Ministerie van Financiën

TER INFORMATIE
Aan
de minister

Persoonsgegevens

Datum
6 augustus 2021

Notitienummer
2021-0000168095

Persoonsgegevens

Bijlagen
1

notitie

Kostenefficiëntie stikstofaanpak

Aanleiding

Ten behoeve van de augustusbesluitvorming over het stikstofpakket informeert deze notitie u over de efficiëntievoordelen van gerichte opkoop van boerenbedrijven met enkel stikstofreductie als doel.

Kern

Persoonsgegevens

- Er zijn micro-data opgevraagd bij het RIVM over de stikstofdepositie en uitkoopkosten van alle veehouders in Nederland. Hiermee worden beleidsscenario's doorgerekend. Deze gegevens bieden een nauwkeuriger beeld dan de kengetallen waar in eerdere notities mee is gerekend.
- De bevindingen vanuit de microdata onderschrijven de Financiën inzet in het 9 miljard pakket. De meer verfijnde methode die hier is gehanteerd bevestigt dat verplicht en gericht uitkopen doelmatiger is. De doorrekening van de FIN- en LNV-stikstofpakketten door PBL ontvangen we 18/8. Hierover informeren we u separaat.
- De eerste bevindingen staan in de bijgevoegde presentatie. Deze veranderen als de uitkoop zowel op stikstof als klimaat is gericht:
  - *Het richten van uitkoop op piekbelasters is noodzakelijk:* met 4,5 miljard verplichte opkoop kan 234 mol/ha/jaar depositie worden bespaard. Ter vergelijking: om de wettelijke doelstelling in 2035 te behalen is een extra reductie van 270 mol/ha/jaar nodig (dit is incl. 40 mol ontwikkelruimte). De maatregel uit onze doorrekening zou betrekking hebben op 4801 boerenbedrijfslocaties, waarvan met name pluimveehouderijen. Deze boeren vertegenwoordigen 10% van de uitkoopwaarde[1] en veroorzaken 50% van de depositie op natuurgebieden.
  - *Ongerichte en vrijwillige regelingen zijn duur en behalen weinig effect.* Gerichte en verplichte opkoop van veehouderijen die veel stikstof uitstoten is het meest kostenefficiënt: een mol depositiebesparing door vrijwillige uitkoop (zonder enige kostenefficiëntiedrempel) kost het Rijk €66 miljoen; bij gerichte uitkoop van piekbelasters is dat slechts €20-€30 miljoen.
  - *Gerichte en verplichte uitkoop biedt mogelijkheden om bij uitloop van boerenbedrijven ook geschikte locaties voor woningbouw beschikbaar te krijgen*. Er wordt momenteel gewerkt aan een nadere analyse van hoeveel percelen zich hiervoor lenen en hoeveel woningen dit kan opleveren. Back of the envelope zou de inzet van slechts een beperkt deel

[1] Het aandeel uitkoopwaarde verschilt van het aandeel in de veestapel. Het kunnen meer of minder dieren zijn dan de 10% al naar gelang de meest efficiënte reductie via goedkopere of duurdere dieren wordt behaald.

van de percelen voor woningbouw ruimte bieden voor honderdduizenden woningen.

Toelichting

Samenloop klimaat

- Wij werken aan het verwerken van gegevens over klimaat, biodiversiteit en ruimtelijke doelen (woningbouw, waterbuffers) in het model. Het doel is om een aantal scenario's door te rekenen en de impact op de beleidsterreinen woningmarkt en klimaat te proberen te kwantificeren. Het effect op klimaat is van belang, omdat het boerenbedrijf dat doelmatig is om uit te kopen vanwege stikstofdepositie, zoals bijvoorbeeld pluimveehouderijen nabij de Veluwe, niet per definitie ook de grootste broeikasgas-uitstoters zijn.
- Onze verwachting is dat als wij broeikasgasreductie meenemen in de analyse, het pakket aanzienlijk verandert: zowel het type boerenbedrijven (diersoort en locatie) dat uitgekocht wordt als het benodigde budget.

Uitkoopwaarde en veestapel

- In onze sommen wordt er gerekend met de uitkoopwaarde van de bedrijven. 10% representeert 10% van de waarde in euro's om alle boerenbedrijven in de dataset uit te kopen. Dat is dus niet identiek aan de reductie in de veestapel.
- Daarbij kan het zo zijn dat er meer of minder dieren worden uitgekocht dan de 10% al naar gelang de meest efficiënte reductie via goedkopere of duurdere dieren behaald wordt.
- De verdeling van deze efficiënte reductie over de sectoren is onderdeel van de vervolganalyse.

2050 doel

- Nederland moet voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. De stikstofwet operationaliseert het invullen van deze doelstelling door wettelijke doelen in 2030 (50%) en 2035 (74%) uitgedrukt in % gebieden onder de kritische depositiewaarde (KDW). Het PBL waarschuwt in hun laatste policy brief (PBL, 2021) dat als deze lijn na 2035 wordt doorgetrokken tot 100% onder KDW, dit verstrekkende gevolgen zou hebben en spreekt van "een noodzakelijke, historisch ongeëvenaarde transformatie van 'landbouwland' Nederland." Er wordt momenteel gekeken naar alternatieve doelstellingen om aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen te kunnen voldoen.
- De haalbaarheid van lange termijn doelen hangt sterk samen met de klimaatdoelen voor 2030 en klimaatneutraliteit voor 2050 en de effecten van die transitie op deposities en import van stikstof uit het buitenland.

Datamodel

- Alleen FIN heeft beleidsvarianten doorgerekend met micro-data. Het PBL gebruikt voor het doorrekeningen van de LNV- en FIN-scenario geen micro-data vanwege tijds- en capaciteitsgebrek. Zij gebruiken hetzelfde model als dat zij gebruikten voor de doorrekening van de verkiezingsprogramma's.
- De meest recente gegevens in de microdataset stammen uit 2018. Dit betekent dat de uitkoopkosten voor pluimvee mogelijk een onderschatting zijn. De Universiteit Wageningen houdt in hun onderzoek rekening met hogere kosten voor pluimvee, omdat de prijs van pluimveerechten is gestegen.
- persoonsgegevens heeft een geo-database ingericht met ruimtelijke gegevens over beleidsterreinen met een ruimtelijke dimensie: stikstof, klimaat, woningbouw, en natuur. In deze database zitten nu:
  - *Stikstof:* Stikstof depositie en uitkoopkosten van alle veehouders in Nederland (bron: RIVM).
  - *Klimaat:* broeikasgas-uitstoot van alle veehouders in Nederland (bron: RIVM).
  - *Woningbouw*: Alle woningen, WOZ waardes, perceeloppervlakten en woningoppervlakten. Alle bestemmingsplannen en percelen (bron: PDOK).

- *Natuur*: Bodemkaart van heel Nederland, alle Natura-2000 gebieden.

Er wordt programmatuur ontwikkeld om gegevens uit de verschillende beleidsdomeinen aan elkaar te koppelen op perceelniveau. Hierdoor kunnen afruilen tussen de beleidsterreinen inzichtelijk worden gemaakt._

Ministerie van Financiën

Stikstof microdata

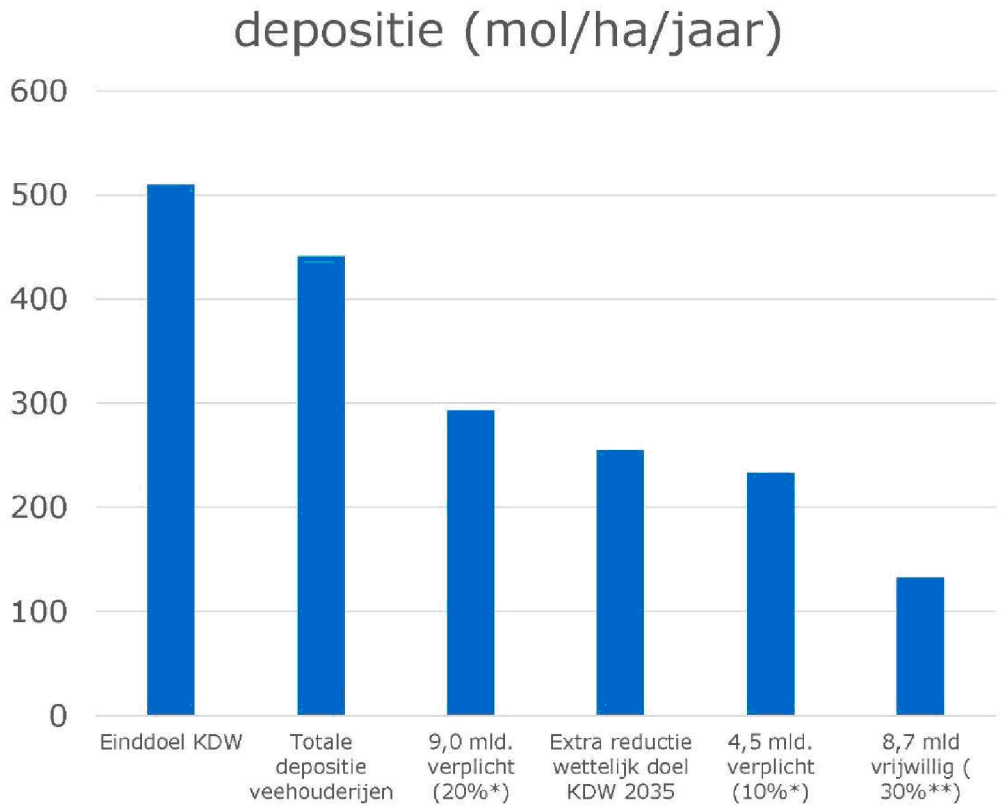
Berekening FIN-

persoonsgegevens

Gegevens

- Microdata van boerenbedrijven in Nederland van het RIVM:
  - Kosten gebaseerd op productierechten (100%) en stalwaarde (65%)
  - Depositiewaardes zijn gebaseerd op een steekproef. Hierdoor ontstaat er een onzekerheidsmarge rondom depositiewaardes, wat mogelijk tot een kleine algemene overschatting kan leiden.
- Ruim 26.000 boeren binnen een straal van 10 km van Natura-2000 gebieden
- Bedrijven gerangschikt op efficiëntie (= hoogste depositie/€)

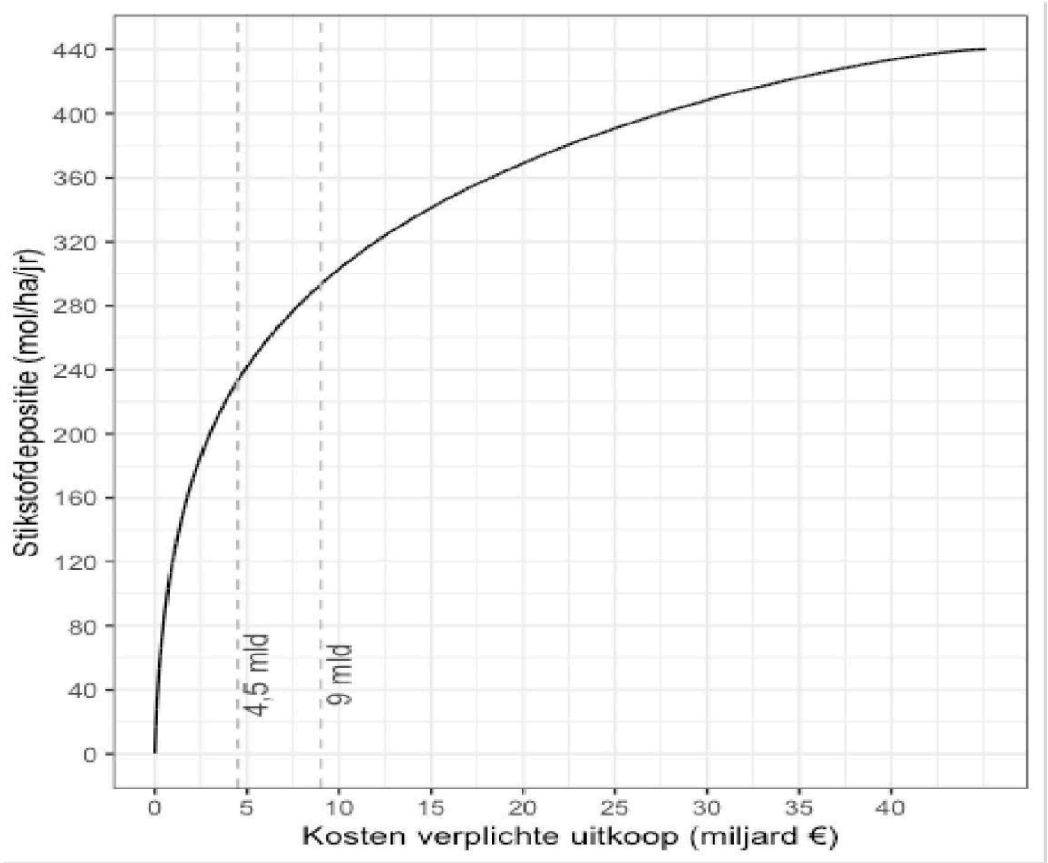
Stikstofreductie in verhouding



*Percentage van totale marktwaarde boeren in dataset
** Gebaseerd op gemiddelde depositiewaarde en kosten in dataset.

- De depositie van alle veehouders rondom natuurgebieden bedraag 441 mol/ha/jaar.
- Om het wettelijke doel in 2035 te behalen is een extra reductie van 270 mol/ha/jaar nodig (incl. 40 mol ontwikkelruimte).
- Met het gericht uitkopen t.w.v. 9 miljard (20% van totale marktwaarde) kan het wettelijke doel in 2035 worden gehaald.

Verdeling stikstofdepositie



- De verdeling van stikstofdepositie is exponentieel
- Gerichte uitkoop van veehouders t.w.v. 4,5 miljard zorgt voor een reductie van 233 mol/ha/jaar.
- Gerichte uitkoop t.w.v. 9 miljard zorgt voor een reductie van 293 mol/ha/jaar.

