generieke korting van 4%		21,57	139,1	6,5
Totale reductie van 50% in tien jaar door generieke korting van 5% per jaar		30,3	190,0	6,3
Totale reductie van 70% door in 10 jaar door generieke korting van 7% per jaar		47,9	292,1	6,1
Voer (vrijwillig – niet via normering)				

Koeien 150 g/kg ds in 2030 - ONDERGRENS		3,2	22,2	6,9
Koeien 150 g/kg ds in 2030 - BOVENGRENS		6,4	36,1	5,6
Varkens 145 g/kg ds in 2030		1,2	7,5	6,3
Leghennen 145 g/kg ds in 2030 + Vleespluimvee 185 g/kg ds in 2030		1,3	10,9	8,4
Weidegang				
verhoging aantal uur beweiden van weidende koeien naar 1900 uur in 2030		4,4	22,4	5,1
verhoging aantal uur beweiden van weidende koeien naar 1500 in 2030		2,4	12,2	5,1
Mestaanwending				
Verdunnen van mest 1:1 in de zomeropslag en in alle mestkelders met voldoende capaciteit - REDUCTIE IN STAL		1,1	7,6	6,9
Verdunnen van mest 1:1 in de zomeropslag en in alle mestkelders met voldoende capaciteit - REDUCTIE BIJ AANWENDING		4,8	20,9	4,4
Toevoegen van anorganische zuren binnen de milieugrenzen (maximaal 33% van de totale mestgift)		1,8	7,9	4,4
Verbod op drijfmest door voor nieuwe stallen primaire scheiding en frequente afvoer van mest en urine te eisen vanaf moment van beschikbaarheid techniek (potentieel in stal) en in combinatie met aanwending) - ONDERGRENS		8	55,2	6,9
Verbod op drijfmest door voor nieuwe stallen primaire scheiding en frequente afvoer van mest en urine te eisen vanaf moment van beschikbaarheid techniek (potentieel in stal) en in combinatie met aanwending) - BOVENGRENS		13,5	93,2	6,9
Vervanging kunstmest				
Normering gebruiksnorm N-kunstmest tot 60% huidige gebruik (voor 2030)		3,6	15,7	4,4
Normering gebruiksnorm kunstmest tot 40% huidige gebruik		5,4	23,6	4,4
Belasting op kunstmest***				
Stalmaatregelen				
Invoeren normen Brabant en Limburg - Alleen melkvee		7,9	45,6	5,8
Invoeren normen Brabant en Limburg - Alle diercategorieën		18,2	132,1	7,3
NH3 heffing***				
Vergunningen en/of piekbelasters				
Variant A: beëindigen veehouderijen binnen 250m rondom stikstofgevoelige Natura2000 gebieden		1,65	35,9	21,8
Variant B: beëindigen veehouderijen binnen 500m rondom Natura2000 gebieden én stikstofdepositie > 2 mol/ha		0,5	11,1	22,2

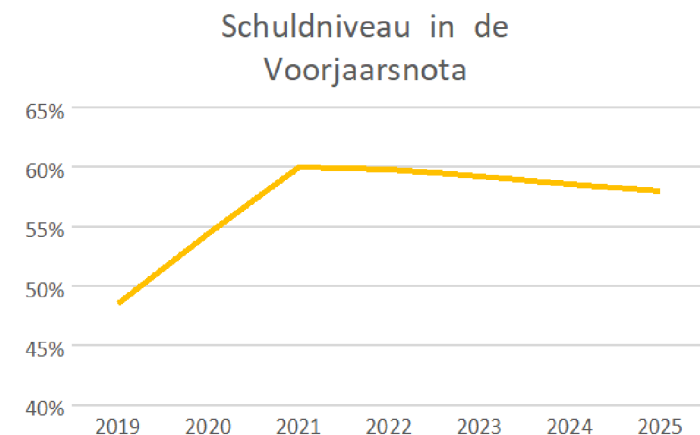
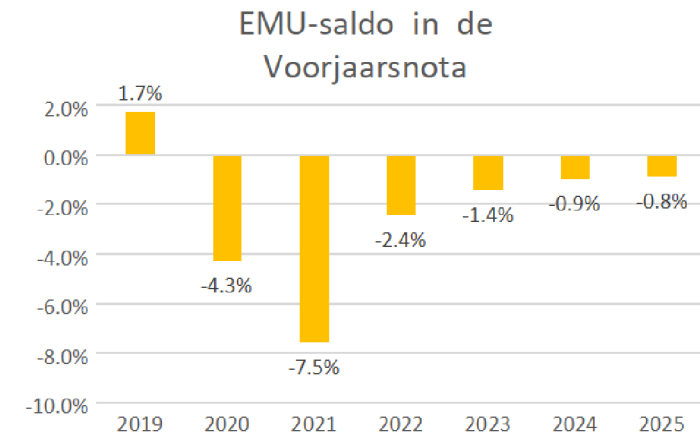
*deel van deze opbrengst wordt teniet gedaan door de CO2-heffing. Een heffing van 25 euro leidt, verrekend tegen de CO2-heffing, tot 13 kton NOx; 15 euro tot 8,7 kton.

