Doc. nr.	Datum	Naam Document	Toelichting
1	16-3-2021	Advies verkenningen stikstof.docx	
2	12-5-2021	Nota-min- Stand van zaken stikstof	
3	12-5-2021	Nota-min-Stand van zaken stikstof	
4	19-5-2021	Nota-min-Appreciatie Stikstof Versnellingsakkoord	
5	27-5-2021	Nota-min-antwoord op stikstofvragen	
6	2-6-2021	Nota-min-voorbespreking BWO stikstof 8/6	
7	2-6-2021	Bijlage 1 A4 LNV MR Bespreking maatschappelijke initiatieven stikstof t.v.b. Ministerraad	
8	2-6-2021	Bijlage 2 Financiële plaat LNV voorgesteld pakket stikstofaanpak	
9	2-6-2021	Bijlage 3 Alternatief voorstel ambtelijk FIN	
10	2-6-2021	Nota-min-Voorbespreking BWO stikstof 8/6	
11	7-6-2021	Nota-Min- Voorbereiding BWO stikstof 8/6	
12	7-6-2021	Nota-Min-Inzet onderuitputting saneringsregeling varkenshouderijen	
13	10-6-2021	Nota-min-stas- Stand van zaken en mogelijke fiscale maatregelen stikstof	
14	14-6-2021	Nota-Min-Voorbereiding BWO stikstof 16/6 - 18:15-19:15	
15	1-7-2021	Bijlage 4 - notitie stikstof t.b.v. augustusbesluitvorming	
16	1-7-2021	3 MCSP LNV 21174820 Verdere aanpak stikstofproblematiek.pdf	
17	2-7-2021	Nota-Min-Rapport 'Naar een ontspannen Nederland'	
18	5-7-2021	Nota-min-stas-MCKE/MCSP 67 - verdere aanpak stikstof (pt. 3)	
19	5-7-2021	Nota-min-stas- MCKE/MCSP 67 - verdere aanpak stikstof (pt. 3)	
20	5-7-2021	Nota-min-stas-Oplegger MCKEMCSP 6/7	
21	15-7-2021	Scenario gerichte opkoop en doelsturing	
22	15-7-2021	Maatregelentabel 9 mld. variant.pdf	
23	15-7-2021	Excelbijlage met onderliggende berekeningen opkoop	
24	16-7-2021	Maatregelentabel 24 mld. variant.pdf	
25	28-7-2021	Verzoek vervolg stikstofaanpak	
26	6-8-2021	Nota-min-Kostenefficiëntie stikstofaanpak	
27	17-8-2021	Stikstof microdata - Berekening FIN	
28	18-8-2021	Presentatie Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof	
29	18-8-2021	Nota-min- Eerste resultaten planbureaus stikstof	
30	19-8-2021	Nota-min-stas- Vervolgstappen aanpak stikstof (pt. 2)	
31	20-8-2021	Concept Notitie MCSP LNV Vervolgstappen aanpak stikstof	
32	26-8-2021	Nota-min-Advisering stuurgroep klimaat-stikstof	
33	26-8-2021	Nota-min-vervolgstappen aanpak stikstof (pt. 3)	
34	30-9-2021	Nota-min-Voorbereiding technische briefing stikstof PBL 1/10	
35	7-10-2021	Nota-Stas-Stavaza en aandachtspunten stikstof	
36	8-10-2021	Presentatie Stikstof uitkoop-scenario's, berekeningen met RIVM micro-data	
37	8-10-2021	211008 Microdatamodel_Stikstof_DO_08-10-21.pdf	
38	12-10-2021	Nota-min-Verdere aanpak stikstof (pt. 14)	
39	15-10-2021	Oplegnota bij rapporten kennisinstellingen i.h.k.v. vervolgaanpak stikstof	
40	10-11-2021	nota-min-Voortgangsbrief stikstof - MR 1211 pt 18d	
41	21-1-2022	Notitie Interactieve beleidstool op basis Aerius	In dit document is sprake van verouderde cijfers uit berekeningen die sindsdien zijn geupdated.
42	4-2-2022	Nota-Min- Opbrengst stikstofpakket- opkoopregelingen veehouderijen	
43	4-3-2022	Nota-min- Voorbereiding BWO 83 stikstofproblematiek	In dit document is sprake van verouderde cijfers uit berekeningen die sindsdien zijn geupdated.
44	4-3-2022	Bijlage 1 Keuzes opkoopregelingen	
45	8-3-2022	Nota-min-stas- Adviesnotitie technische briefing stikstof	
46	11-5-2022	Richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied	In dit document is sprake van verouderde cijfers uit berekeningen die sindsdien zijn geupdated.
47	25-5-2022	Nota-min- Advies provinciale reductiedoelstellingen stikstof	In dit document is sprake van verouderde cijfers uit berekeningen die sindsdien zijn geupdated.
48	3-6-2022	Nota-min- Annotatie RFL 76 pt. 5 Reductiedoelstellingen Stikstof	
49	9-6-2022	Nota-min- Agendapunt 13b - perspectief agrarische ondernemers + NPLG	
50	22-6-2022	Nota-min-Stand van zaken stikstof	
51	22-6-2022	Nota-min- Terugblik analyses PBL stikstof	
52	22-6-2022	Stand van zaken Stikstof NRC	
53	23-6-2022	Toelichting stikstof kaarten	In dit document is sprake van verouderde cijfers uit berekeningen die sindsdien zijn geüpdated. Het document is geschreven en verspreid medio maart, en werd op 23 juni 2022 meegezonden als bijlage bij een Kamerbrief naar aanleiding van het NRC artikel van 23 juni 2022.
54	23-6-2022	Nota -min-Aanbieding ambtelijk stuk stikstof	
55	23-6-2022	Bijlage 1 - Aanbiedingsbrief ambtelijk stuk stikstofkaarten (verzoek lid Klaver)	
56		Factsheet Normeren en Beprijzen	
57		Slides gesprek informateur budgettaire consequenties herstelbeleid	

Ministerie van Financiën

TER ADVISERING TBV MR 19/3 IIA
Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Persoonsgegevens

Datum
16 maart 2021

Notitienummer
2021-0000053629

Persoonsgegevens

notitie

Advies verkenningen stikstof (IIa)

Aanleiding

Er zijn drie stikstofverkenningen opgeleverd die dienen als input voor de formatie. De langetermijnverkenning (*IIa*), de ruimtelijke verkenning (*IIa bijlage 1*) en normeren en beprijzen (*IIa bijlages 2-4*).