Gerichte vs vrijwillige uitkoop

- Door de exponentiele verdeling van depositie waardes is het efficiënter om gericht uit te kopen.
- Bij de gerichte en de vrijwillige variant komen alleen boerenbedrijven met kosten > €50.000 in aanmerking voor uitkoop

Variant*	Aantal bedrijfslocaties	kosten (mld €)	Bedrag per mol (miljoen €)	Depositiereductie
4,5 mld verplicht (10% marktwaarde)	4801	4,5	19,3	233
9,0 mld verplicht (20% marktwaarde)	6780	9	30,7	293
8,7 mld** vrijwillig (30%)	7353	8,7	65,9	132

- Aannames voor kosten staan in de bijlage

** Gebaseerd op gemiddelde depositiewaarde en kosten in dataset.

Geografische ligging piekbelasters

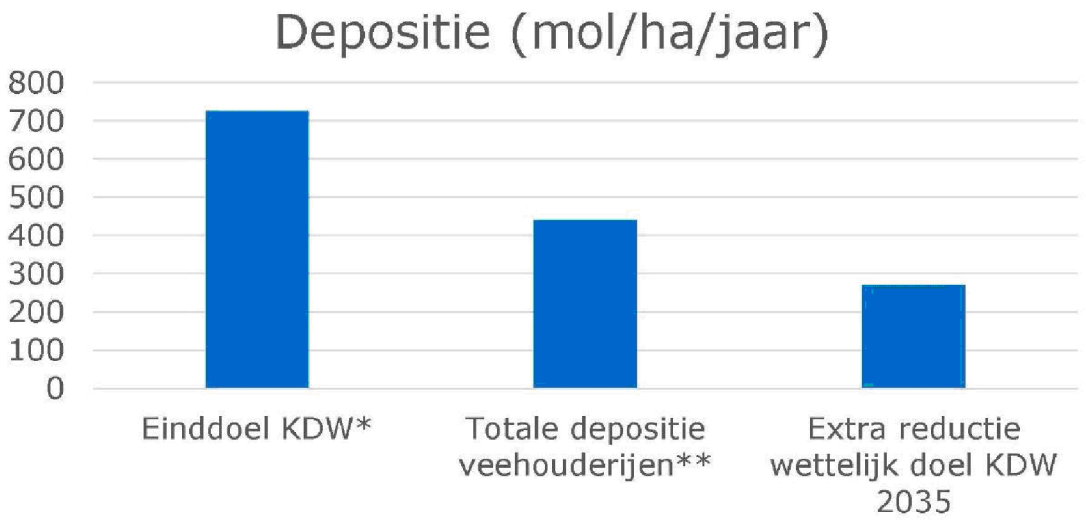
- De veehouders met de hoogste kostenefficiëntie omgeven zich voornamelijk rondom de Gelderse Vallei.
- Bij gericht uitkopen zal voornamelijk de pluimvee industrie geraakt worden. Dit omdat zij de gunstigste verhouding stikstofuitstoot en kosten.
- Indien ook klimaateffecten worden meegenomen, zouden er echter meer melkvee worden uitgekocht, ivm hun hoge CO2-uitstoot.
- Deze afruil brengen wij momenteel in kaart.

Kansen voor woningbouw

Scenario's	Aantal Woningen
Als 3% geschikt	230.000
Als 5% geschikt	380.000
Als 10 % geschikt	760.000

- Gerichte uitkoop biedt tevens de mogelijkheid om boerenbedrijven uit te kopen met een geschikte locatie voor woningbouw.
- Er wordt momenteel gewerkt aan een analyse van hoeveel percelen dit zijn.
- Ter illustratie: indien 5% geschikt zou zijn, zou dit ruimte bieden voor 380.000 extra woningen (gebaseerd op gemiddelde woningdichtheid van Nederland).

Doelstellingen na 2030



* Voor 2030 is het wettelijk doel om onder de KDW te zitten in 50% van de Natura-2000 gebieden (opgave ca. 255 mol), en voor 2035 is dit doel 74% (opgave ca. +230 mol, exclusief ontwikkelruimte). Voor het einddoel (100%) is deze opgave geëxtrapoleerd op basis van deze getallen. Dit is puur indicatief.
** Totale depositie veehouderijen = stalemissies van de ca. 26.000 bedrijven in een straal van 10km rondom N2000

- Nederland moet voldoen aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Mocht dit worden doorvertaald als dat 100% van het Natura-2000 gebied onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet komen, dan waarschuwt PBL in hun laatste policy brief (PBL, 2021) dat deze doelstellingen verstrekkende gevolgen zouden hebben en spreekt van "een noodzakelijke, historisch ongeëvenaarde transformatie van 'landbouwland' Nederland."
- Er wordt momenteel gekeken naar alternatieve doelstellingen om aan de Vogel- en Habitatrichtlijnen te kunnen voldoen.

Ministerie van Financiën

Bijlage

Aannames kosten

- Verplicht uitkopen:
  - 100% stalwaarde en 100% productierechten
  - 30% opslag

- Vrijwillig uitkopen:
  - 100% productierechten
  - Combinatie van 100% stalwaarde en 65% stalwaarde (50/50 verhouding)

Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof

persoonsgegevens

met dank aan WUR voor review van teksten en RIVM voor depositieberekeningen

18 augustus 2021

Aanleiding en doelen quickscan

- Financiën en LNV hebben twee beleidspakketten opgesteld als vervolg op de structurele aanpak stikstof.
- Het kabinet heeft het PBL verzocht deze pakketten door te rekenen.

- **Doelen** van de quickscan zijn:
  - inzichtelijk maken welke effecten de beleidspakketten bewerkstelligen op stikstof-, natuur- en klimaatdoelen,
  - welke onzekerheden er zijn bij de uitvoering van de beleidspakketten,
  - wat aandachtspunten zijn bij de uitvoering van de voorgestelde maatregelen.

Quickscan met onzekerheden

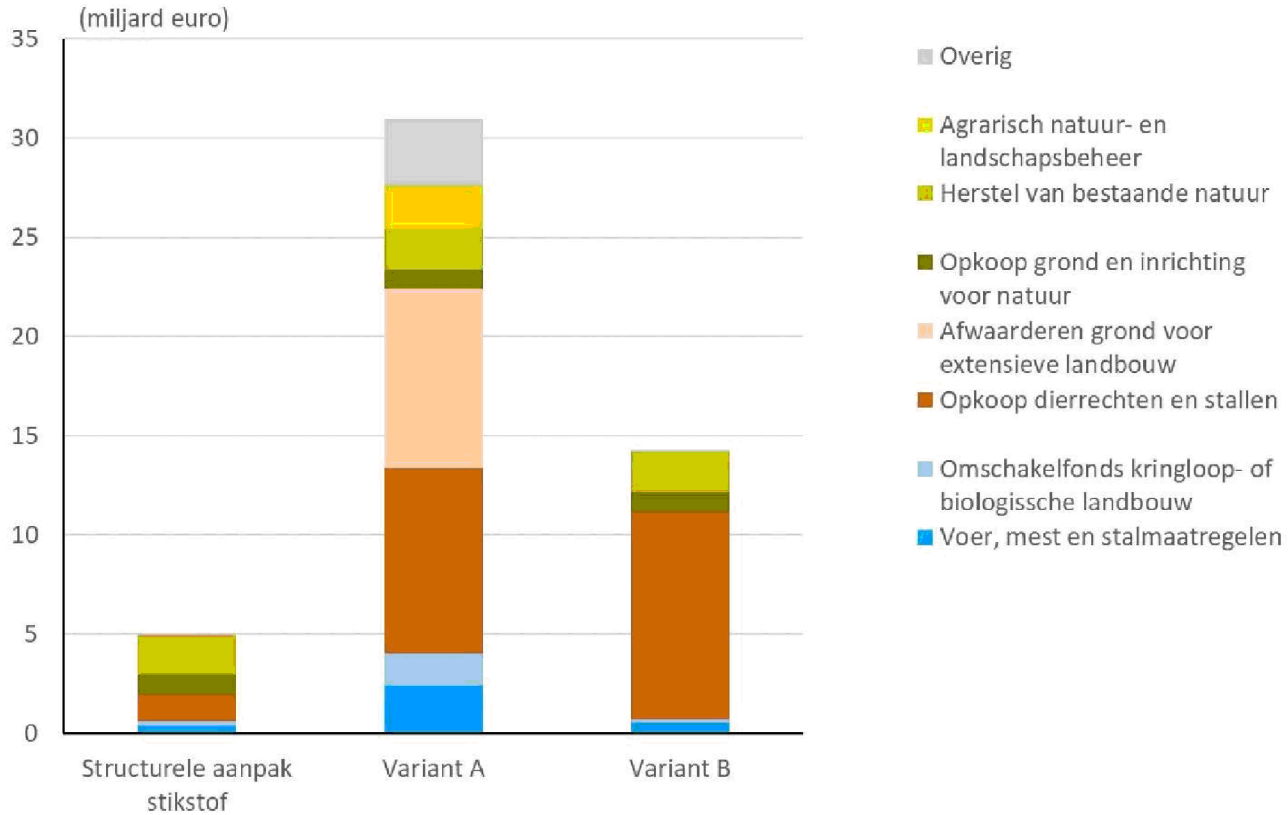
- Omwille van de tijd konden maatregelen niet ruimtelijk gedifferentieerd in de modellen werden ingevoerd.
- De maatregelen leiden tot meer dan 30% krimp waardoor een heel andere mest- en grondmarkt ontstaat. Hoe actoren hierop reageren is niet bekend.

- De getallen in de quickscan zijn daarom vooral geschikt om de ordegrootte te duiden en varianten met elkaar te vergelijken.

Varianten met verschillend sturingsmodel

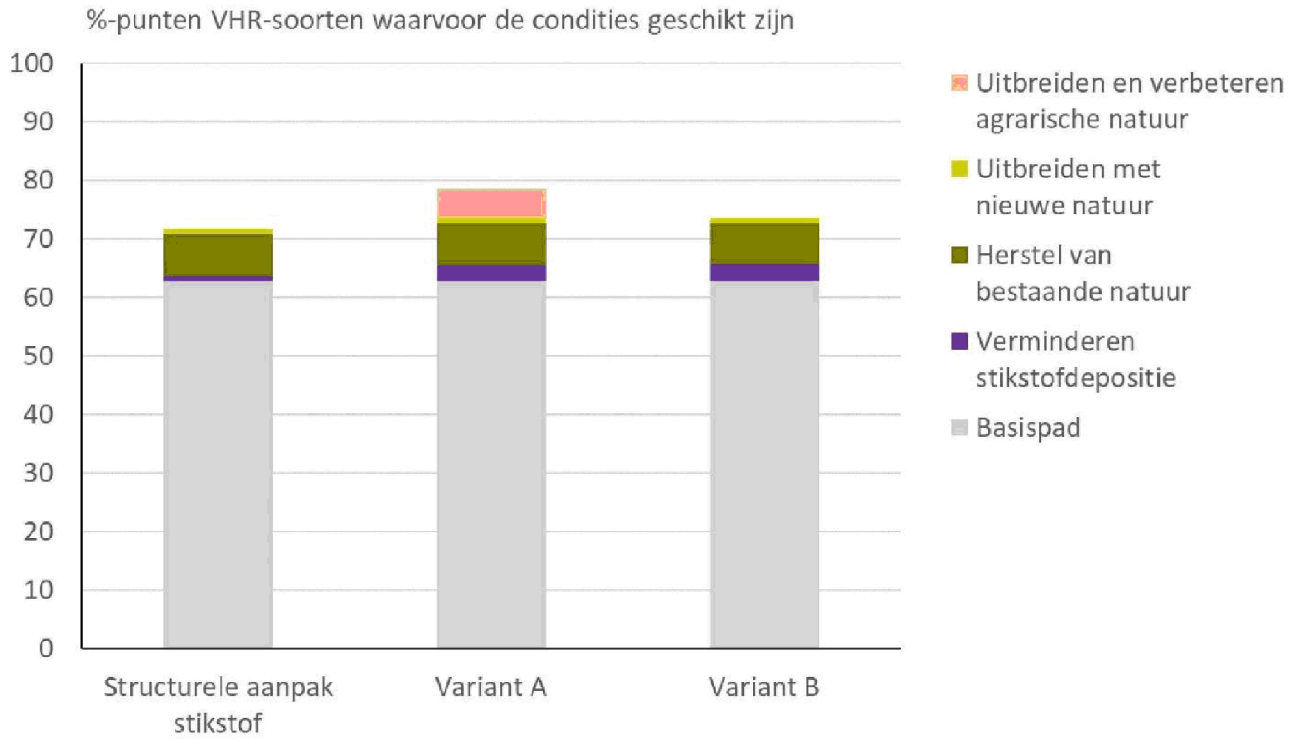
- Variant A richt zich op stikstofreductie en op extensivering:
  - 1: Opkoopregelingen met als doel krimp van de veestapel
  - 2: Landgebruik extensiveren waar dat voor het halen van natuur- en milieudoelen nodig is inclusief meer agrarisch natuur- en landschapsbeheer
  - 3: Aanvullende stimulerende maatregelen om de transitie te bevorderen (onder andere omschakelfonds, innovatie)
- Variant B is vooral gericht op stikstofreductie en heeft twee sporen:
  - 1: Opkoopregelingen met als doel krimp van de veestapel
  - 2: Ammoniakemissieplafonds in combinatie met doelsturing, heffingen en aanscherping van de stikstofgebruiksnormen inclusief afschaffen derogatie

Begrote uitgaven, 2021-2030



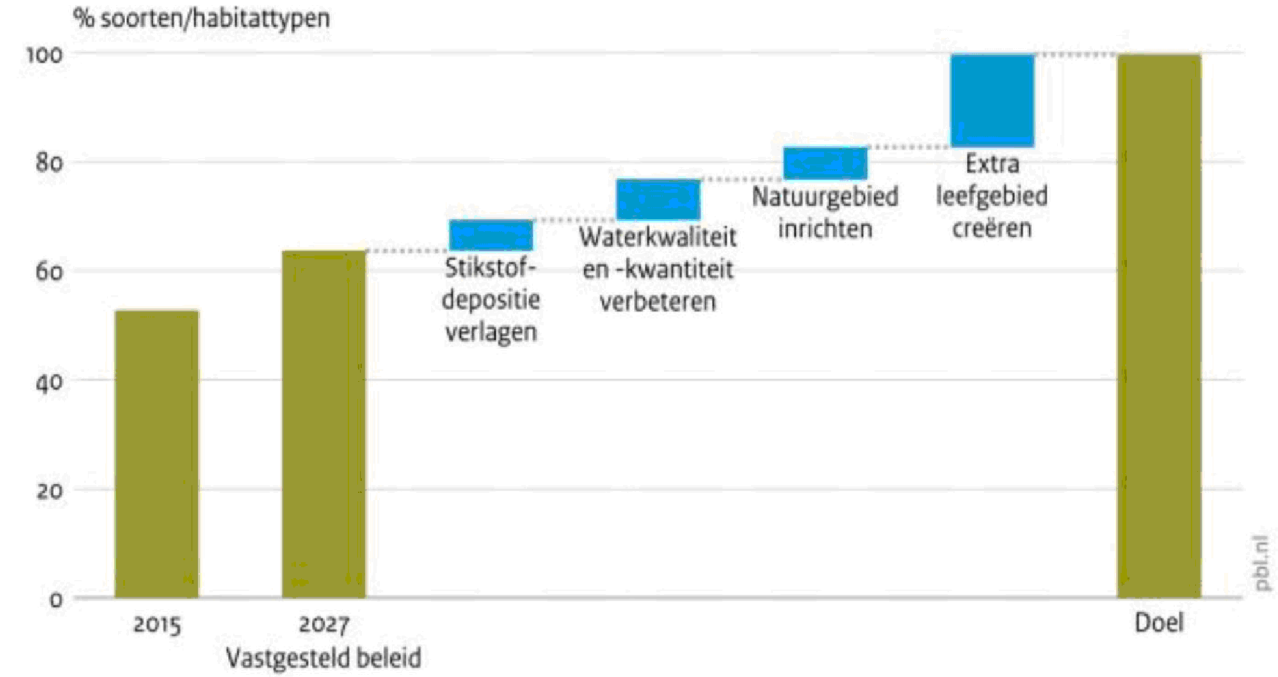
- Opkoop in beide varianten grote post
- T.o.v. structurele aanpak stikstof geen extra geld voor natuur
- Budget in variant A omvat ook subsidies en extensivering
- In variant B komen de kosten meer bij de boeren terecht