**geen ingeschat effect op emissiereductie in Nederland (reductie zal vooral plaatsvinden in het buitenland.

***De beprijzingsmaatregelen zijn uitgewerkt maar niet doorgerekend.

Overheidsfinanciën: klap opgevangen met hogere schuld; leidt tot risico's

- 2020 en 2021 zijn jaren met hoge tekorten op de begroting. Het tekort loopt in de jaren daarna terug naar 0,8% bbp in 2025.
- De schuld is sinds 2019 gestegen van 49% bbp tot naar verwachting 60% bbp in 2021. Daarna daalt de schuld licht. Buffers blijven nodig om risico's te beheersen en een volgende crisis te kunnen opvangen.
- De hogere schuld maakt de begroting gevoeliger voor stijgende rentelasten. Momenteel lopen de rentestanden op. Daarnaast trekt ook de inflatie aan. Dit zet druk op centrale banken om hun beleidsrente te verhogen.
- SBR adviseert om de structurele uitgaven niet te verhogen/ belastingen niet structureel te verlagen zonder dat daar compensatie elders tegenover staat.
- Uitgavenverhogingen tot 2030 zijn niet incidenteel (10x incidenteel is structureel).



Langetermijnvooruitzichten voor de begroting

Nederland heeft een relatief goede uitgangspositie:

- Schuldniveau is laag ten opzichte van de rest van Europa
- De economische krimp in 2020 was relatief laag ten opzichte van de rest van Europa; de Nederlandse economie zit naar verwachting dit jaar alweer op het pre-crisis niveau en de groeiverwachtingen zijn goed.
- Rente is laag (hoewel die wel weer licht oploopt)

Maar er blijft reden tot voorzichtigheid:

- Ervaring laat zien: een volgende crisis komt altijd onverwacht
- Europa heeft een hoge schuldenlast, wat een (economisch) risico kan vormen voor Nederland
- De vergrijzing drukt de groei, en legt bovendien beslag op publieke middelen (met name via de zorg)
- De arbeidsproductiviteit blijft beperkt groeien op de middellange termijn
- Het houdbaarheidstekort van het CPB is -1,8 % bbp (ca. 16 mld.), wat erop wijst dat we rekeningen doorschuiven naar de volgende generatie
- Als rente verder oploopt, loop je risico met een grotere schuld.

Economie herstelt naar verwachting vanzelf

- Het CPB is optimistisch over herstel van de economie: werkloosheid relatief laag en economie eind dit jaar terug op oude niveau voor de crisis.
- Daarom geen extra impulsen nodig om economie op korte termijn te stimuleren.
- CPB raamde in maart groei van 2,2% in 2021 en 3,5% in 2022. Werkloosheid 4,4% in 2021 en 4,7% in 2022. CPB veronderstelt hierbij dat de overheidssteun in Q3 stopt.
- 22 juni nieuwe CPB-raming met naar verwachting optimistischer beeld; CPB raamde eerste kwartaal -1,9% krimp, realisatie is -0,5%.

Reeds besloten tot hogere uitgaven

Reguliere begroting

- In de Voorjaarsnota 4 miljard struc. extra uitgaven voor onder andere schade en versterken Groningen, hoger aantal leerlingen en studenten in het onderwijs en n.a.v. de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).
- In 2022 1,3 miljard voor de problematiek in de Jeugdzorg.
- Het groeifonds biedt 20 miljard ruimte voor incidentele investeringen ter versterking verdienvermogen.