Advies

Instemmen met het verzenden van de drie rapporten, zonder kabinetsreactie.

Toelichting

Hieronder beschrijven we de uitkomsten van de onderzoeken. FIN heeft in het verleden sterk aangedrongen op het onderzoek naar normeren en beprijzen (N&B) om zo concreet instrumentarium te hebben voor de toekomstige stikstofaanpak. Voor N&B is daarom separaat een factsheet toegevoegd.

Langetermijnverkenning stikstof (LTVS)

- De LTVS beveelt aanscherping van het doel aan, het borgen van een integrale aanpak van stikstof en klimaat en het nemen van regie.
- Op basis van ecologische data is het advies zo snel mogelijk (maar zonder hier een concreet jaartal aan te hangen) 50% generieke reductie te realiseren en daar bovenop aanvullende gebiedsgerichte maatregelen te nemen. Zonder die gebiedsgerichte maatregelen is het advies 70% generieke reductie. Ter vergelijking: de huidige stikstofaanpak gaat uit van 26% reductie in 2030 en 50% in 2035; cie. Remkes van 50% reductie in 2030.
- De LTVS is minder duidelijk over *hoe* doelbereik voorzien is, slechts dat het om een combinatie van technische (i.e. innovatie), gebiedsgerichte (zoals zonering rondom N2000-gebieden) en volumemaatregelen (zoals opkoop) gaat. Deze denkrichtingen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt. Een concretiseringsslag is noodzakelijk om deze denkrichtingen in de toekomst te koppelen aan concrete reductiedoelen, incl. een inschatting van maatschappelijke kosten en baten.

Ruimtelijke verkenning

- Het doel van deze verkenning is het thema natuurinclusieve ruimtelijke inrichting verder uit te werken en in beeld te brengen hoe dit bijdraagt aan natuurherstel en –behoud in het licht van de stikstofaanpak.
- Het rapport beschrijft een divers palet aan ruimtelijke maatregelen. Ter illustratie kunt u denken aan hydrologische maatregelen, zoals het tegengaan van verdroging van N2000-gebieden of het afvangen van stikstof door toepassing van gedifferentieerde beplanting.
- De onderzoekers zijn helaas niet in staat kwantitatief antwoord te geven op de vraag in welke mate natuurinclusieve ruimtelijke inrichting bijdraagt aan het

bereiken van de VHR-doelen. Het is hierdoor dus ook niet mogelijk de voorgestelde maatregelen af te zetten tegen de bron- en natuurmaatregelen in de huidige stikstofaanpak, bijv. in termen van kosteneffectiviteit.

Normeren en beprijzen

- N&B werkt wel concrete maatregelen uit om de stikstofemissie terug te dringen. Hiermee zijn pakketten samengesteld die leiden tot 30, 50 en 70% reductie in 2030 t.o.v. 2018. De uitvoerbaarheid van maatregelen is in het rapport beschreven, maar een definitief oordeel volgt pas bij andere uitwerking in een wetgevingstraject en na een uitvoeringstoets door de uitvoerder.
- Stikstofuitstoot door de sectoren industrie en mobiliteit neemt al flink af door reeds ingezette maatregelen (40% emissiereductie in 2030 t.o.v. 2018). Verdere reductie is mogelijk, maar brengt (hoge) maatschappelijke kosten met zich mee. Het meest kansrijk is het invoeren van een NOx-heffing. Dit levert ca. 6% extra reductie op t.o.v. 2018.
- Het rapport beveelt aan te accepteren dat het voldoen aan de Europese afspraken rond behoud van biodiversiteit en het behalen van de klimaatdoelen ingrijpende keuzes vraagt in de landbouwsector. Krimp van de veestapel is onvermijdelijk bij emissiereductie van 50% of 70%. Op korte termijn is het aanscherpen van voorschriften voor mestaanwending en het investeren in een meetsysteem op bedrijfsniveau het advies. Een meetsysteem maakt het invoeren van een ammoniakrechtensysteem of een ammoniakheffing op termijn mogelijk, waarmee gestuurd kan worden op stikstofdoelen (en zo meer vrijheid laat aan de boer hoe deze te behalen). Het rapport beveelt tot slot aandacht voor gebiedsgericht beleid aan en wijst op de meerwaarde van het specifiek beëindigen van piekbelasters.

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESPREKING OP 18/5
Aan
de minister

Persoonsgegevens

notitie

Stand van zaken stikstof

Datum
12 mei 2021

Notitienummer
2021-0000097714

Persoonsgegevens

Aanleiding

Op uw verzoek beschrijven we de stand van zaken op het stikstofdossier.

Kern

1. Recap en stavaza: stevige doelen en moeizame implementatie (zie bijlage 1)

- De stikstofwet formuleert doelen voor 2025, 2030 en 2035. Er is 6 mld. tot 2030 beschikbaar; er is geen maatregelenpakket en geen budget voor 2035.
- De uitvoering van de maatregelen t/m 2030 is in ontwikkeling. Er zijn indicaties dat de opbrengst van sommige maatregelen tegenvalt, zeker in de landbouw. Hoeveel precies, is nu niet bekend (PBL actualiseert dit jaar de cijfers). De vrijwillige en weinig gebiedsgerichte aanpak werkt hierbij belemmerend. In het pakket t/m 2030 is 20 mol ontwikkelruimte voor toestemmingsverlening voorzien. Extra ontwikkelruimte creëren, het mitigeren van tegenvallende opbrengsten of het verhogen van het natuurdoel vereist aanvullende of aanscherping van maatregelen.