Condities voor landnatuur verbeteren



- Variant A haalt extra winst door verbetering en uitbreiden agrarische natuur (+5 procentpunt)
- Meeste winst in bestaande natuur, maar dat is niet extra t.o.v. structurele stikstofaanpak
- Extra winst door stikstofreductie ten opzichte van structurele aanpak stikstof +2 procentpunt

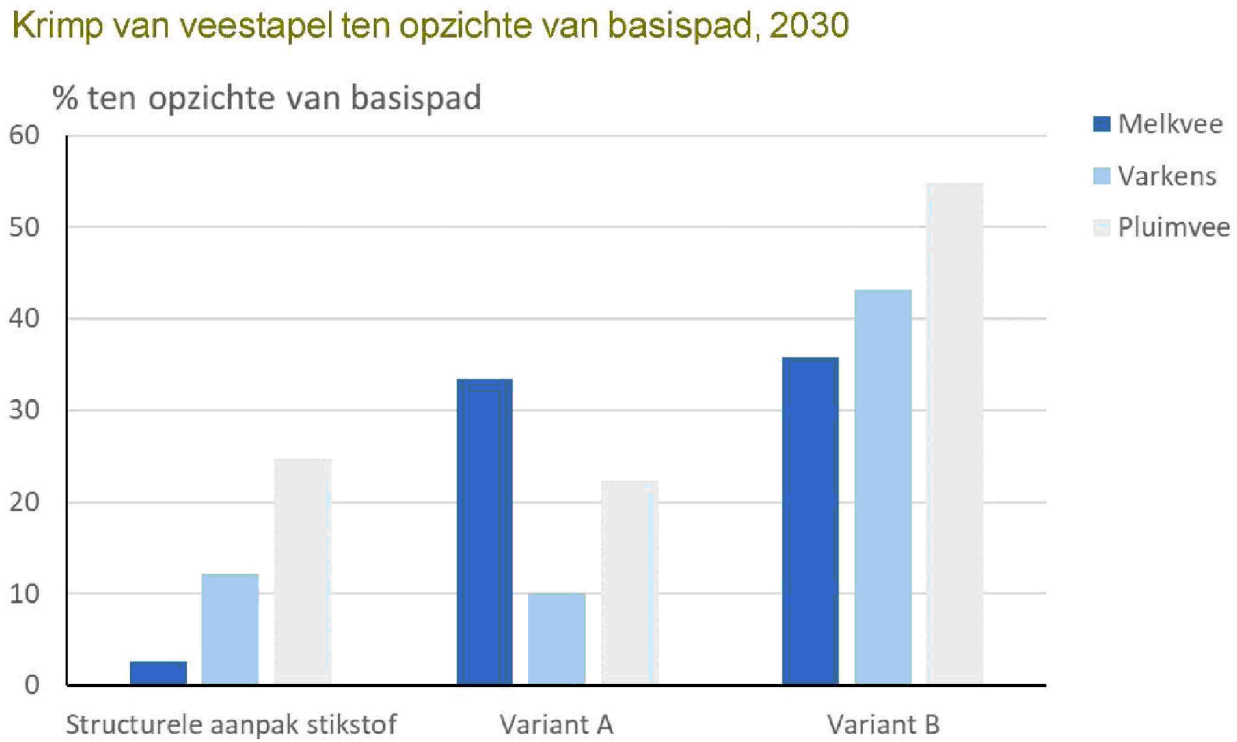
Natuur- en stikstofbeleid in samenhang nodig



Bron: PBL

- Variant A doet een stap richting meer samenhang, maar creëert behalve in het agrarisch gebied geen extra leefgebied. Variant B zet alleen in op stikstofreductie
- Om voor alle VHR-soorten goede condities te scheppen is uitbreiden leefgebied wel nodig (te kleine leefgebieden en versnippering)

Veestapel krimpt met tientallen procenten



- In variant B krimpt de veestapel het meest:
  - meer krimp van de varkens- en pluimveestapel
  - gedeeltelijke inzet op vrijwillige opkoop met lagere kosten
- Krimp pluimvee en varkens in variant A kleiner dan in structurele aanpak stikstof vanwege hogere vergoeding
- Krimp in variant A rond Natura 2000-gebieden circa 50%

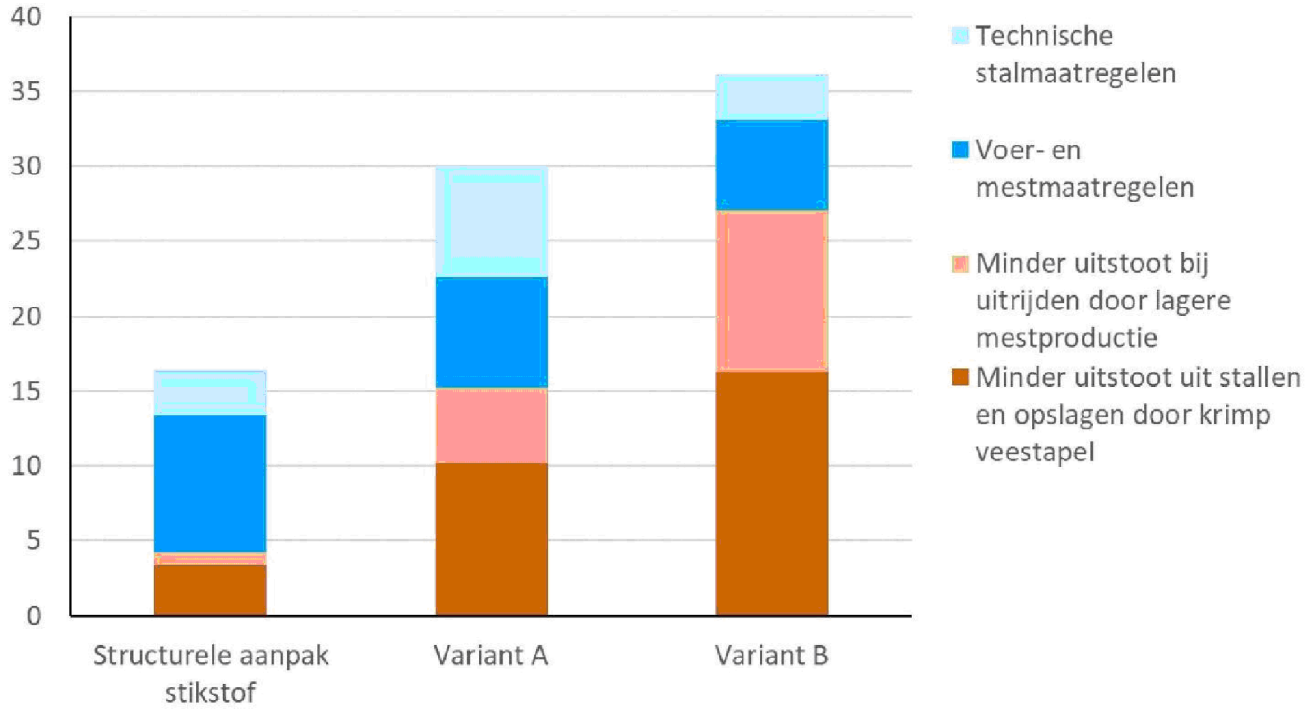
Of de krimp gehaald wordt is onzeker

- Onduidelijk of er voldoende animo is voor vrijwillige opkoopregelingen. Cijfers uit het verleden laten zien dat budget niet wordt uitgeput. Bovendien is in de pluimveesector het perspectief goed
- Inzet op onteigening kan tot langdurige en kostbare procedures leiden
  - nut, noodzaak en urgentie moet worden aangetoond
  - medewerking van gemeenten is nodig i.v.m. bestemmingsplannen
  - niet onderzocht is of onteigening mogelijk is zonder grondopkoop (zoals variant B beoogt)

1384357 00028

De ammoniakemissies nemen af

Emissiereductie door landbouwmaatregelen ten opzichte van het basispad, 2030
(kiloton NH3 per jaar)



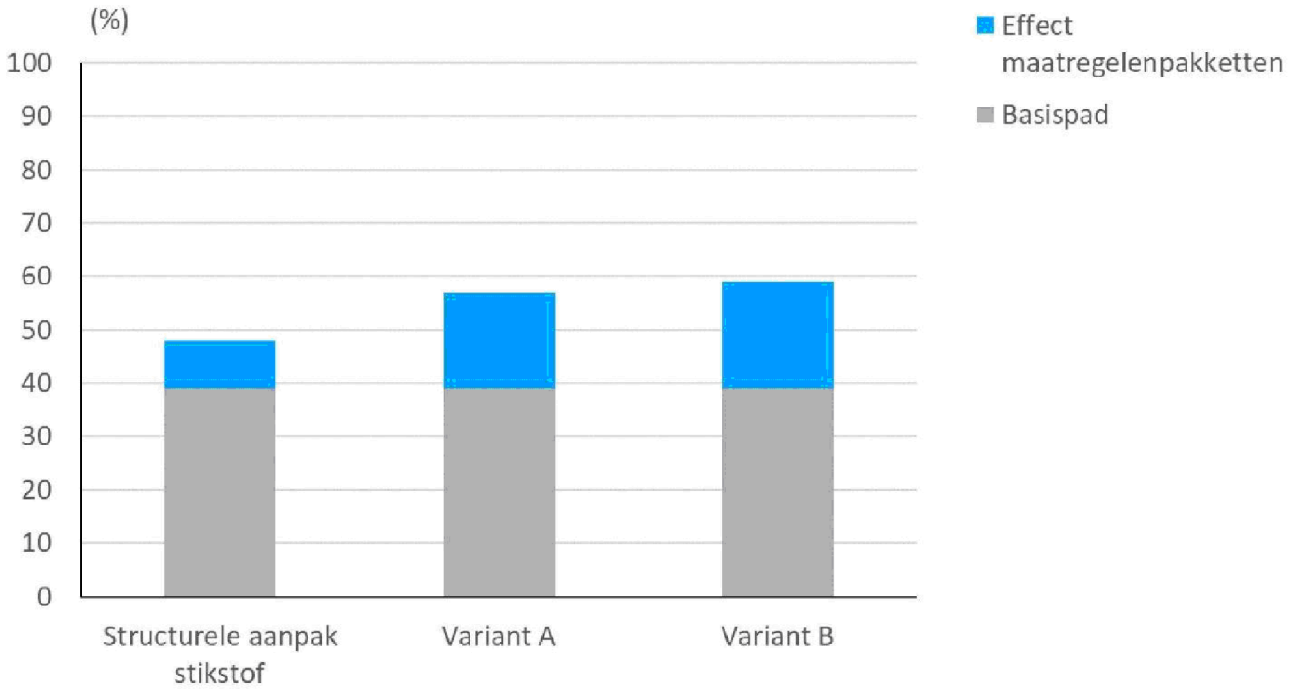
- Variant B haalt de hoogste reductie
- Variant A verdubbelt t.o.v. de structurele aanpak stikstof de reductie door technische maatregelen
- Doelheffing in variant B: geen effect toegekend want nog niet concreet genoeg

Inzet op technologie kent onzekerheden

- Onduidelijk of er voldoende animo is om stallen versneld te vervangen. Daardoor kan maar een beperkt budget worden uitgegeven
- Technologie moet zich nog in de praktijk bewijzen
- Investering in emissiearme stallen bij Natura 2000-gebieden kan leiden tot lock-in als effectiviteit te laag is of natuur vanwege natuurdoelen alsnog moet worden uitgebreid

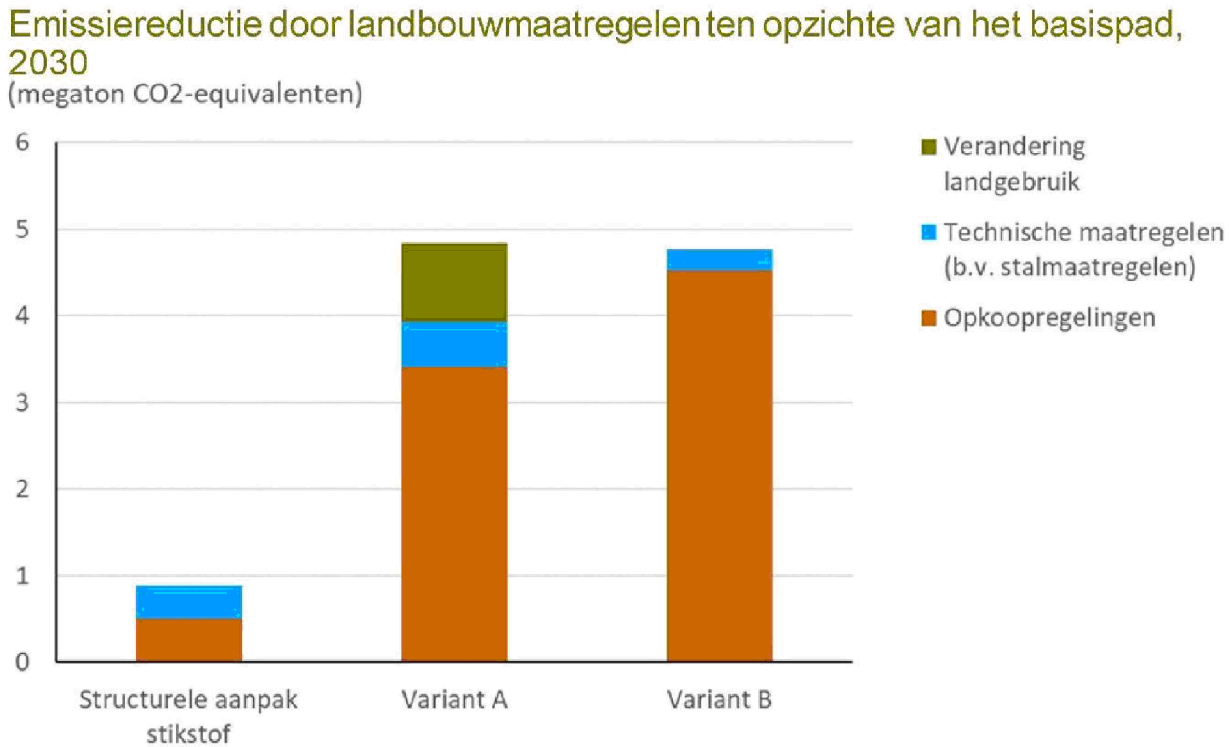
Overschrijding KDW neemt af naar 60 procent

Areaal stikstofgevoelige natuur onder kritische depositiewaarde, 2030



- Voor halen 2035-doel zijn aanvullende maatregelen nodig of moeten de maatregelen geconcretiseerd worden
- Risico op achteruitgang natuur blijft in beide varianten. Problemen met de vergunningverlening zijn daarom niet per se opgelost

Reductie broeikasgassen vooral door krimp



- Reductie groter dan opgave klimaatakkoord voor 2030 (3,5 megaton voor landbouw, landgebruik én glastuinbouw)
- Paradigmaverschuiving ten opzichte van voorstellen klimaattafel waar vooral op technologie werd ingezet
- Let op weglekeffecten