Steun en herstel: structurele problemen vragen om structurele oplossingen

- Het kabinet heeft al besloten over de aanpak van onderwijsachterstanden (8,5 miljard), flankerend beleid arbeidsmarkt (1,4 miljard), en 200 miljoen voor sociaal en mentaal welzijn (o.a. bestrijden eenzaamheid).
- Voornemen om 6 miljard steun in Q3 beschikbaar te stellen, totale steun komt daarmee uit op 80 miljard.
- Het RFF biedt gekoppeld aan hervormingen 6 miljard ruimte voor incidentele uitgaven.
- Voor structurele problemen zijn structurele oplossing nodig. Dit is wat anders dan korte termijn herstelbeleid. Voorbeelden zijn **stikstof** en **klimaat**. Dat kan soms met incidenteel geld, vaker niet.

Meerjarig incidenteel = structureel

Voor structurele problemen zijn structurele oplossingen nodig

- Omvang van het bedrag: grote bedragen zijn per definitie structureel, want hebben blijvend effect op bestedingsruimte (ook voor andere uitgaven) via schuld en rente.
- Duur van de uitgavenverplichtingen: Aard van de problematiek betekent voor zowel stikstof als klimaat dat >10 jaar uitgavenverplichtingen bestaan. In feite zijn dit daardoor (semi)structurele uitgaven, die ook niet aansluiten bij incidenteel geld ophalen.

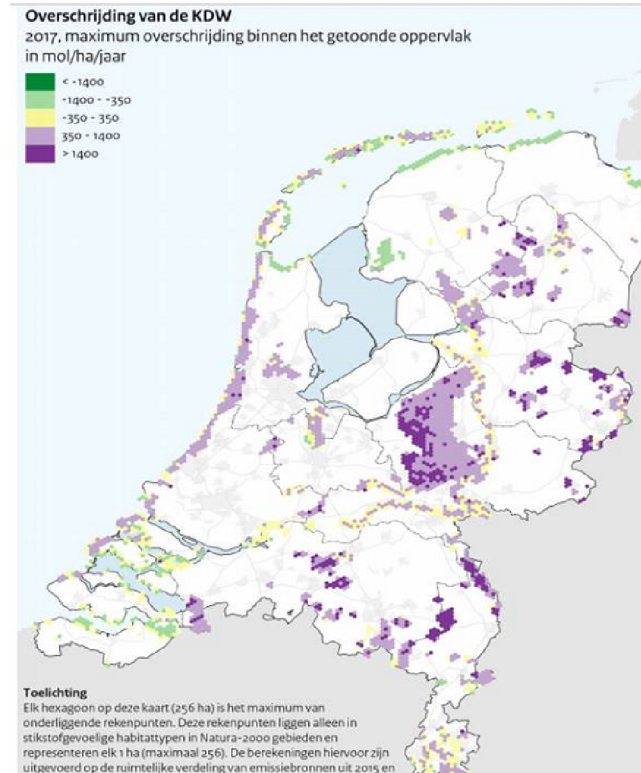
Een fonds is alleen een instrument: uitgaven tellen altijd mee voor saldo en schuld

Werking van een fonds:

- Begrotingsfonds: effecten op saldo en schuld vinden plaats op het moment dat je de uitgaven uit het fonds doet. NB Werkt daarmee niet anders dan bij reguliere uitgaven.
- Uitzondering is een kapitaalfonds (beleggen met geleend geld): dan stijgt de schuld direct, effect op saldo is op het moment dat uitgaven plaatsvinden.
- Het aanhouden van overtollige financiële middelen, zonder ze te beleggen, brengt ook kosten met zich mee: DNB rekent momenteel 0,5% negatieve rente per jaar. Dit komt neer op 5 miljoen per geleend miljard.

Nederland heeft een stikstofprobleem: slechte staat natuur en beperkt ruimte voor vergunningen

- NL moet **voldoen aan de EU Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR):** 1) gunstige staat van instandhouding natuur; 2) geen verslechtering.
- Momenteel is slechts 55% v/d N2000-gebieden in gunstige staat: **de stikstofuitstoot en -neerslag is te hoog.**
- Daardoor worden **weinig vergunningen verleend voor economische ontwikkelingen:** de staat van de natuur en risico op verslechtering bieden te weinig ruimte. Dit is **problematisch**, zeker in het licht van **herstelbeleid**.
- De sleutel voor een serieuze stap in de oplossing ligt in de **landbouw:** met een **gerichte en verplichte krimp (30%)** kunnen we met **incidenteel budget** een forse stap zetten.
- Gezien de VHR-verplichtingen zal stikstof en **natuurkwaliteit** ook na die stap **blijvende aandacht vragen**.