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming voor natuurdoel benodigde depositiereductie	Extra depositiereductie voor ontwikkelruimte (bovenop reductie voor natuur)
2025	40% onder KDW	ntb	20 mol (w.v. 11 mol voor PAS-melders)
2030	50% onder KDW	110 mol	
2035	74% onder KDW	[+230 mol=] 340 mol	nog niet voorzien

- Los van een aantal lopende zaken (zie bijlage), kan besluitvorming in principe wachten tot formatie. Besluitvorming is ook mogelijk voor de begroting 2022, mits het kabinet voor die tijd tot fundamentele keuzes komt, anders is het zonde van het geld.

2. Toekomstgericht: gericht en verplicht uitstoot aanpakken i.p.v. vrijwillig

- Indien de ambitie is het wettelijke doel voor 2035 nu in te vullen is 230 mol (excl. ontwikkelruimte) aan extra maatregelen nodig. Om het doel van 2030 te borgen en evt. extra ontwikkelruimte te creëren is het verstandig het huidige maatregelenpakket te verstevigen.
- Met de belemmeringen van nu in het achterhoofd adviseren we besluitvorming dan te focussen op maatregelen die *gericht* (op piekbelasters van N2000-gebieden en waar je doelen wilt bereiken zoals woningbouw) en *verplicht* zijn. Dit vraagt om:
  1) Gerichte en evt. verplichte opkoop in aanvulling op of ter vervanging van de huidige vrijwillige regelingen. Verplicht is weliswaar duurder (ca. 20-30%) maar garandeert wel resultaat en lijkt onvermijdelijk voor forse en

effectieve krimp (je moet immers ook boeren opkopen die niet vrijwillig willen stoppen).

2) Invoeren van verplichtende voorschriften en parallel investeren in meetsystemen t.b.v. normeren en/of beprijzen (N&B). N&B is de stok achter de deur om de landbouwsector te laten bijdragen aan doelbereik, maar vrijheid te geven in de wijze waarop.

- Voor draagvlak voor de ingrijpende maatregelen 1) en 2) kan accomoderend beleid behulpzaam zijn, bijv.: 3) ophogen budget voor emissiearme innovatie en 4) gerichte opkoop grond.
- In onderstaande tabel brengen we voor de sporen de indicatieve depositiereductie en cumulatieve budgetten in beeld. Het optellen van de depositiereductie is niet zondermeer mogelijk vanwege onderlinge afhankelijkheden, fasering en samenhang met het huidige maatregelenpakket.

*Contouren aanvullend handelingsperspectief (opbrengsten en budgetten **indicatief***)*

Spoor	Depositiereductie (niet cumulatief)	Budget	Toelichting
1.Uitbreiden opkoop	150-175 mol	7-11,5 mld.	Stapsgewijs 30% extra krimpen veestapel
2a.N&B korte termijn	20 mol	15-40 mln.	Aanscherpen mestvoorschriften en handhaven
2b.N&B middellange termijn	Schaalbaar 0 – 150 mol via doelsturing na oplevering meetinstrumentarium	20-30 mln. voor ontwikkelen/ uitrollen meetinstrumentarium + pm flankerend beleid (zoals 3a en 4)	Verplichte metingen in stal in 2024 maakt doelsturing mogelijk. Een fors doel vereist waarschijnlijk flankerend beleid.
3a.Emissiearme innovatie - landbouw	Huidige techniek: 132 mol Toekomstige techniek: onbekend *NB: kent beperkingen, zie toelichting*	0 – 1,6 mld.	Invoeren van huidige techniek voor *alle* stallen levert ca. 132 mol op; maar heeft geen effect op broeikasgasuitstoot. Budget afhankelijk van bijdrage Rijk aan kosten
3b.Emissiearme innovatie overige sectoren	0-3 mol	0-500 mln.	Inschatting opbrengst o.b.v. kosteneffectiviteit huidige innovatiemaatregelen
4.Gerichte opkoop grond	6-13 mol	3,5 mld.	Extra stikstofopbrengst bij opkoop grond 10% melkveebedrijven

* cijfers via LNV (o.a. van PBL, WuR, RIVM) en rapport N&B, aangevuld met eigen berekeningen

Toelichting

- Opkoop is ingrijpend en kost geld, maar resulteert wel in zekere opbrengsten en is volgens diverse onderzoeken[1] noodzakelijk om stikstof- en klimaatdoelen te bereiken én extra ruimte voor toestemmingsverlening te realiseren. Daarnaast komt 36% van de uitstoot uit mest, waar technologische

[1] Zie o.a. ABDTopconsult (2021) *Normeren en beprijzen & Langetermijnverkenning stikstof.*; Erisman & Brouwer (2021). *De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw.*

oplossingen vrijwel zijn uitgeput en een grote reductie alleen mogelijk is met volumemaatregelen (minder mest).

- Door nieuwe staltechnieken is er de komende jaren naar verwachting extra emissiereductie mogelijk. Uitrol op korte termijn kent stevige beperkingen:
  1) Huidig beschikbare staltechnieken voorschrijven/subsidiëren in landbouw is mogelijk maar creëert een *lock-in* gevaar: de huidige techniek is in staat om de stikstofuitstoot significant te verlagen maar heeft geen effect op broeikasgasuitstoot (klimaat).
  2) Grootschalig inzetten op stalinnovaties in landbouw voorafgaand aan uitkoop leidt tot kapitaalvernietiging (innovatie met subsidie en stoppen met subsidie).
  3) De opbrengsten van (stal)innovaties zijn onzeker, terwijl opbrengsten "vast" moeten staan voordat het inzetten voor toestemmingsverlening juridisch mogelijk is.
  4) Innovatie stimuleren in andere sectoren (zoals de bouw) is vanuit stikstofperspectief niet kosteneffectief.