Gevolgen voor de inkomens van boeren

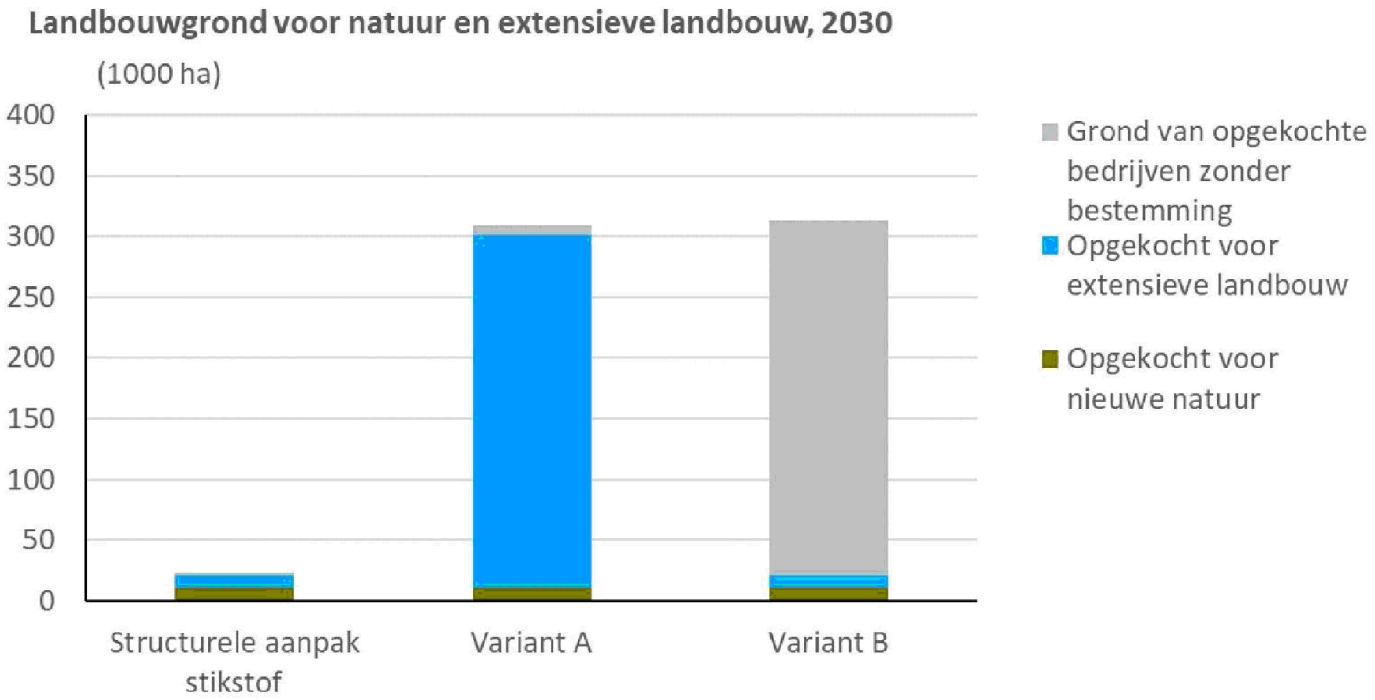
- Variant B stuurt op prijsprikkels en het inperken van gebruiksnormen. Daarnaast is er bij een heffing op stalemissies beperkt handelingsperspectief voor de boer. Dit leidt tot extra kosten die de boer in een internationale markt niet kan doorrekenen in de prijs van zijn product.

- In variant A leidt grondgebondenheid en mestverwerking tot kosten. Maar dit pakket bevat ook een aanzienlijk budget voor boeren die willen omschakelen. Het is echter onzeker of er voor alle boeren die willen extensiveren een alternatief verdienmodel is: het gaat meestal om nichemarkten.

Optimalisering ruimtelijke opgave nodig

- Inzet van beide varianten is om zoveel mogelijk hectares onder de KDW te krijgen.
- Om natuurdoelen dichterbij te brengen en de vergunningverlening vlot te trekken hoeft dit niet de meest effectieve benadering te zijn: de VHR vraagt erom de gebieden waar de natuurkwaliteit achteruitgaat met prioriteit aan te pakken.
- Gebiedsgericht zou gekeken kunnen worden naar de maatregelen die voor natuurherstel het meest oplevert. Dat kan ook aanpak verdroging zijn.
- Variant A biedt meer perspectief voor ruimtelijke optimalisatie dan variant B. In variant B koopt de overheid geen grond op waardoor de markt bepaalt wat er met de grond gebeurt.

Bijna 300.000 hectare grond



- Zonder geld zal de grond naar verwachting niet afgewaardeerd worden
- Een visie is nodig om een 'hagelslag' aan functies in het landelijk gebied te voorkomen

Slotopmerking

- Variant A is een brede variant waarin het stikstof- en natuurdomein gekoppeld zijn. Dit leidt tot meer natuurwinst. De variant kent relatief hoge kosten voor de overheid, maar daar staat meer perspectief voor de landbouw tegenover.
- Variant B is vooral gericht op stikstofreductie. De natuurwinst is daardoor geringer. Voor de overheid zijn de kosten lager dan in variant A, maar voor boeren is er een aanzienlijke lastenverzwaring.
- Beide varianten hebben een ambitieus uitvoeringsprogramma nodig terwijl de beoogde instrumenten nog ontwikkeld moeten worden en/of nu beperkt worden toegepast

Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof

persoonsgegevens

met dank aan WUR voor review van teksten en RIVM voor depositieberekeningen

18 augustus 2021

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER INFORMATIE
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Persoonsgegevens

notitie

Eerste resultaten planbureaus stikstof

Datum
18 augustus 2021

Notitienummer
2021-0000169581

Persoonsgegevens

Aanleiding

De *concept*rapporten van PBL/RIVM/WUR over stikstof zijn af. We informeren u hierbij over de hoofdlijnen. De adviesnotitie voor de MCSP 20-8 volgt morgen.

Kern

- Beide pakketten overtreffen het wettelijk vastgelegde stikstofdoel voor 2030 (50% onder de kritische depositiewaarde; de KDW), maar om het 2035-doel (74% onder KDW) te halen in 2030 is in beide varianten verdere inspanning noodzakelijk:
  - De claim van LNV dat het 24 mld. pakket (variant A) het stikstofprobleem oplost wordt daarmee niet bewaarheid.
  - De doelsturing die variant B (de Financiën van 9 mld.) na 2025 voorstelt is nog niet van effecten voorzien. Hiervoor is nadere uitwerking noodzakelijk. Dit biedt potentie voor extra opbrengsten richting 2030.
- Het extra effect op natuur van variant A (+5% doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de VHR) 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. In de huidige stikstofaanpak bereiken we met 3 mld. voor natuur 5 a 7% VHR-doelbereik in 2030. Ook blijft in beide varianten het risico op achteruitgang van natuur aanwezig, wat problemen met vergunningverlening kan blijven leveren.
- Verdere krimp (ook verplicht) van de veestapel is onvermijdelijk: dit sorteert met afstand het grootste effect in beide varianten. In de vormgeving van die krimp zijn politieke keuzes noodzakelijk:
  - Variant A: keuze om de reductie vooral bij de melkveesector te laten neerslaan.
  - Variant B: keuze om de reductie bij melkvee-, varkens- als pluimveesector te laten neerslaan (meer bij de bio-industrie).
- Met beide pakketten wordt 5 Mton CO_2- reductie gehaald; een significante bijdrage aan het behalen van de nieuwe ESR klimaatdoelstelling van Nederland (voor gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie).
- De doorrekening geeft geen informatie over het effect op de Kaderrichtlijn water (KRW). De bewering van LNV dat variant A ook het waterprobleem oplost kunnen we dus (nog) niet valideren.

	A (LNV-variant)	B (FIN-variant)
Totaalkosten	Ruim 30 mld. (incl. 6 mld. uit huidig pakket)	Ruim 14 mld. (incl. 5 mld. uit huidig pakket)
EXTRA kosten	**24 mld.**	**9 mld.**
VHR doelbereik 2030	80%	75%
% emissiereductie ammoniak (NH_3) 2030	27% (naar 70 kton)	32% (naar 64 kton)

Broeikasgasreductie 2030	5 Mton	5 Mton
% onder KDW 2030	57%*	59%*
Maatregelen	1) Krimp (vooral) melkvee, 2) landgebruik extensiveren, 3) subsidies	1) Krimp melkvee/pluimvee/varkens, 2) doelsturing

**In samenvatting staat echter bij beide 60%, we vragen PBL om opheldering.*

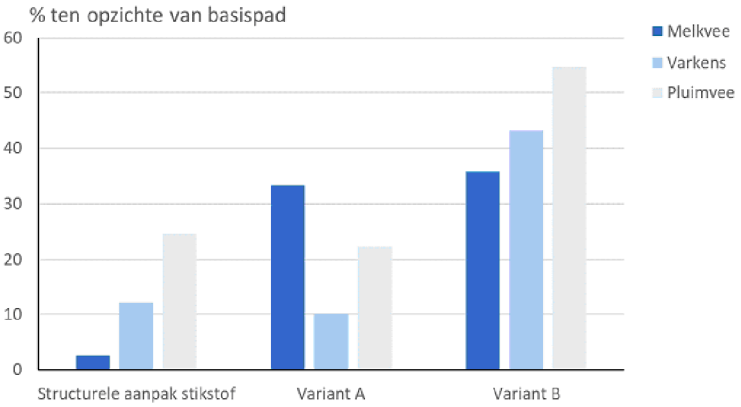
De volledige conceptrapportage van PBL vindt u in bijlage 2/3. RIVM en WUR (bijlage 4/5/6) hebben als kernboodschap dat een gerichte, lokale aanpak effectief is.

Toelichting

Doorrekening: effecten t.o.v. basispad huidige stikstofaanpak
PBL zet de varianten af tegen de huidige stikstofaanpak. Variant A scoort hoger op biodiversiteit, variant B op stikstofemissie en het percentage stikstofgevoelige natuur onder de KDW. Beide pakketten hebben hetzelfde klimaateffect (zie bijlage 2, tabel 4.1, p.16).

Indicator	Huidig	Basispad	Structurele aanpak stikstof	Variant A (LNV)	Variant (FIN)
		(2030)	Verandering t.o.v. van het basispad		
Ammoniakemissie uit de landbouw (kiloton per jaar)	111	100	-16	-30	-36
Emissies van broeikasgassen uit land- en tuinbouw inclusief landgebruik (megaton CO_2-eq per jaar)	31	28	-1	-5	-5
Percentage stikstofgevoelige landnatuur onder de kritische depositiewaarde (%)	25	39	+9	+18	+20
Biodiversiteit landnatuur (%)	55	63	+9	+16	+11

Krimp veestapel (variant A: 8 mld.; variant B; 9 mld.)
- De afname van de emissies wordt vooral gerealiseerd door krimp van de veestapel. Omdat variant B niet is doorgerekend op het effect van doelsturing i.c.m. een heffing vanaf 2025, bestaat de opbrengst van deze variant bijna volledig uit krimp veestapel.
- De krimp in variant A is kleiner en richt vooral op melkvee (zie figuur). PBL twijfelt ook over het animo voor deelname aan vrijwillige regelingen door alle ondersteuning aan de sector. Door verschillende flankerende en kostprijsverhogende heffings- en aanwendingsmaatregelen in variant B ontstaat voor veehouders wel een steviger financiële prikkel om mee te doen aan een vrijwillige opkoopregeling[1] dan in het basispad het geval is.



[1] De huidige stikstofaanpak bevat vrijwillige opkoopregelingen. We veronderstellen in variant B dat een deel van onze verplichte en gerichte opkoop via vrijwillige opkoopregelingen bewerkstelligd kan worden. Dit heeft lagere kosten dan minnelijke verwerving/onteigening.

- Het verdient nadere politieke afweging of de sterke focus op melkvee in variant A wenselijk is. Zeker in het licht van het feit dat opkoop van varkens en pluimvee kostenefficiënt is voor stikstof en het ook samenhangt met het vraagstuk welke sector(en) je in Nederland wil overhouden.
- De krimp van de veestapel resulteert in een kleiner mestoverschot: variant A bereikt een balans (maar houdt de derogatieregels, d.w.z. uitzondering om meer mest toe te dienen, in stand). In variant B ontstaat mogelijk een mesttekort.
- De krimp van de veestapel draagt het meest bij aan de afname van de broeikasgasemissies. PBL waarschuwt wel voor een mogelijk weglekeffect door verplaatsing van zuivel- en vleesproductie naar het buitenland.

Afwaardering gronden t.b.v. extensivering landbouw (variant A: 9 mld. netto)
- Variant A voorziet grondopkoop en herbestemming naar extensieve landbouw van 280.000 hectare. Variant B neemt dit niet mee. Volgens PBL bestaat daarom het risico op minder natuurwinst. PBL onderstreept de noodzaak tot een strategie voor de grond die 'vrijkomt'. O.i. gaat het hier vooral op een regierol voor het Rijk op die herbestemming, wat ook samenhangt met andere ruimtelijke vraagstukken (zoals woningbouw en niet alleen landbouw).
- PBL plaatst een aantal kanttekeningen bij deze grootschalige grondopkoop: i) alleen inzetten voor extensivering landbouw zal niet voldoende zijn om natuur in gunstige staat te brengen en ii) het is de vraag of extensieve landbouw voldoende verdienmodel biedt voor boeren die door willen.

Uitvoering doelsturing door heffing (variant B)
- Helaas heeft PBL een beperkte kwalitatieve analyse gegeven van de potentie van een stikstof/klimaatheffing. Wij bevragen PBL hierop tbv nadere uitwerking/vervolgonderzoek omdat dit mogelijk tot extra doelbereik in 2030 leidt.

Overige kanttekeningen
- Het betreft een conceptrapport, de cijfers, formulering en interpretaties zullen mogelijk nog (deels) wijzigen.
- PBL waarschuwt voor uitdagingen op het terrein van uitvoerbaarheid en de onzekerheid van technologische ontwikkelingen.
- Tot slot wijst PBL op de onzekerheden van gedragseffecten van boeren en de grond- en mestmarkt gezien de grote opkoop.

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING TBV MCSP 20/8, PT. 2
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

persoonsgegevens

notitie

Vervolgstappen aanpak stikstof (pt. 2)

Datum
19 augustus 2021

Notitienummer
2021-0000169584

persoonsgegevens

Aanleiding

De MCSP-notitie over vervolgstappen stikstof, incl. de conceptdoorrekeningen van 18-8. *NB: We adviseren op basis van een concept en scherpen de advisering in de voorbespreking aan als hier aanleiding toe is.*

Advies

- U kunt aangeven dat u PBL/RIVM/WUR zeer erkentelijk bent voor hun inzet.
- We adviseren u niet in te stemmen mocht MLNV voorstellen nu te kiezen voor (het alleen uitwerken van) de "integrale +24 mld.-variant".
- Uit de doorrekening blijkt nml. dat die variant weliswaar hoger scoort op Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) doelbereik (+5%) door extensivering, maar op de stikstof- en klimaateffecten hetzelfde als of minder dan variant B. Dit legitimeert niet een prijsverschil van 15 mld. en roept ook de vraag op of een gerichte investering in natuur niet doelmatiger is. Ook verkleint deze forse ondersteuning van de sector o.i. het animo om (vrijwillig) te stoppen.
- Voor beide varianten geldt:
  - Dat het wettelijke stikstofdoel voor 2035 (74% onder kritische depositiewaarde, KDW) in 2030 met beide pakketten (nog) niet gehaald wordt.
  - Problemen met de vergunningverlening niet definitief opgelost zijn omdat de natuur in beide varianten achteruit kan blijven gaan.
  - Dat verplichte en gerichte krimp van de veehouderij in Nederland onvermijdelijk is om stikstof- en klimaatdoelen te bereiken.
- Dit alles pleit ervoor opdracht te geven beide varianten nader uit te werken t.b.v. besluitvorming in een latere fase.