Bron: RIVM. De kritische depositiewaarde wordt bij veel N2000-gebieden overschreden waardoor er geen sprake is van een gunstige natuursituatie.

% Stikstof depositie	Sector
45%	Landbouw
32%	Buitenland
8%	Verkeer
8%	Overig
6%	Huishoudens
1%	Bouw

Bron: CBS. Conclusie: Bijna de helft van de depositie wordt veroorzaakt door de landbouw. Er komt ook veel stikstofdepositie uit het buitenland, maar NL exporteert meer stikstof dan het importeert

Een forse stap nemen betekent aanpassen van huidig pakket: verplicht en gericht met kansen

- In de stikstofwet zijn wettelijke doelen vastgelegd: gebieden moeten onder de kritische depositiewaarde (KDW) komen. Hiervoor moet de stikstofuitstoot (emissie) en -neerslag (depositie) omlaag. Om **doelen 2030** te halen is er **6 miljard**, voor het doel voor **2035** is er **geen maatregelenpakket of budget**.
- **Zwaartepunt** huidig maatregelenpakket ligt in landbouw (90% maatregelen) maar **implementatie verloopt moeizaam**. Dit komt vooral door de **vrijblijvendheid en ongerichtheid** van de maatregelen.
- We komen zo niet uit de impasse, en het doel voor 2035 bevat een onvermijdelijke grote opgave. Een forse stap kan daarom zijn het doel voor 2035 naar voren te halen (2030). Dat betekent dat **emissies terug** moeten met **50%**, oftewel **270 mol minder stikstofdepositie** (incl. ontwikkelruimte voor economische ontwikkelingen).
- Tegelijkertijd biedt gerichte opkoop van landbouwgrond **kansen** voor natuur inclusieve woningbouw. Dit heeft voordelen voor zowel het ecosysteem op de Veluwe als het **landelijke woningbouwtekort**.

Dit vraagt om de volgende besluiten:

- **Het vastleggen van een hoger natuur- en stikstofreductiedoel:** doel voor 2035 in 2030
- Instemmen met gerichte en verplichte **krimp veestapel van ca. 30%** (focus op piekbelasters N2000-gebieden), wat vraagt om **extra budget**
- Het invoeren van **doelsturing, met verplichte stikstofplafonds**.

Kansen:

- 15% van de KDW overschrijding uitkopen (87 mol) staat gelijk aan **125 vierkante kilometer grond (mits geschikt voor woningbouw)**
- Bij gebruik van de 125 vierkante kilometer grond die geschikt is voor woningbouw betekent dit een mogelijkheid om **335.000 woningen** te bouwen
- *Bovenstaande som is een eerste inschatting.*

Invulling opgave: meerdere varianten mogelijk

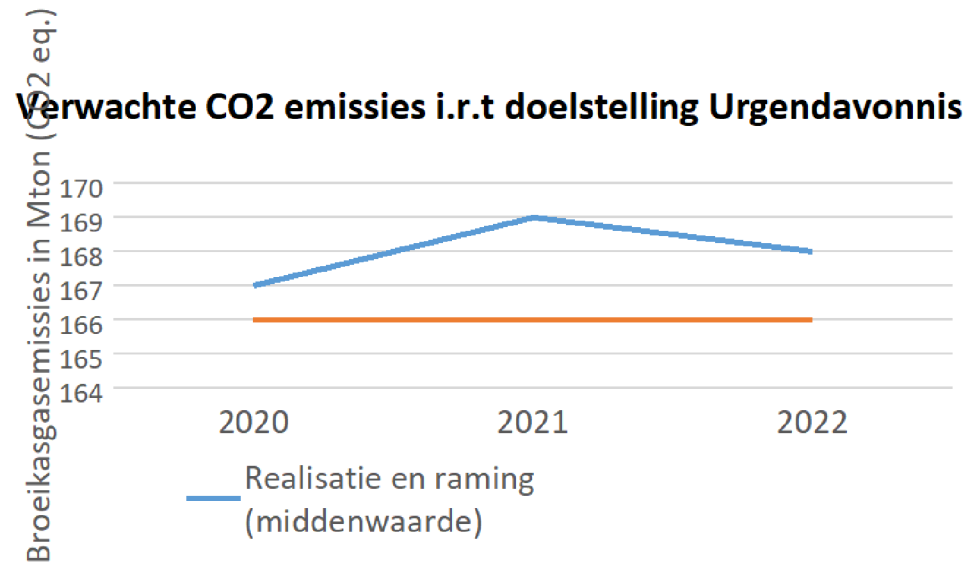
Het versnellingsakkoord is onvoldoende om opgave in te vullen. De variant gericht op uitkoop i.c.m. doelsturing en alleen grond voor woningbouw meest doeltreffend en doelmatig.