Investeren in een meetsysteem en een integraal type stal uitrollen over 2-3 jaar is daarom te prefereren.

Ad 1. Opkoop

- Extra gerichte opkoop is a) kosteneffectief en zeker, b) gebiedsgericht inzetbaar en c) draagt bij aan het bereiken van klimaatdoelen.
- Onderstaande tabel laat zien dat er diverse opkoopvarianten zijn en onderstreept ook wat de knoppen zijn, nml. "ruimhartigheid" van de subsidie, vrijwillig versus verplicht (onteigening), maar ook het sturen op sectoren omdat de kosteneffectiviteit verschilt.
- Des te groter de krimp, des te relevanter de vraag (politiek) is of we gericht willen sturen op samenstelling van de sector los van emissiearmer, zoals in bepaalde regio's, intensief versus extensief of het compleet beëindigen van een sector (zoals onlangs bij de nertsen). Bij de "kaasschaafmethode" bij een relatief kleine krimp van de sector is die vraag minder relevant.

Opkoop*	**Depositiered uctie**	**Vrijwillige regeling variërend van 65%-100% subsidie**		**Verplichte uitkoop (onteigening)**	
		Totaal (mld.)	**Euro/mol (mln.)**	**Totaal (mld.)**	**Euro/mol (mln.)**
10% veestapel	**58**	**2,4-3**	**40-50**	**3,9**	**70**
10% melkvee	29	1,9-2,2	65-75	2,9	100
10% varkens	16	0,3-0,4	20-25	0,5	30
10% pluimvee	13	0,3-0,4	25-30	0,5	40

*Benadering kosten en eigen aannames tav depositie van opkoop 10% veestapel op basis van WuR- en PBL-cijfers t.b.v. uitwerking landelijke beëindigingsregeling

- In de tabel hieronder beschrijven we op basis van de CBS-landbouwtelling de implicaties van 10% opkoop.

Sectoren	**Totaal aantal bedrijven**	**Stoppende bedrijven (10%)**	**Gemiddeld aantal dieren**	**In te nemen dierenrechten**
Melkvee	15.532	1.553	102	158.426
Varkens	2.691	269	2.642	710.962
Pluimvee	1.586	159	65.987	10.465.459

Ad 2. N&B en meetsysteem in de landbouw

- Er zijn op korte termijn mogelijkheden om een aantal voorschriften in te voeren, bijv. het verplicht verdunnen van mest met water bij uitrijden en het verlagen van de hoeveelheid mest die mag worden uitgereden op land.
- Nu investeren in een meetsysteem voor stallen is noodzakelijk om op termijn een normstelling op doelen (max. stikstofemissie) of het beprijzen van stikstofuitstoot in te voeren. Zo'n systeem geeft meer zekerheid én meer vrijheid aan boeren om zelf te bepalen hoe de uitstoot te verminderen.

Ad 3. Innovatie

Landbouw

- Hoewel stikstofreducerende staltechnieken beschikbaar zijn wordt hier vanwege de *"lock-in"* nog niet op ingezet. LNV investeert nu in innovatie (172 mln.) zodat over 2-3 jaar *integraal* emissiearme stallen kunnen worden uitgerold (280 mln. gereserveerd in stikstofpakket).
- Ophogen van deze bedragen is mogelijk om a) innovatie een verdere impuls te geven; b) de uitrol van nieuwe technieken vanaf 2023 te versnellen.
- Kanttekening is dat het onzeker is of deze opbrengsten in te zetten zijn voor toestemmingsverlening, maar ze zijn sowieso van belang voor natuurherstel. Investeren in een meetsysteem is ook hier van belang omdat opbrengsten zeker moeten zijn.

Overige sectoren

- Ten slotte is het waarschijnlijk dat er druk ontstaat om ook andere sectoren (bouw, zeevaart) te ondersteunen richting emissiearme productie. Deze maatregelen scoren wat stikstof betreft lager op kostenefficiëntie, maar helpen mogelijk om specifieke knelpunten op te lossen (walstroom in de havens reduceert bijv. stikstofneerslag in de Randstad). Daarnaast helpt investeren in innovatie in de bouw en mobiliteit mogelijk voor breder draagvlak bij de aanpak en passen enkele maatregelen goed binnen de klimaattransitie.

Ad 4. Grond

- Het Rijk kan proactief grond opkopen voor extensivering/natuur/ woningbouw/energie gezien de (ruimtelijke) opgave op die terreinen, maar we zien twee grote risico's: 1) breed opkopen van gronden zonder duidelijke bestemming en 2) grote financiële risico's i.v.m. waardevermindering afhankelijk van de bestemming (variërend van -80% voor natuur tot -40% voor extensieve landbouw).
- We adviseren daarom aan te vangen met een *afgebakende gerichte opkoop* van gronden. Dit is niet kosteneffectief qua stikstofemissiereductie (dan kun je beter bedrijven zonder grond opkopen), maar kan de volgende stap zijn (bovenop de pilot grondfonds van 100 mln.) naar een bredere transitie van m.n. de landbouwsector en ruimtelijk beleid en ook bijdragen aan het oplossen van de krapte op de woningmarkt. Werken via de leenfaciliteit, zoals nu gebeurt in de pilot grondfonds, verlaagt de kasuitgaven maar is alleen wenselijk indien de risicoanalyse op orde is.
- In de tabel hieronder werken we een scenario uit waarbij we van 10% van de stoppende melkveebedrijven, die het meeste eigen grond hebben, ook gericht grond opkopen. Indien een deel van de grond inzetbaar is voor woningbouw of energietransitie zijn de kosten lager i.v.m. opwaardering van de grondwaarde, maar dit geldt slechts voor een beperkt aantal hectares.