Kern

- De tabellen hieronder vatten de uitkomsten van de doorrekening samen.

	A (LNV)	**B (FIN)**
Totaalkosten	Ruim 30 mld. (incl. huidig pakket)	Ruim 14 mld. (incl. huidig pakket)
EXTRA kosten	**Ca. 24 mld.**	**Ca. 9 mld.**
VHR doelbereik 2030	80%	75%
% emissiereductie ammoniak (NH3) 2030	27% (naar 70 kton)	32% (naar 64 kton)
Broeikasgasreductie 2030	5 Mton	5 Mton
% onder KDW 2030	57%	59%
Maatregelen	1) Krimp (vooral) melkvee, 2) landgebruik extensiveren via grootschalige grondopkoop, 3) subsidies	1) Krimp verdeeld over melkvee/pluimvee/varkens, 2) doelsturing via normeren en beprijzen

- Geen van de pakketten bereikt het doel voor 2035 (74% onder KDW). Hierbij moet worden opgemerkt dat doelsturing in variant B niet is doorgerekend; dit biedt perspectief richting 2030.
- Variant A brengt meer natuur in een gunstige staat (+16%) dan variant B (+11%) t.o.v. het basispad (zie tabel hieronder). In beide pakketten wordt 9% hiervan gerealiseerd door de huidige stikstofpaanpak, die 3 mld. investeert in natuur. Variant A draagt via extensivering van de landbouw meer bij dan variant B – maar dit is dus relatief duur t.o.v. de huidige aanpak. Dit roept de vraag op of er niet doelmatiger alternatieven zijn, zoals een gerichte extra investering in natuur.
- Beide pakketten realiseren evenveel broeikasgasreductie, wat onderstreept dat de maatregel krimp de grootste win-win effecten heeft. De effecten op water zijn niet bekend.
- PBL geeft aan dat in beide varianten ruimte is voor optimalisatie van de ruimtelijke aanpak. Grondopkoop voor extensivering in variant A kan gerichter; grondbeleid in variant B kan actiever – bijvoorbeeld door een deel van de gronden voor de stoppers als overheid wel op te kopen en te bestemmen voor woningbouw/natuur/energietransitie.
- PBL waarschuwt dat beide pakketten sturen op zoveel mogelijk gebieden onder de KDW. Een meer gerichte aanpak (bijv. overbelaste gebieden voorrang geven) sluit meer aan bij de doelen van de VHR. Beide varianten voorkomen namelijk niet dat er nog steeds risico is op verslechtering van natuurkwaliteit, wat niet in lijn is met de VHR en problemen blijft geven voor vergunningverlening.
- Ten slotte is dit alles omhuld met onzekerheid. Naast de onzekerheidsmarges in de cijfers wijst PBL op de onzekerheden van gedragseffecten van boeren en de grond- en mestmarkt gezien de grote opkoop.

Indicator	Huidig	Basispad	Structurele aanpak stikstof	Variant A (LNV)	Variant B (FIN)
		(2030)	Verandering t.o.v. van het basispad		
Ammoniakemissie uit de landbouw (kiloton per jaar)	111	100	-16	-30	-36
Emissies van broeikasgassen uit land- en tuinbouw inclusief landgebruik (megaton CO_2-eq per jaar)	31	28	-1	-5	-5
Percentage stikstofgevoelige landnatuur onder de kritische depositiewaarde (%)	25	39	+9	+18	+20
Biodiversiteit landnatuur (%)	55	63	+9	+16	+11

NB: in bijlage 1 hebben we de notitie over de resultaten doorrekening nogmaals toegevoegd, incl. de rapportages (bijlagen 2-6).

<u>Concept</u> Notitie MCSP 20 augustus van LNV: Vervolgstappen aanpak stikstof
**** Versie DGO Stikstof 19-8 ****

Aanleiding
Op verzoek van de MR van 9 juli jl. zijn vervolgstappen ten behoeve van de structurele aanpak stikstof nader uitgewerkt. Door PBL, RIVM en WUR is gedurende de zomer gewerkt aan een aantal onderbouwende analyses. In deze notitie wordt toegelicht wat de belangrijkste thema's zijn om te betrekken bij besluitvorming en wat de eerste resultaten zijn van de analyses van de kennisinstellingen. Dit ter voorbereiding op mogelijke besluitvorming.

Bespreekpunten
- Kennis te nemen van de stand van zaken in de nadere uitwerking van de voorstellen en de doorrekeningen door de kennisinstellingen.
- Meegeven van aandachtspunten bij de thema's die nader worden uitgewerkt zoals integraliteit, een verplichtende aanpak, financiering en het perspectief van en gevolgen voor de landbouwsector.
- Het vervolgproces.

Kernpunten

<u>Voortraject</u>
- De MR stemde op 9 juli in met het voorstel (beslisinformatie voor) een systeemaanpak nader uit te werken, met ondersteuning van doorrekeningen en analyses van de kennisinstellingen.
- Afgesproken werd om medio augustus in de MCSP/MCKE de stand van zaken te bespreken, inclusief een weging ten aanzien van verdere besluitvorming (al dan niet in de reguliere begrotingsbesluitvorming voor 2022).
- Afgesproken is verder de voorstellen op het vlak van klimaat en op vlak van stikstof in lijn te laten zijn, ook gegeven de win-wins bij een gecombineerde aanpak.

<u>Stand van zaken nadere uitwerking</u>

- De belangrijkste elementen van een integrale systeemaanpak zijn nader uitgewerkt. Deze aanpak kijkt breder dan stikstof, want zet de internationale verplichtende doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en die op het vlak van klimaat centraal.
- Het hoofddoel van de VHR is het realiseren van een gunstige staat van instandhouding. Dit vormt de basis voor vergunningverlening. Verlagen van de stikstofdepositie is naast verbetering van de waterkwaliteit en kwantiteit, inrichting van natuurgebieden, en extra leefgebieden 1 van de 4 type maatregelen die nodig zijn om tot een gunstige staat van instandhouding voor VHR-soorten te komen. Zonder uitbreiding van leefgebied zal naar verwachting maximaal voor 82 procent van de plant- en diersoorten condities worden geschapen die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken.
- In de systeemaanpak wordt daarom de stikstofuitstoot naar de lucht en belasting van het water verminderd en de waterhuishouding verbeterd. Versterking van natuur(beheer) en ondersteuning van de landbouwsector bij het doormaken van de ingrijpende transitie is ook onderdeel van de aanpak.
- In bijlage 1 staan de principes uit de systeemaanpak nader uitgewerkt. In boxjes staat weergegeven hoe dit concreet kan worden vormgegeven, welke punten politieke weging vragen en (waar van toepassing) wat de concept uitkomst is van de analyses door de kennisinstellingen.
- Onderdelen van de systeemaanpak zijn (onder andere ten behoeve van de doorrekening) geïnstrumenteerd in een indicatief maatregelenpakket.
- Het pakket dat doorgerekend is bestaat uit de volgende maatregelen in de landbouwsector (met daarachter de budgettaire consequenties, in totaal 24 mrd tot 2030):
    - Opkoop veehouderij (8 mrd)
    - Faciliteren extensieve landbouw (waaronder natuurinclusieve landbouw) t.b.v. emissiereductie en versterking biodiversiteit (3,7 mrd)
    - Afwaardering van gronden voor extensivering landbouw en vergroting natuurareaal (9 mrd)
    - Innovatie: ontwikkeling en uitrol van verduurzamingsmaatregelen (3,6 mrd), zoals bijvoorbeeld de integraal emissiearme stallen
- Dit pakket gaat uit van gedifferentieerde inzet van bovengenoemde maatregelen afhankelijk van een zonering die mede is ingegeven vanuit gebiedskenmerken en opgaven (bijvoorbeeld een

relatief hogere mate van extensivering op zandgronden, en relatief meer innovatie op kleigronden).

- Maatregelen voor industrie en mobiliteit, alsmede de aanvullende inzet op klimaat zoals nu voorligt in de MCKE, zitten niet in het doorgerekende pakket, omdat deze door PBL niet in deze periode konden worden doorgerekend. Wel wordt door het RIVM alvast het stikstofaandeel van de industrie en mobiliteit en de generieke en regionale (piek)belasters uit deze sectoren in kaart gebracht.
- Om de meerwaarde te bepalen van een integrale aanpak, is in de doorrekeningen ook een scenario opgenomen dat zich alleen richt op stikstof. Dit bestaat uit maatregelen waarbij primair wordt gestuurd op het halen van stikstofdoelstellingen, , waarmee tegelijkertijd klimaateffect in de landbouwsector bereikt wordt. De belangrijkste maatregelen (met een budgettair effect) zijn (totaal 9 mrd):
    - Opkoop veehouderij (9 mrd)
    - Daarnaast bevat het pakket 167 miljoen voor het invoeren van doelsturing, innovatie en korte termijnregels met betrekking tot bemesting
    - Via een heffing (al dan niet met vrije voet) worden ondernemers geprikkeld om die doelen te halen. De wijze waarop zij dit doen, wordt verder vrijgelaten. Omdat een heffing een meetsysteem vergt voor emissies, dat nog niet voorhanden is, dient dit te worden voorbereid.

Stand van zaken doorrekeningen kennisinstellingen

- Op 18 augustus zijn de eerste (concept)doorrekeningen en analyses van de kennisinstellingen opgeleverd. De belangrijkste conclusies hiervan zijn in de bijlage per thema aangegeven. Op 26 augustus worden de definitieve rapporten opgeleverd.
- PBL, RIVM en WUR zijn gevraagd om ten behoeve van de politieke besluitvorming twee indicatieve pakketten door te rekenen ter nadere onderbouwing van de belangrijkste keuzes die voorliggen ten aanzien van de vervolgstappen stikstof.
- Het PBL is gevraagd de genoemde twee indicatieve maatregelenpakketten op het terrein van landbouw op hoofdlijnen door te rekenen.
- Deze doorrekening van het PBL biedt inzicht in de effecten van deze twee maatregelenpakketten op onder andere emissiereductie van ammoniak en broeikasgassen, areaal stikstofgevoelige natuur onder KDW, biodiversiteit van landnatuur en (kwalitatief) de effecten op waterkwaliteit.
- Het RIVM brengt de betekenis van een keuze voor het richten van (stikstof)maatregelen en zonering in kaart: is het inderdaad zo dat aan de hand van gebiedskenmerken (stikstof)maatregelen effectiever in te zetten zijn en de samenhang met onder andere de waterkwaliteit- en klimaatopgave beter kan worden geborgd?
- De WUR illustreert met een aantal gebiedsanalyses (geanonimiseerd) hoe potentiële maatregelen en verschillende opgaves op elkaar ingrijpen.
- De analyses zullen duidelijk maken in welke gebieden er verschillend perspectief is voor landbouw en waar ingrijpen noodzakelijk kan zijn. Aanvullend kan naar verwachting op basis van de analyses over de industrie en mobiliteit ook een aantal conclusies over deze sectoren worden getrokken.

Eerste appreciatie analyses kennisinstellingen

- Het betreft het eerste concept van de rapporten, waarop verfijning nog nodig is. Sommige zaken zijn in dit tijdsbestek en met de beschikbare modellen niet goed te kwantificeren, met name het effect op de doelen van de Kaderrichtlijn Water.
- De analyses leveren een globaal beeld van de effecten van een systeemaanpak (en van een aanpak gericht op alleen stikstof):
- Het percentage van de **VHR**-soorten op land dat in 2030 in condities leeft die geschikt zijn voor een gunstige staat van instandhouding stijgt van 70% naar 80% bij variant A en naar 75% bij variant B.
- Beide varianten bieden bruikbare handvatten om tot een nog hoger doelbereik VHR te komen, zo geven de kennisinstellingen aan, met name door ruimtelijk te dimensioneren, zoals ook de bedoeling is in de aanpak:
    - Opgekochte gronden meer aan natuur bestemmen
    - Opkoop met voorrang richten op gebieden waar verslechtering dreigt en/of anders te verdelen over de diersectoren
    - Agrarisch natuurbeheer ook op plekken waar dat het hardste nodig is.

- Innovatie meer richten op de gebieden met goed toekomstperspectief voor landbouw
- Middelen meer inzetten op natuurversterking en extensivering ipv innovatie
- Instrumentarium waar nodig meer verplichtend in te zetten.

Bijlage 1. Belangrijkste thema's vervolgaanpak stikstof

In deze bijlage worden de belangrijkste thema's geschetst voor het verder vormgeven van een systeemaanpak. In alle gevallen zijn ingrijpende maatregelen en een reservering van de daarvoor benodigde middelen vereist. Per thema staat hieronder weergegeven hoe dit in de integrale variant is geïnstrumenteerd, ter referentie voor een mogelijk maatregelenpakket.

1) **Integraliteit**

In een integrale stikstofaanpak streeft het kabinet naar synergie bij het nemen van (gebiedsgerichte) maatregelen ten behoeve van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de vereisten voor waterkwaliteit (Kaderrichtlijn water, KRW) en klimaatdoelstellingen (Klimaatakkoord, EU Green Deal). Deze (internationaal) verplichtende opgaves vergen stevige aanvullende stappen bovenop de huidige inzet. Met een integrale benadering kan tevens mede vorm worden gegeven aan nationaal maatschappelijk wenselijke doelstellingen, waaronder woningbouw. Waar opportuun worden kansen op andere terreinen benut, zoals luchtkwaliteit (Schone Lucht Akkoord), zoönose, fijnstof en geur, met inachtneming van de daarvoor geldende doelen en verplichtingen.

Een integrale aanpak vraagt om een initieel samenhangende budgettaire reservering omdat maatregelen voor de verschillende opgaven niet op elkaar kunnen wachten of niet separaat worden genomen. Door de samenhang kan de (kosten)efficiëntie en doelmatigheid van de inzet echter worden gemaximeerd. Ook wordt zo voorkomen dat partijen meerdere malen geconfronteerd worden met ingrijpende maatregelen of dat er lock-ins in sectoren ontstaan doordat maatregelen voor de stikstofopgave later in de (te korte) tijd niet geschikt zijn vanuit het perspectief van de water- of klimaatopgave.