	VNO-NCW versnellingsakkoord	Variant opkoop, zonder flankerend beleid	Variant opkoop met middelen bredere transitie landbouw
Budget	15 mld.	9 mld. - Minus PM opbrengst grond woningbouw - evt. aanvullende kosten voor andere sectoren te bezien i.r.t. klimaat	22 mld.
Doel	40% emissiereductie, 177 mol (117 voor natuur, 60 voor ontwikkeling)	50% emissiereductie, 270 mol (230 voor natuur, 40 voor ontwikkeling)	
Aanpak	Wettelijk verankerde doelstellingen	Doelsturing via stikstofplafonds wet	
Krimp veestapel	Ca. 10% vrijwillig	Gericht en verplicht 30% krimp (naar verwachting ca. 10% verplicht, vooral piekbelasters)	Ca. 30%, vooral vrijwillig, waar nodig verplicht
Instrumenten	Nadruk op innovatie	Nadruk op opkoopregeling	Combinatie innovatie, opkoop en investeren in transitie landbouw
Grond	Nvt	Alleen voor woningbouw, budgettaire opbrengst	Grootschalig (ca. 8 mld. netto, ca. 16 mld. bruto) naast woningbouw ook t.b.v. extensivering landbouwsector
Synergie met klimaat	Niet bekend	+ (Ca. 3,7 Mton)	+ (Ca. 4-6 Mton)

Aandachtspunten

- **Juridische zekerheid** → pas als de opbrengsten van maatregelen vaststaan is inzet voor economische ontwikkeling mogelijk, daarom is verplicht noodzakelijk. Dit is het nadeel van beleid gefocust op innovatie (want minder zekere opbrengsten).
- **Synergie met klimaat** → krimp veestapel helpt voor stikstof en klimaat, innovatie (bijv. stallen) pakt nu of stikstof- of Co2-uitstoot aan maar nog zeer beperkt integraal.
- **Fasering** → niet eerst investeren in emissiearm en vervolgens toch opkopen. Dat is niet doelmatig.
- **Gebiedsgerichte uitwerking** → dat N2000-gebieden verspreid over NL liggen maakt sturen op maatregelen en effecten ingewikkelder.

(Juridisch afdwingbare) klimaatdoelen worden niet gehaald, er is op korte termijn aanvullend beleid nodig



Verwachte CO2 reductie i.r.t. Klimaatakkoorddoelstelling

	Reductie (2030) t.o.v. 1990
Reductiedoel Klimaatwet	49%
Inschatting PBL (KEV2020)	34%
Inschatting EZK (KEV incl. pijplijnbeleid)	43%
Gat in Mtonnen	Min. 14 Mton

- Gezien de uitvoeringstijd van maatregelen is het ook met aanvullend beleid **nagenoeg onmogelijk** om de Urgenda doelen voor 2021 te halen
- De Urgenda doelstelling is **juridisch afdwingbaar**; het niet behalen van de doelen kan resulteren in nieuwe **rechtszaken en dwangsomprocedures**
- Het laaghangend fruit is geplukt, korte-termijn maatregelen zijn slechts beperkt voorhanden, politiek gevoelig en/of niet doelmatig (bijv. autoloze zondagen of normering in de industrie)
- **Hoe sneller aanvullende beleid met het oog op 2030 wordt ingezet, hoe eerder dit beleid ook bijdraagt aan het behalen van de Urgenda doelstelling; hoe langer er wordt gewacht, hoe groter de juridisch/financiële risico's**

Green Deal verhoogt reductiedoel ESR sectoren, resulterend in een aanvullende ESR opgave voor Nederland in 2030

Reductieopgave onder verschillende scenario's

Sector	Scenario	CO ₂ emmissies resterend	Reductie-gat 2030 (Mton)*
ESR	2005 (basis)	128 Mton	-
	Huidig ESR-doel (36% in 2030)	82 Mton in ESR-sectoren	- 1 Mton
	Verwacht hoger ESR-doel (45% in 2030)	70 Mton in ESR-sectoren	11 Mton
Totaal (ETS & ESR)	1990 (basis)	222 Mton	-
	Huidig nationaal doel (49% in 2030)	113 Mton	14 Mton
	Ophoging nationaal doel (55% in 2030)	100 Mton	27 Mton