Grondopkoop 10% melkveebedrijven	**10%**
Aantal stoppende bedrijven	1.553
Gemiddeld aantal hectare in eigendom per bedrijf	30
Totaal aantal hectare	51.256
Gemiddelde prijs per hectare	70.000
Prijs	3.587.892.000
Netto prijs na afwaarderen alle tbv natuur (-80%) en doorverkoop	2.870.313.600
Netto prijs na afwaarderen alle grond tbv extensivering landbouw (-40%) en doorverkoop	1.435.156.800

Bijlage 1 Facts & Figures huidige stikstofaanpak

1. Wettelijk vastgelegde stikstofdoelen

In de stikstofwet zijn doelen opgenomen uitgedrukt in kritische depositiewaarde (KDW): de grens waarboven het risico bestaat tot significante aantasting N2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie (neerslag). Om dit doel te bereiken is de benodigde depositiereductie geraamd, uitgedrukt in mol. Om depositiereductie te realiseren is reductie van emissie (uitstoot) nodig. Beide ramingen zijn opgenomen in onderstaande tabel omdat in de stikstofdiscussie zowel over emissie- als depositiereductie gesproken wordt.

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming benodigde emissiereductie	Raming benodigde depositiereductie in mol*/**	Maatregelen	Budget
2025	40% onder KDW	10-15%***	ntb***	Haalbaar met huidige pakket (bandbreedte 103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen wenselijk	t/m 2030 is er 5 + 1 mld.
2030	50% onder KDW	26%	110 mol	Haalbaar met huidige pakket (103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen wenselijk	
2035	74% onder KDW	50%	[+230 mol=] 340 mol	Geen maatregelenpakket	Geen budget

*Dit is de extra depositiereductie te realiseren via de stikstofaanpak, bovenop autonome ontwikkelingen/klimaatbeleid etc.
**Hier bovenop is extra depositiereductie noodzakelijk voor toestemmingsverlening economische activiteiten (met uitzondering van de 20 mol voor de ontwikkelreserve voorzien in het huidige pakket)
***Exacte ramingen moet RIVM/PBL nog becijferen

2. Budget t/m 2030: slechts beperkt deel uitgegeven wat ruimte schept voor herprioritering

Post	Gereserveerd budget + stavaza	Indicatie te besteden budget t/m 2030 via herprioritering
Bronmaatregelen voorjaar 2020	Ca. 2 mld., naar schatting 0,5 mld. is al verplicht.	Ca. 1,5 mld.
Natuurmaatregelen voorjaar 2020	Ca. 3 mld., 600 mln. is dit voorjaar via SPUKs met de provincies t/m 2023 vastgelegd.	Ca. 2,4 mld.
Budget augustus 2020	1 mld, w.v. 500 mln. is toegewezen voor de bouw, maar staat nog in geheel op AP.	1 mld.
Totaal	**Ca. 6 mld.**	**Ca. 5 mld.**

3. Beeld implementatie huidige bronmaatregelen stikstofpakket & lopende zaken

Implementatie bronmaatregelen

- Binnen de structurele stikstofaanpak onderscheiden we 3 categorieën bronmaatregelen: 1. landbouw opkoop, 2. landbouw bedrijfsmaatregelen en 3. overig: industrie, mobiliteit en bouw.
- Vrijwel alle maatregelen zijn nog in ontwikkeling, daarom is het te vroeg definitieve besluiten te vellen over de effectiviteit en het niet behalen van het doel.
- Wel zijn er bij een aantal maatregelen (zeer) forse indicaties dat de beoogde opbrengst zonder bijsturing niet gerealiseerd gaat worden (zie rood gemarkeerd in tabel). Daarom houden we er rekening mee dat doelen voor 2025 en 2030 niet gehaald gaan worden met het huidige pakket, maar dat extra maatregelen of aanscherping van maatregelen op termijn nodig blijkt.

Zeker als er de wens is extra ontwikkelruimte te creëren. PBL actualiseert dit jaar haar doorrekeningen.

Lopende zaken

- De vormgeving en implementatie van het huidige pakket kan mogelijk politieke besluitvorming vergen tijdens een lange(re) formatie. Het gaat hier bijv. om de inzet van de onderuitputting van de sanering varkenshouderijen of de vormgeving van opkoopregelingen.
- Daarnaast kan het nodig blijken besluiten te nemen bij actuele ontwikkelingen, bijv. in relatie tot de in november 2019 gedane toezeggingen voor de realisatie van 75.000 woningen en 7 MIRT-trajecten of voor de reactie op de voorlopige uitspraak van de RvS inzake VIA15/afkapgrens 5 km wegverkeer voorzien deze zomer.

	Depositie reductie (mol)	Budget (€ mln.(	Stavaza
1. Landbouw: Opkoopregelingen			
Sanering varkenshouderijen	8,5	275	Beperkte interesse; ca. 175 mln. onderuitputting
Landelijke beëindigingsmaatregel	31,7	1.000	Verwachte opbrengst omlaag bijgesteld, maar mogelijkheden bij te sturen
Gerichte opkoop	18	350	1e tranche open; veel interesse maar ook uitdagingen (beperkte bereidheid provincies tot co-financiering en gericht benaderen piekbelasters icm druk op opbrengst tbv PAS-melders)
2. Landbouw: Bedrijfsmaatregelen			
Managementmaatregelen: Veevoer, mest en weidegang	17,5-76,3	196	Onderhandeling convenant verloopt moeizaam; we houden rekening met fors lagere opbrengst
Stalmaatregelen	30-41	280	In ontwikkeling, beoogde start per 2023
Omschakelfonds	3,5	175	Pilot start binnenkort
3. Overig: Industrie, mobiliteit en bouw			
Industrie	0-0,3	20	Maatregelen in ontwikkeling
Mobiliteit	6,9	121	Subsidie binnenvaart opengesteld, overige maatregelen in ontwikkeling
Bouw	ntb	525	Bestedingsplannen bouw (500 mln.) in ontwikkeling, pilot 25 mln. loopt

ma. 17/5, 13.35-14.00 uur (Webex)

Ministerie van Financiën

TER BESPREKING OP 17/5
Aan
de minister

1 gez.

persoonsgegevens

notitie

Stand van zaken stikstof

Datum
12 mei 2021

Notitienummer
2021-0000094963

persoonsgegevens

Aanleiding

Op uw verzoek beschrijven we de stand van zaken op het stikstofdossier.