Uit de analyse van de kennisinstellingen is het volgende op te maken over effecten in 2030:

- De integrale variant (A) haalt ten opzichte van de smalle variant (B) aanzienlijk meer natuurwinst. Dit is omdat naast stikstofreductie wordt ingezet op extensivering van de landbouw rond Natura 2000-gebieden en in veenweidegebieden. Het percentage van de **VHR**-soorten op land dat in 2030 in condities leeft die geschikt zijn voor een gunstige staat van instandhouding stijgt van 70% naar 80% bij variant A en naar 75% bij variant B. NB. PBL stelt dat zonder aanpalende maatregelen op het vlak van waterkwaliteit en kwantiteit, inrichting van natuurgebieden, en extra leefgebieden nooit tot 100% kan worden gekomen. Sterker, zonder uitbreiding van leefgebied zal naar verwachting maximaal voor 82 procent van de plant- en diersoorten condities worden geschapen die een gunstige staat van instandhouding mogelijk maken. Dat maakt ook dat er restkosten zijn bij de smalle variant om alsnog maatregelen op deze vlakken gedaan.
- In beide varianten wordt de **omgevingswaarde voor 2030** (50% gebieden onder de KDW) gehaald. In beide voorstellen neemt dit percentage toe naar bijna 60. Om ook het 2035-doel van 74 procent reductie te halen, zijn dus nog aanvullende en/of verder uitgewerkte maatregelen noodzakelijk. In de 60% is nog niet verwerkt dat door middel van ruimtelijk richten van maatregelen het effect omhoog kan, volgens de RIVM analyse naar 65%.
- In deze effectinschatting missen nog een aantal componenten die niet door PBL konden worden doorgerekend in deze analyse en dus voorlopig op PM staan:
- Het stikstofeffect van maatregelen in mobiliteit en industrie (1,7 mrd)
- De voorgestelde nieuwe klimaatmaatregelen uit de MCKE-notitie, zoals sluiten kolencentrales
- De kennisinstellingen laten zien dat er een aantal knoppen zijn waarmee de effectiviteit van de aanpak verder kan worden verhoogd (zie in de nota).
- Uit berekeningen PBL kan worden afgeleid dat de integrale variant voor de landbouw (zonder landgebruik) met name vanwege krimp uitkomt op een extra broeikasgasreductie van 2,6 mton in 2030. Hier zijn nog wel een aantal onzekerheden bij. PM opkoopvariant.
- Voor wat betreft het effect op het doelbereik op waterkwaliteit blijkt vooral het werken met een gebiedsgerichte aanpak significant (inschatting WUR). Verschillende maatregelen in ammoniakreductie hebben verschillend effect op uitspoeling en daarmee waterkwaliteit. Integraal bekijken van de opgave voorkomt onnodige afwenteling.

2) **Gebiedsgerichte benadering d.m.v. zonering**
De huidige stikstofaanpak kent een sterke gebiedsgerichte component waarbij gebiedsgericht maatregelen worden genomen ten aanzien van behoud en herstel van natuur en reductie van stikstof. In een integrale aanpak wordt daarop aanvullend in de gebiedsgerichte aanpak de verbinding gemaakt met de (lokale) opgaves ten aanzien van waterkwaliteit en klimaat. Praktisch gezien kan dit vorm krijgen door zonering van gebieden op basis van gebiedskenmerken en opgaven (zoals staat van de natuur, de kenmerken van de bodem, droogte, uitspoelinggevoeligheid, drinkwaterbescherming en stikstofbelasting). Zo worden per gebied kaders en randvoorwaarden gesteld ten aanzien van welke bedrijvigheid er (in de toekomst) wel en niet meer mogelijk is en welke maatregelen genomen moeten worden om te komen tot toekomstbestendig landgebruik. Dit is een ingrijpende maatregel, die voor regio's maar ook op individueel bedrijfsniveau verstrekkende gevolgen kan hebben. Evenwel geeft zonering (langetermijn)duidelijkheid over de toekomst van de diverse sectoren in een gebied, in het bijzonder de landbouw. In de gebiedsplannen die reeds voortkomen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering kan in meer detail worden uitgewerkt wat er in deze zones/gebieden nodig is voor natuur, stikstof, klimaat en water (en tot welke maatregelen en/of aanvullende doelstellingen dit leidt), waarbij de provincies hun rol als gebiedsregisseur in één of meerdere regio's oppakken.

Concreet betekent een besluit tot zonering dat de maatregelen in de integrale variant *waar nodig* gebiedsspecifiek worden ingezet. Dit betekent verschillende intensiteit van inzet per gebied van typen maatregelen. Maatregelen gericht op innovatie en extensivering worden daarmee ingezet in gebieden waar meer perspectief voor landbouw is, en maatregelen ter beëindiging van bedrijven worden in hogere mate gericht op gebieden met minder perspectief.

Uit de analyse van het RIVM blijkt dat het gericht inzetten van stikstofreducerende maatregelen efficiënter is ten opzichte van een generiek reductiepercentage voor emissies in de landbouw. Het daarbij via zonering opnemen van extra criteria voor klimaat en water heeft relatief weinig effect op het totaal aan stikstofreductie maar heeft een positieve bijdrage aan klimaat en KRW doelbereik. Zonering houdt rekening met meer criteria en beleidsterreinen.

Uit de analyse van de WUR blijkt dat bij verschillende typen gebied verschillende typen opgaven leidend zouden moeten zijn. Dit geldt zowel vanuit het oog op natuurbehoud als het behalen van de juridische verplichtingen. Dit leidt tot een advies voor een gedifferentieerde inzet van maatregelen.

3) **Onontkoombaarheid**
Vanuit de verschillende wettelijke verplichtingen voor natuurherstel- en verbetering, maar ook klimaat en waterkwaliteit, moeten resultaten onomstotelijk gerealiseerd worden. Ook recente jurisprudentie maakt steeds meer duidelijk dat een "onontkoombare" aanpak noodzakelijk is als behoud van natuurwaarden en realisatie van de goede watertoestand in de gebieden niet (blijvend) geborgd wordt. Het onontkoombaar maken van doelen, instrumenten en financiële middelen is noodzakelijk voor de doelmatigheid en voorspelbaarheid en hardheid van de integrale stikstofaanpak. Het is tevens een essentiële voorwaarde voor vereenvoudiging van toestemmingverlening. Als er voor een voldoende ambitieuze doelstelling voor stikstofreductie wordt gekozen – waar stikstof als knelpunt voor het borgen van behoud en het bereiken van herstel mee wordt weggenomen –ontstaat er zicht op een (wat stikstof betreft) op termijn eenvoudiger systematiek van toestemmingsverlening. Ook biedt dit meer rechtszekerheid voor bestaande ondernemers, waar die zich nu met handhavingsverzoeken (verzoeken om intrekking van hun vergunningen) geconfronteerd zien.

Een onontkoombare aanpak vraagt niet alleen om het expliciteren van landelijke en regionale/provinciale doelen en een tijdspad per gebied, maar ook om een maatregelenpakket dat garandeert dat de doelen worden gehaald, en vastgelegde kaders welke activiteiten waar nog mogelijk zijn. Vanuit de (dwingende) opgaven per gebied (zie thema 4) moet worden gekomen tot een bijbehorend instrumentarium. Mogelijk onderdeel van dit instrumentarium is, naast meer normerende maatregelen en naast vrijwillige stoppersregelingen, ook in voorkomend geval het meer ingrijpende instrumentarium van onteigening en/of het intrekken van vergunningen. De keuze voor inzet van een totaalpakket aan instrumentarium, waar ook hardere maatregelen onderdeel van kunnen zijn, vergt telkens ook een politieke afweging, zowel vanuit de opgave van een gebied als vanuit de landelijke opgaven.

Onontkoombaarheid vraagt onder andere om aanpassing en een intensievere inzet van bestaande instrumenten en nieuwe wet- en regelgeving. Onontkoombaarheid heeft ingrijpende gevolgen, ook op individueel bedrijfsniveau waar het gaat om het implementeren van concrete maatregelen. Sommige van deze maatregelen, zoals het intrekken van vergunningen en onteigening of het aanscherpen van emissie-eisen, kunnen tot maatschappelijke onrust leiden. Bij onteigening of intrekken van vergunningen moet tevens rekening worden gehouden met juridische procedures. Overigens geldt, zoals hierboven aangegeven, dat er ook juridische procedures te verwachten zijn (zoals intrekkingsverzoeken) wanneer er geen onontkoombare politieke keuzes worden gemaakt. Het behouden van sturing op de wijze waarop aan de opgave wordt voldaan is daarom een aanvullend argument voor een onontkoombare aanpak.

De vraag ligt voor of er politieke bereidheid is voor het komen tot een onontkoombare aanpak. Dit vergt het stellen van doelen op regionaal niveau (zie ook thema 4) maar ook inzet van maatregelen om daar te komen en de bereidheid om in voorkomende gevallen op individueel niveau als nodig hardere instrumenten zoals het intrekken van vergunningen toe te passen. De inzet van een dergelijk instrumentenpakket, en de daaronder liggende keuzes voor gebieden en sectoren, vergen telkens politieke afwegingen, zowel op nationaal als op provinciaal en lokaal niveau . Een keuze voor onontkoombaarheid kan bijdragen aan het verlenen van meer perspectief voor toestemmingsverlening, het bieden van rechtszekerheid en het voorkomen van rechtszaken.

4) **Provinciale/regionale (stikstof)doelstellingen**

De huidige omgevingswaarden uit de stikstofwet zijn generiek en kennen (nog) geen ruimtelijke uitwerking waar en hoeveel stikstof teruggedrongen moet worden. Door de landelijke omgevingswaarden voor in ieder geval stikstof te vertalen naar *bindende* provinciale/regionale doelstellingen, wordt de integrale aanpak zowel gericht als onontkoombaar. Zo kan de efficiëntie worden verhoogd bij de invulling van de opgaven en wordt duidelijker wie waarvoor aan de lat staat: het verduidelijkt de verantwoordelijkheid van partijen. De opgaven verschillen sterk per regio/provincie. Met het stellen van regionale/provinciale doelstellingen ontstaan er (grote) verschillen tussen de maatregelen die genomen moeten worden per regio/provincie. Dit vraagt onder andere om nauwe afstemming over inzet van maatregelen en beschikbaarheid van middelen met de provincies.

Een mogelijke vormgeving hiervan is het vaststellen van bindende omgevingswaarden zoals bedoeld in de Omgevingswet (en opgenomen in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering), eventueel aangevuld met voor andere overheden verplichtende bepalingen en maatregelen. Provincies kunnen daarnaast gebruik maken van de landinrichtingsinstrumenten zoals deze verankerd zijn in de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) en de Omgevingswet.

Concreet betekent het vaststellen van provinciale doelstellingen dat bindende doelstellingen voor in ieder geval stikstof door het Rijk worden vastgesteld. Deze doelstellingen kunnen per provincie – gelet op de verschillen in opgaves – in significante mate variëren, afhankelijk van wat het doel – het zekerstellen van de condities voor een goede staat van instandhouding. Ook voor andere opgaves kunnen daartoe regionale/provinciale doelstellingen worden vastgesteld, om het gewenste doelbereik voor klimaat en water in deze aanpak te realiseren.

5) **Perspectief: (stikstof)ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkeling**

De komende jaren vraagt een aantal urgente opgaven om ontwikkelruimte, zoals de energietransitie, post-corona economisch herstel, de woningbouwopgave en projecten van nationaal belang (zoals nationale veiligheid en infrastructuur). Met de huidige aanpak is deze ruimte (zeer) beperkt beschikbaar. Door het vaststellen van ambitieuze, bindende, doelstellingen en een instrumentarium waarvan de effecten zeker zijn, is er op termijn zicht op een vereenvoudigde systematiek van toestemmingsverlening. De termijn waarop dit mogelijk is kan per gebied of regio verschillen, afhankelijk van de staat van de gebieden. Voor de tussenliggende termijn verstevigt een meer ambitieuze en onontkoombare aanpak de juridische houdbaarheid van (nieuwe) vergunningen, hetgeen onzekerheid bij ondernemers over de toekomstbestendigheid van hun activiteiten wegneemt en daardoor bijdraagt aan een gunstiger investeringsklimaat. Een keuze voor een meer integrale variant draagt er daarbij zorg voor dat de toekomstbestendigheid van activiteiten ook in het kader van andere opgaven wordt gewaarborgd. Voor noodzakelijke nadere ontwikkelingen op de korte termijn kunnen (in lijn met het voorstel uit het Versnellingsakkoord) in beperkte mate tijdelijke stikstofbanken verder uitgebouwd en gevuld worden om zo doelgericht urgente maatschappelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Ook hiervoor zullen aanvullend stevige bronmaatregelen met zekere effecten genomen moeten worden, waarvan moet zijn aangetoond dat zij niet nodig zijn voor het behalen van de natuurdoelstellingen.

De vraag welke nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen waar – ook voor de korte termijn - vergt een nadere politieke afweging. Een belangrijk element daarbij is dat nieuw te vergunnen activiteiten ook toekomstbestendig dienen te zijn (zie thema 8).

6) **Financiering en instrumentarium**

De vervolgstappen in de (integrale) stikstofaanpak vragen om significante extra middelen om concrete additionele maatregelen te kunnen nemen. Gegeven de omvang van de te plegen inzet en het langjarige karakter hiervan is zekerheid en duidelijkheid over beschikbare financiering van belang. Het is van belang dat middelen en degene die daarvoor verantwoordelijk is passen bij de ambities. Er zijn verschillende budgettaire mogelijkheden om zekerheid en flexibiliteit van middelen te borgen. Er kan gewerkt worden via de departementale begrotingen (zoals nu het geval is met de structurele stikstofaanpak), maar ook de keuze worden gemaakt om een langjarig begrotingsfonds in te stellen. Uit dit fonds kunnen diverse (initieel) te nemen maatregelen en instrumenten ter realisatie van de doelstellingen en bestaande (generieke) maatregelen en programma's bekostigd worden. Maatregelen en instrumenten worden vormgegeven door gebruik te maken van de kennis en expertise van de provincies (en maatschappelijke partijen). Daarnaast kan een fonds benut worden voor lastig te plannen eventuele meerjarige of structurele kosten (zoals onderhoud) die uit deze maatregelen voortkomen. Ten aanzien van de maatregelen kunnen provincies eventueel een *right to challenge* worden geboden, onder voorwaarde dat alternatieve maatregelen dezelfde opbrengst genereren en meerkosten niet ten laste van het rijk komen. De omvang van de benodigde middelen is afhankelijk van de ambities en breedte van de aanpak en de daaruit volgende maatregelen die financiering behoeven. Daarbij geldt dat de vormgeving van maatregelen, zowel ten aanzien van de doelstellingen als ondersteuning, van in het bijzonder de landbouwsector, impact hebben op de verdeling van publiek-private kosten en zo de benodigde publieke middelen en vereiste private bijdrage.

NB: Ten aanzien van maatregelen wordt op dit moment met open blik en zonder beperkingen gekeken naar generieke en gebiedsgerichte maatregelen in alle sectoren, waaronder industrie, mobiliteit, energie en landbouw. Er wordt nu geen voorschot genomen op eventuele ruimtelijk differentiatie van maatregelen, hier is verdere uitwerking voor nodig. Ook wordt in de besluitvorming op dit moment nog geen voorschot genomen op keuzes voor veehouderijsectoren waar als gevolg van maatregelen krimp van de veestapel is voorzien, als ook de omvang van deze reductie.

Onderstaande twee varianten schetsen concreet het instrumentarium dat nu is meegenomen in de doorrekeningen.