- Green Deal verhoogt het **Europese klimaatdoel** naar 55%. Om dit Europese doel te halen, zal de doelstelling voor de **ESR sectoren** (mobiliteit, gebouwde omgeving, landbouw en kleine industrie) deze zomer vanuit Europa worden opgehoogd, wat vermoedelijk resulteert in **een aanvullende opgave voor deze sectoren - bovenop bereik huidig klimaatbeleid - van 11Mton**
- ETS (grote industrie en elektriciteit) wordt Europees geregeld via aanscherping van het emissiehandelssysteem.
- **De aanvullende ESR opgave is niet voldoende om de klimaatakkoord doelen te halen**, daar is >14Mton reductie extra voor nodig, dus 3Mton meer dan de extra ESR opgave.
- Door de lange uitvoeringstijd zullen de maatregelen volgend uit de Green Deal op korte termijn geen effect hebben op de Urgenda-doelstelling
- Naast de **minimale opgave van 14 MT** (waarvan 11 MT in ESR sectoren), is het een politieke keuze om ook **het nationale totaal doel** te verhogen naar 55% . Dit zou **resulteren in een totale aanvullende opgave van 27 Mton**.

Het is het meest efficiënt als er bij de verdeling van de opgave tussen sectoren wordt aangesloten bij de Europese ESR-opgave

* Reductiegat is indicatief: afhankelijk van uitvoering, exogene omstandigheden en uiteindelijke voorstellen van de Europese Commissie.

Prikkels voor gedragsverandering zijn noodzakelijk (normeren en beprijzen)

Selectie noodzakelijk hervormingen – *niet uitputtend*

Sector	in mln., + = extra inkomsten, lasten verzwaring	Indicatief CO2 effect Mton	Uitgaven/ lasten	Struc mln.
Mobiliteit	MRB budgettair neutraal omzetten in betalen naar gebruik	PM	Lasten	0
	BPM hervormen	0-4,5	Lasten	800
	Doortrekken/Intensiveren fiscale stimulering emissievrije personenauto's	1-2	Lasten	-1040
Industrie	Aanscherping van de CO ₂ -heffing voor de industrie	PM	Lasten	0
	Tarief op gas in de 2-4 verhogen met 1 cent	0-1	Lasten	51
	Verhogen SDE++ (ccs, waterstof, elektrificatie)	PM	Uitgaven	-85
Gebouwde omgeving	Stimulering hybride warmtepompen	1-1,5	Uitgaven	-100
	Sneller naar isolatienorm huur	0,5-1	Uitgaven	-PM
	Verplichting bijmeng groen gas	2-3	Uitgaven	-PM
	Budgettair neutraal verhogen tarief op gas 1ste schijf in combinatie met verhogen belastingteruggaaf energiebelasting	0-0,5	Lasten	PM
Landbouw & Landgebruik	Uitbreiden opkoopregeling veehouderijen	3	Uitgaven	-7 tot 1150
	Afschaffen WKK-vrijstelling	PM	Lasten	PM
	Belasting op vlees	PM	Lasten	1300

- Klimaatopgave vraagt om **overheidsinvesteringen in energie infrastructuur en innovatie**
- Daarnaast zijn in alle sectoren **hervormingen noodzakelijk** om benodigde gedragsverandering te realiseren, dit **verzwaart lasten voor burgers en bedrijven**
- De omvang van middelen die gereserveerd moet worden voor de klimaatopgave hangt af van de:
 - gekozen balans tussen normeren, beprijzen en subsidiëren
 - verdeling van de opgave over de sectoren
 - mate waarin de overheid lastenverzwaringen voor bedrijven en koopkrachteffecten voor burgers wil beperken door zelf een deel van de kosten te dragen
- De additionele kosten van het klimaatbeleid kunnen op twee manieren worden gedragen zonder de **houdbaarheid van de overheidsfinanciën** te verslechteren:
 - Door de milieubelasting te verhogen of nieuwe belastingen te introduceren die bijdragen aan de doelstelling in te voeren (zie tabel)
 - Door bezuiniging of lastenverzwaringen elders

Koopkrachteffecten van de lastenmaatregelen moeten in kaart worden gebracht en keuzes hieromtrent moeten integraal gezien worden in het kader van de algehele lastenbesluitvorming.