Kern

1. Recap en stavaza: stevige doelen en moeizame implementatie (zie bijlage 1)

- De stikstofwet formuleert doelen voor 2025, 2030 en 2035. Er is 6 mld. tot 2030 beschikbaar; er is geen maatregelenpakket en geen budget voor 2035.
- De uitvoering van de maatregelen t/m 2030 is in ontwikkeling. Er zijn indicaties dat de opbrengst van sommige maatregelen tegenvalt, zeker in de landbouw. Hoeveel precies is nu niet bekend (PBL actualiseert dit jaar de cijfers). De vrijwillige en weinig gebiedsgerichte aanpak werkt hierbij belemmerend. In het pakket t/m 2030 is 20 mol ontwikkelruimte voor toestemmingsverlening voorzien. Extra ontwikkelruimte creëren, het mitigeren van tegenvallende opbrengsten of het verhogen van het natuurdoel vereist aanvullende of aanscherping van maatregelen.

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming voor natuurdoel benodigde depositiereductie	Extra depositiereductie voor ontwikkelruimte (bovenop reductie voor natuur)
2025	40% onder KDW	ntb	
2030	50% onder KDW	110 mol	20 mol (w.v. 11 mol voor PAS-melders)
2035	74% onder KDW	[+230 mol=] 340 mol	nog niet voorzien

- Los van een aantal lopende zaken (zie bijlage), kan besluitvorming in principe wachten tot formatie. Besluitvorming is ook mogelijk voor de begroting 2022, mits het kabinet voor die tijd tot fundamentele keuzes komt, anders is het zonde van het geld.

2. Toekomstgericht: gericht en verplicht uitstoot aanpakken i.p.v. vrijwillig

- Indien de ambitie is het wettelijke doel voor 2035 nu in te vullen is 230 mol (excl. ontwikkelruimte) aan extra maatregelen nodig. Om het doel van 2030 te borgen en evt. extra ontwikkelruimte te creëren is het verstandig het huidige maatregelenpakket te verstevigen.
- Met de belemmeringen van nu in het achterhoofd adviseren we besluitvorming dan te focussen op maatregelen die *gericht* (op piekbelasters van N2000-gebieden en waar je doelen wilt bereiken zoals woningbouw) en *verplicht* zijn. Dit vraagt om:
  1) Gerichte en evt. verplichte opkoop in aanvulling op of ter vervanging van de huidige vrijwillige regelingen. Verplicht is weliswaar duurder (ca. 20-30%) maar garandeert wel resultaat en lijkt onvermijdelijk voor forse en

effectieve krimp (je moet immers ook boeren opkopen die niet vrijwillig willen stoppen).

2) Invoeren van verplichtende voorschriften en parallel investeren in meetsystemen t.b.v. normeren en/of beprijzen (N&B). N&B is de stok achter de deur om de landbouwsector te laten bijdragen aan doelbereik, maar vrijheid te geven in de wijze waarop.

- Voor draagvlak voor de ingrijpende maatregelen 1) en 2) kan accomoderend beleid behulpzaam zijn, bijv.: 3) ophogen budget voor emissiearme innovatie en 4) gerichte opkoop grond.
- In onderstaande tabel brengen we voor de sporen de indicatieve depositiereductie en cumulatieve budgetten in beeld. Het optellen van de depositiereductie is niet zondermeer mogelijk vanwege onderlinge afhankelijkheden, fasering en samenhang met het huidige maatregelenpakket.

*Contouren aanvullend handelingsperspectief (opbrengsten en budgetten **indicatief***)*

Spoor	Depositiereductie (niet cumulatief)	Budget	Toelichting
1.Uitbreiden opkoop	150-175 mol	7-11,5 mld.	Stapsgewijs 30% extra krimpen veestapel
2a.N&B korte termijn	20 mol	15-40 mln.	Aanscherpen mestvoorschriften en handhaven
2b.N&B middellange termijn	Schaalbaar 0 – 150 mol via doelsturing na oplevering meetinstrumentarium	20-30 mln. voor ontwikkelen/ uitrollen meetinstrumentarium + pm flankerend beleid (zoals 3a en 4)	Verplichte metingen in stal in 2024 maakt doelsturing mogelijk. Een fors doel vereist waarschijnlijk flankerend beleid.
3a.Emissiearme innovatie - landbouw	Huidige techniek: 132 mol Toekomstige techniek: onbekend *NB: kent beperkingen, zie toelichting*	0 – 1,6 mld.	Invoeren van huidige techniek voor *alle* stallen levert ca. 132 mol op; maar heeft geen effect op broeikasgasuitstoot. Budget afhankelijk van bijdrage Rijk aan kosten
3b.Emissiearme innovatie overige sectoren	0-3 mol	0-500 mln.	Inschatting opbrengst o.b.v. kosteneffectiviteit huidige innovatiemaatregelen
4.Gerichte opkoop grond	6-13 mol	3,5 mld.	Extra stikstofopbrengst bij opkoop grond 10% melkveebedrijven

* cijfers via LNV (o.a. van PBL, WuR, RIVM) en rapport N&B, aangevuld met eigen berekeningen