Voor de financiering hiervan dient te worden afgewogen of de reguliere departementale begroting voldoende zekerheid biedt aangaande afbakening en flexibiliteit van middelen. Hierbij kan ook worden gekozen voor het opzetten van een separaat **begrotingsfonds**.

Variant 1: integrale variant (24 mld.)

Deze variant zou conform de doorrekening van PBL indicatief leiden tot een krimp van de veestapel van ca 30 procent op melkvee, 10 procent varkenshouderijen en ruim 20 procent pluimveehouderijen. Tevens heeft dit pakket maatregelen voor zowel de stoppende als blijvende boeren.

- Opkoop van gemiddeld 30% van de (melk)veehouderijen, inclusief opkoop dierrechten en sloop stallen (8 mld).
- Afwaardering van vrijkomende grond bij opkoop van veehouderijbedrijven wordt ingezet voor natuur of extensivering van de blijvende, omschakelende landbouw (9 mld., inclusief uitvoeringskosten)
- Omschakelen van blijvende landbouwers naar extensieve, emissiearme landbouw die in samenhang met de natuur werkt (natuurinclusieve landbouw) (3,7 mld), waardoor het verdienvermogen van deze ondernemers op peil blijft en ze worden beloond voor het bijdragen aan de instandhouding van de natuur, oplossen verminderen van emissies en het leveren van publieke diensten.
- Innovatie en kennis in de landbouw (totaal 3,6 mld), waaronder ontwikkeling en uitrol integraal emissie-arme stallen (1,8 mld).

Variant 2: opkoopvariant (9 mld.)

Deze variant zou conform de doorrekening van PBL indicatief leiden tot een krimp van de veestapel van ca 35 procent op melkvee, ruim 40 procent varkenshouderijen en 55 procent pluimveehouderijen.

Opkoop veehouderijen
- Opkoop van 30% van alle veehouderijen (9 mld)
- Daarnaast bevat dit pakket 167 mln voor invoering doelsturing, innovatie en korte termijn regels mbt bemesting. De effecten van deze aanvullende maatregelen zijn door PBL niet gekwantificeerd.

7) **Perspectief landbouw**

De voorziene stappen in de stikstofaanpak zullen verstrekkende gevolgen hebben voor in het bijzonder het landelijk gebied en de agrarische sector(en). (Neven)effecten voor de sector kunnen vermindering in omzet, handelsbalans, veestapel en werkgelegenheid zijn. Om deze ingrijpende transitie mogelijk te kunnen maken, zowel met het oog op bedrijfseconomische gronden als draagvlak, zal de sector daarbij ondersteund moeten worden. Deze ondersteuning vormt onderdeel van een integrale aanpak. Dit hebben bedrijven nodig om de komende jaren investeringen voor de langere termijn te doen. Het kabinet kan een integrale aanpak en de transitie die daarmee gepaard gaat benutten om het duurzame karakter van de landbouw te versterken en te zorgen dat deze past bij een gebied. Tegelijk kan een toekomstbestendige landbouw zo actief bijdragen aan het behalen van verschillende doelstellingen op bijvoorbeeld natuur en biodiversiteit. Het kabinet moet hiervoor diverse ondersteunende instrumenten gericht op omschakeling naar emissiearm boeren en alternatieve verdienmodellen inzetten (inclusief benodigde financiering) met als doel bedrijven toekomstperspectief te bieden. Het gaat onder meer om de opkoop van grond ten behoeve van extensivering van bedrijven en verplaatsing van bedrijven die een doorstart willen maken, maar ook om het geven van ruimte in de daarvoor geschikte gebieden voor bijvoorbeeld duurzame innovatieve en emissiearme landbouw boven andere ruimtelijke activiteiten. Het kabinet kan ondernemers ook perspectief bieden door stoppen te faciliteren en ondernemers te helpen een andere economische activiteit te beginnen. Tevens geldt dat (agrarische) alternatieven voor activiteiten die beëindigd worden, evengoed duurzaam moeten zijn met het oog op klimaat, water, bodem of luchtkwaliteit.

Perspectief betekent ook dat duidelijk wordt gemaakt wat waar wel en niet meer mogelijk is met oog op de opgaves van stikstof, klimaat en water en dat zowel de blijvende als stoppende landbouwers worden ondersteund.
Vanuit de gebiedsgerichte aanpak en zonering zal dat dus betekenen dat in sommige gebieden er geen ruimte (meer) is voor landbouw. In andere gebieden is extensieve landbouw wel degelijk mogelijk, maar is deze onder- of nevengeschikt aan natuur en zal het economisch perspectief vooral zitten in extensieve, multifunctionele landbouw. Terwijl in de gebied ver van kwetsbare natuurgebieden de landbouw juist voorrang moet krijgen. Het perspectief en de bijbehorende steun zal daarom per gebied ook anders zijn.

Het integrale pakket – zoals ook omschreven onder punt 6 - is zo samengesteld en gedimensioneerd dat het in zijn totaliteit perspectief biedt voor zowel stoppers als blijvers. Daarmee behelst een keuze voor een dergelijk pakket concreet ook het bieden van perspectief binnen de voor landbouw gewenste transitie.

Het smalle pakket biedt helderheid door een heffing en aangescherpte normstelling in het vooruitzicht te stellen. Dit pakket beoogt bestaande middelen, zoals bijv. de ruim 700 mln. per jaar uit het GLB, in te zetten voor maximale ondersteuning in de transitie. Maar de heffing op de uitstoot van ammoniak en broeikasgassen in stallen zal leiden tot extra kosten voor boeren. Voor de melkveehouderij kunnen de gevolgen aanzienlijk zijn en mogelijk zelfs leiden tot faillissementen.

De beoogde krimp van de veestapel zal invloed hebben op de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het gehele agrocomplex (dus ook de toeleverende en verwerkende industrieën). De integrale variant betekent een krimp van circa 4-5 miljard euro per jaar voor het agrocomplex. De geïntensiveerde variant 6-7 miljard euro per jaar.

Ten opzichte van de huidige toegevoegde waarde van het totale agrocomplex bedraagt de krimp 7 tot 9 procent (integrale variant) en 11 tot 13 procent (smalle variant).

Uit de doorrekening van het PBL blijkt tevens dat de integrale variant in veel verder gaande mate perspectief biedt aan de landbouwsector. De integrale variant zorgt voor aanzienlijke lastenverzwaring en faillissementen bij blijvende boeren.

8) **Invoeren van (aangescherpte) duurzaamheidseisen toestemmingsverlening**
Door in de toekomst duurzaamheidscriteria te koppelen aan toestemmingsverlening worden bedrijven sectorbreed gedwongen te verduurzamen, en hebben daarmee zelf ook minder gebruiksruimte nodig. Dit geldt bijvoorbeeld voor prioritaire opgaven zoals de woningbouw. Daarbij bestaat een expliciete keuze om niet alleen nieuwe, maar ook bestaande activiteiten onderhevig te maken aan aangescherpte duurzaamheidscriteria. Denk daarbij aan BBT-eisen (best beschikbare techniek) of actualiseringsverplichtingen. Zo wordt voorkomen dat (nieuwe) ontwikkelruimte ingezet wordt voor ontwikkelingen die niet duurzaam en toekomstvast zijn en een bijdrage geleverd aan het verminderen van stikstofuitstoot. Ook ingrepen met betrekking tot (het intrekken van) latente ruimte of een andere afromingspercentage voor extern salderen zijn denkbaar. Voor nationale (veiligheids)belangen kan een uitzondering op de beperkingen nodig zijn, om de noodzakelijke ontwikkelingen mogelijk te kunnen blijven maken.

Nadere uitwerking hoe verdere duurzaamheidscriteria in vergunningverlening effectief ingepast kunnen worden, zal nodig zijn, rekening houdend met de bestaande eisen (vanuit onder andere klimaatbeleid en luchtkwaliteit) en verduurzamingsmogelijkheden van bedrijven en sectoren. Aangescherpte duurzaamheidseisen kunnen als gevolg hebben dat er voor (nieuwe of bestaande) activiteiten minder of geen perspectief is als deze niet passen binnen de transitie naar verduurzaming en/of bedrijven daarin niet ondersteund kunnen worden.

9) **Governance en uitvoering**
Het kabinet zal samen met medeoverheden en uitvoeringsorganen dienen te komen tot uitvoering van de (gebiedsgerichte) systeemaanpak, waaronder het vaststellen van de doelstellingen en de inzet van instrumentarium. Dit vergt ook het nader uitwerken van de uitvoeringscapaciteit bij Rijk, medeoverheden en uitvoeringsorganen, daarbij rekening houdend met het feit dat het tempo waarin de aanpak vervolg moet krijgen een uitdaging vormt en de uitvoering weerbarstig kan zijn. Het Rijk zal daarbij kiezen voor een steviger regierol met dwingender sturing, gelet op het complexe en provincie-overschrijdende karakter van de verschillende opgaves en realisatie daarvan. De ijkpunten van een goede governance uit het IBO Ruimtelijke ordening kunnen als toetssteen worden gebruikt (mede via het Nationaal Programma Landelijk Gebied). De provincies vertolken op hun beurt de rol van gebiedsregisseur in één of meerdere regio's bij de vertaling van de aanpak, met het oog op hun ervaring in zowel de multiproblematiek in de gebieden alsook de betrokkenheid met diverse stakeholders. Het genoemde 'right to challenge' biedt provincies mogelijkheden om andere lokale opgaven mee te koppelen en tot maatwerk te komen dat aansluit bij de sociaal-economische structuur in een gebied. Een heldere invulling van rollen, taken en bevoegdheden vanuit het Rijk dragen hier aan bij. Deze invulling moet in balans zijn met financiële middelen.

Het Rijk zal bij een keuze voor een integrale variant een steviger regierol pakken in het bereiken van de verschillende opgaven, die ook binnen het Rijk centraal wordt belegd. Een sterke uitvoeringsorganisatie voor de uitvoeringskracht is daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde.

Ministerie van Financiën

Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:
☑ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) ☐ JA, GEHEEL

TERSTOND
TER ADVISERING
Aan
de minister gez.

persoonsgegevens

nota

Advisering Stuurgroep klimaat/stikstof 26/8, 15.00 uur – onderdeel stikstof

Datum
26 augustus 2021

Notanummer
2021-0000173853

Bijlagen
1. Concept notitie MCSP
2. Advies Landsadvocaat

Aanleiding

De tweede bijeenkomst van de stuurgroep stikstof/klimaat waarin MLNV voorstelt een integraal maatregelenpakket stikstof verder uit te werken en budget voor de aanpak te reserveren. U wordt vervangen door persoonsgegevens *NB: we adviseren op basis van een concept (bijlage 1).*

Advies

- Uw hoofdboodschap uit de MC 20/8 te herhalen, nml. met één maatregelenpakket het probleem definitief oplossen:
  - Dit vraagt om een fundamenteel andere aanpak dan de huidige stikstofaanpak en impliceert ingrijpende, politiek ingewikkelde keuzes die passen bij formatie.
  - Er ligt nu geen concreet maatregelenpakket dat het stikstofprobleem definitief oplost: geen pakket dat dé overtuigende en gevalideerde oplossing biedt voor integrale doelen op het terrein van stikstof, klimaat, natuur en water, wat kosteneffectief en juridisch zeker is en draagvlak heeft.
- Uw steun uitspreken verder te werken aan zo'n pakket en nu afspreken dat hierbij inzichten uit beide door PBL doorgerekende varianten op tafel blijven.
- Niet in te stemmen met een begrotingsfonds voor stikstof en/of reserveren van middelen op AP (*NB: laatste info van LNV is dat ze een bedrag van 20 mld. willen voorstellen)* maar dit integraal bij besluitvorming over maatregelen te bezien in de formatie.
- eenheid van kabinetsbeleid

NB: qua indicatie budgettaire omvang opkoop piekbelasters: in de FIN-variant doorgerekend door PBL becijferen we voor 10% opkoop via onteigening ca. 3,8 mld. De micro-analyse van persoonsgegevens laat zien dat dit goedkoper kan (die cijfers laten we op uw verzoek valideren door RIVM, deze uitvraagt loopt.)

Toelichting

Inhoud notitie MLNV

- MLNV heeft n.a.v. de MCSP 20/8 een nieuwe notitie geschreven waarin zij nader reflecteert op de in de MCSP gestelde vragen en stelt:
  - Een andere aanpak is nodig om de milieuproblemen en de problematiek met vergunningverlening op te lossen;
  - Focus zou in een dergelijke aanpak meer moeten liggen op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR);
  - Variant A (wat "het integrale pakket" wordt genoemd) heeft wat VHR betreft de meeste potentie en kan via een aantal optimalisatieslagen worden verbeterd;
  - De restopgave VHR-doelbereik kan volgens PBL alleen worden ingevuld met aanleg van nieuwe natuur. LNV schakelt redelijk eenvoudig door naar een opkoop van gronden voor natuur (raming ca. 9-12 mld. *bovenop* pakket van 24 mld.);
  - Kortetermijnmaatregelen zijn niet nodig en niet verstandig.
- Op basis van deze reflectie stelt MLNV voor een fonds in te stellen/budget te reserveren en een integraal pakket verder uit te werken met behulp van PBL en CPB, t.b.v. de formatie of een Nota van Wijziging in oktober in het geval de formatie dan nog niet in een afrondende fase is.
- LNV heeft ook advies gevraagd aan de Landsadvocaat over een systeemaanpak. De LA stelt (zie bijlage 2) dat de systeemaanpak perspectief biedt, maar legt de nadruk op de noodzaak tot een zekere aanpak, waarbij het volgens de LA onontkoombaar is ook al direct in te zetten op de niet-vrijwillige beëindiging van piekbelasters, evt. zelfs via het intrekken van vergunningen.

Appreciatie FIN

- Wij delen de reflectie dat een nieuwe stikstofaanpak anders moet, maar de notitie van LNV focust te veel op de VHR en niet op de noodzaak tot stikstofreductie. Dit blijft echter nodig: er zijn wettelijke doelen en als stikstofuitstoot hoog blijft, gaat de natuur weer achteruit.
- Ook is onduidelijk hoe de integrale aanpak klimaat/water/lucht meeneemt. Het is onduidelijk welke doelen wanneer behaald moeten worden. Het is evident dat de aanpak nog niet voldoende is uitgewerkt.
- Het is daarom te beperkt om alleen verder te bouwen op variant A, maar juist met brede blik te kijken naar de kansen in variant B en daarbij ook gebruik te maken van ambtelijk FIN-werk over de uitkoop op basis van micro-data en uitwerking van de inzet van de vrijvallende grond.
- Het is niet opportuun om geld te reserveren als de aanpak nog niet duidelijk is. Dit leidt ertoe dat er een incentive ontstaat om het gereserveerde bedrag in te vullen i.p.v. een concreet pakket samen te stellen en op basis daarvan de middelen vast te stellen. Tevens staat FIN minder sterk om stevig te sturen op randvoorwaardes voor de aanpak (verplicht, gericht en kosteneffectief).