Toelichting

- Opkoop is ingrijpend en kost geld, maar resulteert wel in zekere opbrengsten en is volgens diverse onderzoeken[1] noodzakelijk om stikstof- en klimaatdoelen te bereiken én extra ruimte voor toestemmingsverlening te realiseren. Daarnaast komt 36% van de uitstoot uit mest, waar technologische oplossingen vrijwel zijn uitgeput en een grote reductie alleen mogelijk is met volumemaatregelen (minder mest).
- Door nieuwe staltechnieken is er de komende jaren naar verwachting extra emissiereductie mogelijk. Uitrol op korte termijn kent stevige beperkingen:
  1) Huidig beschikbare staltechnieken voorschrijven/subsidiëren in landbouw is mogelijk maar creëert een *lock-in* gevaar: de huidige techniek is in staat

[1] Zie o.a. ABDTopconsult (2021) *Normeren en beprijzen & Langetermijnverkenning stikstof.*; Erisman & Brouwer (2021). *De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de landbouw.*

om de stikstofuitstoot significant te verlagen maar heeft geen effect op broeikasgasuitstoot (klimaat).
2) Grootschalig inzetten op stalinnovaties in landbouw voorafgaand aan uitkoop leidt tot kapitaalvernietiging (innovatie met subsidie en stoppen met subsidie).
3) De opbrengsten van (stal)innovaties zijn onzeker, terwijl opbrengsten "vast" moeten staan voordat het inzetten voor toestemmingsverlening juridisch mogelijk is.
4) Innovatie stimuleren in andere sectoren (zoals de bouw) is vanuit stikstofperspectief niet kosteneffectief.

Investeren in een meetsysteem en een integraal type stal uitrollen over 2-3 jaar is daarom te prefereren.

Ad 1. Opkoop

- Extra gerichte opkoop is a) kosteneffectief en zeker, b) gebiedsgericht inzetbaar en c) draagt bij aan het bereiken van klimaatdoelen.
- Onderstaande tabel laat zien dat er diverse opkoopvarianten zijn en onderstreept ook wat de knoppen zijn, nml. "ruimhartigheid" van de subsidie, vrijwillig versus verplicht (onteigening), maar ook het sturen op sectoren omdat de kosteneffectiviteit verschilt.
- Des te groter de krimp, des te relevanter de vraag (politiek) is of we gericht willen sturen op samenstelling van de sector los van emissiearmer, zoals in bepaalde regio's, intensief versus extensief of het compleet beëindigen van een sector (zoals onlangs bij de nertsen). Bij de "kaasschaafmethode" bij een relatief kleine krimp van de sector is die vraag minder relevant.

Opkoop*	**Depositiered uctie**	**Vrijwillige regeling variërend van 65%-100% subsidie**		**Verplichte uitkoop (onteigening)**	
		Totaal (mld.)	**Euro/mol (mln.)**	**Totaal (mld.)**	**Euro/mol (mln.)**
10% veestapel	**58**	**2,4-3**	**40-50**	**3,9**	**70**
10% melkvee	29	1,9-2,2	65-75	2,9	100
10% varkens	16	0,3-0,4	20-25	0,5	30
10% pluimvee	13	0,3-0,4	25-30	0,5	40

*Benadering kosten en eigen aannames tav depositie van opkoop 10% veestapel op basis van WuR- en PBL-cijfers t.b.v. uitwerking landelijke beëindigingsregeling

- In de tabel hieronder beschrijven we op basis van de CBS-landbouwtelling de implicaties van 10% opkoop.

Sectoren	**Totaal aantal bedrijven**	**Stoppende bedrijven (10%)**	**Gemiddeld aantal dieren**	**In te nemen dierenrechten**
Melkvee	15.532	1.553	102	158.426
Varkens	2.691	269	2.642	710.962
Pluimvee	1.586	159	65.987	10.465.459

Ad 2. N&B en meetsysteem in de landbouw

- Er zijn op korte termijn mogelijkheden om een aantal voorschriften in te voeren, bijv. het verplicht verdunnen van mest met water bij uitrijden en het verlagen van de hoeveelheid mest die mag worden uitgereden op land.
- Nu investeren in een meetsysteem voor stallen is noodzakelijk om op termijn een normstelling op doelen (max. stikstofemissie) of het beprijzen van stikstofuitstoot in te voeren. Zo'n systeem geeft meer zekerheid én meer vrijheid aan boeren om zelf te bepalen hoe de uitstoot te verminderen.

Ad 3. Innovatie

Landbouw

- Hoewel stikstofreducerende staltechnieken beschikbaar zijn wordt hier vanwege de *"lock-in"* nog niet op ingezet. LNV investeert nu in innovatie (172

mln.) zodat over 2-3 jaar *integraal* emissiearme stallen kunnen worden uitgerold (280 mln. gereserveerd in stikstofpakket).
- Ophogen van deze bedragen is mogelijk om a) innovatie een verdere impuls te geven; b) de uitrol van nieuwe technieken vanaf 2023 te versnellen.
- Kanttekening is dat het onzeker is of deze opbrengsten in te zetten zijn voor toestemmingsverlening, maar ze zijn sowieso van belang voor natuurherstel. Investeren in een meetsysteem is ook hier van belang omdat opbrengsten zeker moeten zijn.

Overige sectoren
- Ten slotte is het waarschijnlijk dat er druk ontstaat om ook andere sectoren (bouw, zeevaart) te ondersteunen richting emissiearme productie. Deze maatregelen scoren wat stikstof betreft lager op kostenefficiëntie, maar helpen mogelijk om specifieke knelpunten op te lossen (walstroom in de havens reduceert bijv. stikstofneerslag in de Randstad). Daarnaast helpt investeren in innovatie in de bouw en mobiliteit mogelijk voor breder draagvlak bij de aanpak en passen enkele maatregelen goed binnen de klimaattransitie.