Ministerie van Financiën

Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:
☑ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER NOTA (MARKEER) ☐ JA, GEHEEL

HEDEN
TER ADVISERING TBV MCSP 27/8, PT 3
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Persoonsgegevens

nota

Vervolgstappen aanpak stikstof (pt. 3)

Datum
26 augustus 2021

Notanummer
2021-0000174172

Bijlagen
1. Notitie MCSP
2. Advies Landsadvocaat

Aanleiding

In de stuurgroep 26/8 is afgesproken stikstof verder uit te werken voor de formatie en evt. een Nota van Wijziging. MLNV vraagt de MCSP hiermee in te stemmen. Ze stelt – cf. standpunt FIN - niet meer voor een reservering op de AP te treffen of een begrotingsfonds in te stellen.

Advies

- U kunt uw steun uitspreken verder te werken aan een maatregelenpakket dat het stikstofprobleem definitief oplost.
- U kunt verzoeken dat inzichten uit beide door PBL doorgerekende varianten daarbij op tafel blijven, dit helpt ons in de nadere ambtelijke uitwerking met LNV.

Toelichting

<u>Inhoud notitie MLNV</u>

- MLNV heeft n.a.v. de MCSP 20/8 een nieuwe notitie (zie bijlage 1) geschreven waarin zij nader reflecteert op de in de MCSP gestelde vragen en stelt:
  - Een andere aanpak is nodig om de milieuproblemen en de problematiek met vergunningverlening op te lossen;
  - Focus zou in een dergelijke aanpak meer moeten liggen op de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR);
  - Variant A (wat "het integrale pakket" wordt genoemd) heeft wat VHR betreft de meeste potentie en valt via een aantal optimalisatieslagen te verbeteren;
  - De restopgave VHR-doelbereik kan volgens PBL alleen worden ingevuld met aanleg van nieuwe natuur. LNV schakelt redelijk eenvoudig door naar de opkoop van gronden voor natuur (raming 12 mld. *bovenop* LNV-pakket van 24 mld.);
  - Kortetermijnmaatregelen zijn niet nodig en niet verstandig.
- Op basis van deze reflectie stelt MLNV voor een integraal pakket verder uit te werken met behulp van PBL en CPB t.b.v. de formatie of mogelijk via een Nota van Wijziging indien de formatie t.z.t. naar politiek oordeel te lang duurt.
- LNV heeft ook advies gevraagd aan de Landsadvocaat over een systeemaanpak. De LA stelt (zie bijlage 2) dat de systeemaanpak perspectief biedt, maar legt de nadruk op de noodzaak tot een zekere aanpak, waarbij het volgens de LA onontkoombaar is ook al direct in te zetten op de niet-vrijwillige beëindiging van piekbelasters, evt. zelfs via het intrekken van vergunningen.

Appreciatie FIN

- Wij delen de reflectie dat een nieuwe stikstofaanpak anders moet, maar de notitie van LNV focust te veel op de VHR en niet op de noodzaak tot stikstofreductie. Dit blijft echter nodig: er zijn wettelijke doelen en als de stikstofuitstoot hoog blijft, gaat de natuur weer achteruit.
- Ook is onduidelijk hoe de integrale aanpak klimaat/water/lucht meeneemt. Het is onduidelijk welke doelen wanneer behaald moeten worden. Het is evident dat de aanpak nog niet voldoende is uitgewerkt en het is prettig dat hiervoor nu meer tijd is.
- Het is o.i. te beperkt om alleen verder te bouwen op variant A, maar juist met brede blik te kijken naar de kansen in variant B en daarbij ook gebruik te maken van ambtelijk FIN-werk over de uitkoop op basis van micro-data en uitwerking van de inzet van de vrijvallende grond. Ook is het nuttig nieuwe routes te verkennen, zoals het doelbereik van een gerichte investering in natuur.
- Tot slot ondersteunen wij de conclusie van de landsadvocaat dat niet-vrijwillige beëindiging van piekbelasters onderdeel moet zijn van een nieuwe stikstofaanpak. Dit is o.i. onvermijdelijk maar ingrijpend, waarbij we het ons voor kunnen stellen dat het (politiek) voor de hand ligt dit onderdeel van een breder pakket aan maatregelen te laten zijn.
- Qua indicatie budgettaire omvang opkoop piekbelasters: in de FIN-variant die is doorgerekend door PBL becijferen we voor 10% opkoop via onteigening ca. 3,8 mld. De micro-analyse van [Persoonsgegevens] voorziet dat dit goedkoper kan (die cijfers laten we op uw verzoek valideren door RIVM, deze uitvraagt loopt.)

Datum
26 augustus 2021

Notanummer
2021-0000174172

Bijlagen
1. Concept notitie MCSP (versie Stuurgroep)
2. Advies Landsadvocaat

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER ADVISERING
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
de minister

Persoonsgegevens

nota

Voorbereiding technische briefing stikstof PBL 1/10

Datum
30 september 2021

Notanummer
2021-0000197738

Bijlagen
1. Concept presentatie PBL

Aanleiding

De MCSP verzocht om een briefing over stikstof. PBL verzorgt 1/10 voorafgaand aan de MR van 10:30-11:15 een presentatie, de Landsadvocaat is verhinderd. U (stas) sluit mogelijk aan.

Adviezen

U kunt de presentatie aanhoren.

Kern

- PBL rekende twee pakketten door: 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 opkoop melkvee, pluimvee, varkens en een stalemissieheffing.
- Beide pakketten scoren ongeveer hetzelfde op stikstof en klimaat, maar de LNV-variant scoort beter op het verbeteren van de natuurcondities (Vogel- en Habitatrichtlijn, VHR). Dit wel tegen een enorm hoge prijs van 15 mld., wat zeker ook goedkoper kan.
- In de nadere uitwerking zien wij de volgende aandachtspunten:
  - Helder maken op welke doelen we sturen. PBL acht de focus op de Kritische Depositiewaarde (KDW) in de huidige stikstofwet te eenzijdig. PBL schuift de VHR[1] nadrukkelijk naar voren als belangrijkste richtpunt, maar welke concrete doelen horen hierbij en wat impliceert deze "koerswijziging"?
  - Het element verplicht meer naar voren laten komen. LNV ziet verplichting als sluitstuk, terwijl op bepaalde plekken verplichte uitkoop van piekbelasters onvermijdelijk is en je hier direct mee moet starten. PBL merkt hier in de conceptpresentatie niets over op, terwijl de belangrijkste les van de huidige stikstofaanpak is dat die niet toereikend is mede door het vrijwillige karakter van alle maatregelen.
  - De MCSP heeft ook opgemerkt dat de kosten hoog zijn, maar LNV lijkt in de uitwerking eerder aan te sturen op een top-up van hun 24 mld. pakket. Wij zien ruimte om op een efficiëntere wijze het pakket in te richten (bijv. door nog gerichter veehouderijen en evt. hun grond op te kopen en directe inzet op natuur i.p.v. alleen indirect via extensivering van de landbouw).

[1] De VHR richt zich op de gunstige staat van instandhouding van natuur en stelt dat verslechtering van de natuur niet mag. Stikstofdepositie is een belangrijke factor in die verslechtering. De VHR schrijft geen concrete datum voor waarop 100% gunstige instandhouding van de natuur bereikt moet zijn; er moet sprake zijn van progressie.

Toelichting

- In de tabel hieronder zijn de bevindingen van de PBL-doorrekening opgenomen. Hieruit blijkt dat de FIN-variant (9 mld.) hetzelfde of beter scoort dan de LNV-variant (24 mld.) op klimaat, ammoniakemissie en KDW. De LNV-variant scoort beter op VHR-doelbereik.
- Het is daarmee opvallend dat PBL in de conceptpresentatie opmerkt dat pakket A meer potentie heeft dan pakket B. Al is het maar omdat het budgettaire verschil van 15 mld. voor de FIN-variant aanvullende gerichte investeringen in natuurkwaliteit en –uitbreiding of doelmatige investeringen in de ondersteuning van de sector bij de transitie naar de duurzame landbouw mogelijk maakt die leiden tot hoger VHR-doelbereik.

Indicator	Huidig	Basispad	Structurele aanpak stikstof	Variant A (LNV)	Variant B (FIN)
		(2030)	Verandering t.o.v. van het basispad		
Ammoniakemissie uit de landbouw (kiloton per jaar)	111	100	-16	-30	-36
Emissies van broeikasgassen uit land- en tuinbouw inclusief landgebruik (megaton CO_2-eq per jaar)	31	28	-1	-5	-5
Percentage stikstofgevoelige landnatuur onder de kritische depositiewaarde (KDW) (%)	25	39	+9	+18	+20
Biodiversiteit landnatuur (VHR) (%)	55	63	+9	+16	+11

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER INFORMATIE
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

26/10

Persoonsgegevens

nota

Stavaza en aandachtspunten stikstof

Datum
7 oktober 2021

Notanummer
2021-0000204039

Bijlagen
1. Micro-analyse Persoonsgegevens

Aanleiding

De MCSP 12/10 gaat niet door i.v.m. overlap met de formatie. LNV heeft verder gewerkt aan het eigen pakket (was 24 mld., nu 28 mld.) en geeft informeel aan deze denkrichting verder te bespreken in de formatie. Graag brengen we u op de hoogte van de stavaza en het belang van een vervolgopdracht aan PBL c.s.

Kern

- De LNV-variant is o.i. problematisch om twee redenen: 1) het lost het probleem niet op; 2) het is onnodig duur. Naar onze huidige inzichten is het mogelijk om een oplossing te vinden die fors goedkoper is dan wat LNV voorstelt, o.a. via meer gerichte uitkoop. Ter illustratie: zou je alleen op de stikstofdoelen sturen, wijst een micro-analyse van Persoonsgegevens (bijlage 1) uit dat 12 mld. gerichte en verplichte opkoop het doel (74% KDW) voor 2035 invult. Met een ongerichte uitkoopstrategie zou dit meer dan 20 mld. zijn. Ook haalt de doorgerekende LNV-variant (24 mld.) dit KDW-doel niet, dit pakket komt niet verder dan 59%.
- Omdat enkel sturen op stikstofdoelen naar verwachting niet voldoende is om de vergunningverlening weer op gang te brengen is ook een alternatief pakket denkbaar à 12-15 mld. dat stuurt op zowel stikstof- als natuurdoelen. Elementen in zo'n pakket zijn verplichte en gerichte opkoop, normering en beprijzing d.m.v. een heffing, gerichte natuurmaatregelen, evt. intensivering van innovatiesubsidies, en gerichte opkoop van gronden rondom N2000-gebieden. De LNV-variant is ook duur vanwege grondbeleid; gerichte uitkoop kan echter wel kansen bieden, voor natuurdoelen maar ook voor beleidsopgaven als woningbouw. Dit behoeft nog wel verdere uitwerking.
- Bovenstaande maakt duidelijk dat er veel te kiezen valt, maar ook dat extra duidelijkheid omtrent bijvoorbeeld doelen gewenst is. Om tot een doeltreffende en doelmatige aanpak te komen dienen drie dingen te gebeuren:
  1) PBL/WUR/RIVM vragen om **doelen** te operationaliseren die gehaald moeten worden om de problemen rondom vergunningverlening op te lossen en te voldoen aan de internationale en nationale stikstof-, klimaat- en waterdoelen.
  2) Ruimtelijke/gebiedsgerichte optimalisatie verwerken in het model van PBL, zodat **heel gericht** beleid kan worden gemaakt en doorgerekend: hier is veel winst te behalen volgens RIVM, Persoonsgegevens en analyse Persoonsgegevens (bijlage 1).
  3) Uitwerken en doorrekenen van **meerdere scenario's** op basis van 1 en 2.
- We verkennen ambtelijk de mogelijkheden hiertoe, een politieke uitvraag aan de kennisbureaus tot het uitwerken van opties langs deze lijnen zou het proces versnellen.

Toelichting

- Op dit moment is de benadering van LNV "hoe hoger we op alle doelen scoren, hoe beter". Dit wordt vooral gedaan door het verder aankleden van het eigen pakket met extra maatregelen. Ze maken daarbij beperkt gebruik van relevante inzichten uit de FIN-variant; ze breiden alleen hun opkoopvariant uit met varkens en pluimvee omdat uit de FIN-variant bleek dat dit kosteneffectief is.
- Een aantal fundamentele zaken is niet opgevolgd, waar we in het vervolgproces wel aandacht aan moeten besteden:
  1) het operationaliseren van doelen. De stikstofwet bevat concrete doelen maar PBL geeft aan dat het behalen van deze doelen niet betekent dat aan de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt voldaan, waarmee vergunningverlening problematisch blijft. Hulp van PBL/WUR/RIVM is nodig om vast te stellen hoe doelen voor natuur, stikstof, klimaat en water kunnen worden geoperationaliseerd in een nieuwe aanpak, zodat het pakket ook kan worden getoetst aan deze doelen. PBL geeft aan dat het uitmaakt waar de politiek de nadruk op wil leggen (oplossen vergunningverlening, herstel natuur, transitie landbouwsector).
  2) gebruik maken van ruimtelijke optimalisatie. Onderzoek van RIVM Persoonsgegevens en ambtelijke analyse laten zien dat er een grote efficiencyslag te behalen valt in het ruimtelijk vormgeven en doorrekenen van de maatregelen. Cijfers van RIVM wijzen uit dat alleen al werken met een zonering of focus op stikstofdepositie terugdringen 15-40% meer effect kan worden behaald dan generieke emissiereductie.
  Persoonsgegevens heeft op basis van RIVM-data bekeken hoe opkoop zo kostenefficiënt mogelijk kan worden vormgegeven (bijlage 1). Er is een groot verschil in kostenefficiëntie tussen bedrijven, wat aangeeft dat je met gericht beleid minder bedrijven hoeft op te kopen voor dezelfde stikstofreductie. Het macromodel waarin PBL de beleidspakketten in de zomer heeft doorgerekend, bevat niet deze mate van detail.
  3) op basis 1 en 2 verschillende doelen en scenario's uitwerken i.t.t. een alles-of-niets voorstel van LNV. Zo kan de aanpak optimaal worden vormgegeven en prioriteiten worden gekozen. Er zijn aanwijzingen dat de mate van extensieve landbouw die LNV voorstelt niet noodzakelijk is om de stikstof- of natuurdoelen te halen, maar eerder dient om een transitie naar kringlooplandbouw te realiseren. Een gerichte investering direct in natuur en het aanpassen van bedrijfsvoering vooral op bedrijven nabij een natuurgebied zou effectiever kunnen zijn.
- Dit is complexe materie: het is essentieel een vervolgopdracht aan PBL/RIVM te verstrekken voor het langs bovenstaande lijnen vormgeven van een doorrekening van verschillende scenario's die verschillende doelen dienen.
- Ambtelijk FIN heeft verder gewerkt aan het optimaliseren van uitkoopregelingen op basis van micro-data en het in kaart brengen van mogelijke aanscherpingen op de eigen variant. Een gerichte investering in natuur lijkt hier het meest voor de hand liggend. PBL geeft aan dat extensivering van de landbouwsector ook bijdraagt aan natuur, maar vooral nabij natuurgebieden. Bestaande instrumenten zoals de GLB-middelen daar inzetten zou al veel kunnen opleveren, of zeer gerichte opkoop van gronden voor dit doel. We werken ook verder aan de normerings/beprijzingsinstrumenten, zoals de heffing. Eventueel kan hierbij extra ondersteuning voor de sector in de vorm van innovatiesubsidies worden opgenomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.