Ad 4. Grond
- Het Rijk kan proactief grond opkopen voor extensivering/natuur/ woningbouw/energie gezien de (ruimtelijke) opgave op die terreinen, maar we zien twee grote risico's: 1) breed opkopen van gronden zonder duidelijke bestemming en 2) grote financiële risico's i.v.m. waardevermindering afhankelijk van de bestemming (variërend van -80% voor natuur tot -40% voor extensieve landbouw).
- We adviseren daarom aan te vangen met een *afgebakende gerichte opkoop* van gronden. Dit is niet kosteneffectief qua stikstofemissiereductie (dan kun je beter bedrijven zonder grond opkopen), maar kan de volgende stap zijn (bovenop de pilot grondfonds van 100 mln.) naar een bredere transitie van m.n. de landbouwsector en ruimtelijk beleid en ook bijdragen aan het oplossen van de krapte op de woningmarkt. Werken via de leenfaciliteit, zoals nu gebeurt in de pilot grondfonds, verlaagt de kasuitgaven maar is alleen wenselijk indien de risicoanalyse op orde is.
- In de tabel hieronder werken we een scenario uit waarbij we van 10% van de stoppende melkveebedrijven, die het meeste eigen grond hebben, ook gericht grond opkopen. Indien een deel van de grond inzetbaar is voor woningbouw of energietransitie zijn de kosten lager i.v.m. opwaardering van de grondwaarde, maar dit geldt slechts voor een beperkt aantal hectares.

Grondopkoop 10% melkveebedrijven	**10%**
Aantal stoppende bedrijven	1.553
Gemiddeld aantal hectare in eigendom per bedrijf	30
Totaal aantal hectare	51.256
Gemiddelde prijs per hectare	70.000
Prijs	3.587.892.000
Netto prijs na afwaarderen alle tbv natuur (-80%) en doorverkoop	2.870.313.600
Netto prijs na afwaarderen alle grond tbv extensivering landbouw (-40%) en doorverkoop	1.435.156.800

Bijlage 1 Facts & Figures huidige stikstofaanpak

1. Wettelijk vastgelegde stikstofdoelen

In de stikstofwet zijn doelen opgenomen uitgedrukt in kritische depositiewaarde (KDW): de grens waarboven het risico bestaat tot significante aantasting N2000-gebieden als gevolg van stikstofdepositie (neerslag). Om dit doel te bereiken is de benodigde depositiereductie geraamd, uitgedrukt in mol. Om depositiereductie te realiseren is reductie van emissie (uitstoot) nodig. Beide ramingen zijn opgenomen in onderstaande tabel omdat in de stikstofdiscussie zowel over emissie- als depositiereductie gesproken wordt.

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming benodigde emissiereductie	Raming benodigde depositiereductie in mol*/**	Maatregelen	Budget
2025	40% onder KDW	10-15%***	ntb***	Haalbaar met huidige pakket (bandbreedte 103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen wenselijk	t/m 2030 is er 5 + 1 mld.
2030	50% onder KDW	26%	110 mol	Haalbaar met huidige pakket (103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen wenselijk	
2035	74% onder KDW	50%	[+230 mol=] 340 mol	Geen maatregelenpakket	Geen budget

*Dit is de extra depositiereductie te realiseren via de stikstofaanpak, bovenop autonome ontwikkelingen/klimaatbeleid etc.
**Hier bovenop is extra depositiereductie noodzakelijk voor toestemmingsverlening economische activiteiten (met uitzondering van de 20 mol voor de ontwikkelreserve voorzien in het huidige pakket)
***Exacte ramingen moet RIVM/PBL nog becijferen

2. Budget t/m 2030: slechts beperkt deel uitgegeven wat ruimte schept voor herprioritering

Post	Gereserveerd budget + stavaza	Indicatie te besteden budget t/m 2030 via herprioritering
Bronmaatregelen voorjaar 2020	Ca. 2 mld., naar schatting 0,5 mld. is al verplicht.	Ca. 1,5 mld.
Natuurmaatregelen voorjaar 2020	Ca. 3 mld., 600 mln. is dit voorjaar via SPUKs met de provincies t/m 2023 vastgelegd.	Ca. 2,4 mld.
Budget augustus 2020	1 mld, w.v. 500 mln. is toegewezen voor de bouw, maar staat nog in geheel op AP.	1 mld.
Totaal	**Ca. 6 mld.**	**Ca. 5 mld.**

3. Beeld implementatie huidige bronmaatregelen stikstofpakket & lopende zaken

Implementatie bronmaatregelen

- Binnen de structurele stikstofaanpak onderscheiden we 3 categorieën bronmaatregelen: 1. landbouw opkoop, 2. landbouw bedrijfsmaatregelen en 3. overig: industrie, mobiliteit en bouw.
- Vrijwel alle maatregelen zijn nog in ontwikkeling, daarom is het te vroeg definitieve besluiten te vellen over de effectiviteit en het niet behalen van het doel.
- Wel zijn er bij een aantal maatregelen (zeer) forse indicaties dat de beoogde opbrengst zonder bijsturing niet gerealiseerd gaat worden (zie rood gemarkeerd in tabel). Daarom houden we er rekening mee dat doelen voor 2025 en 2030 niet gehaald gaan worden met het huidige pakket, maar dat extra maatregelen of aanscherping van maatregelen op termijn nodig blijkt.

Zeker als er de wens is extra ontwikkelruimte te creëren. PBL actualiseert dit jaar haar doorrekeningen.

Lopende zaken

- De vormgeving en implementatie van het huidige pakket kan mogelijk politieke besluitvorming vergen tijdens een lange(re) formatie. Het gaat hier bijv. om de inzet van de onderuitputting van de sanering varkenshouderijen of de vormgeving van opkoopregelingen.
- Daarnaast kan het nodig blijken besluiten te nemen bij actuele ontwikkelingen, bijv. in relatie tot de in november 2019 gedane toezeggingen voor de realisatie van 75.000 woningen en 7 MIRT-trajecten of voor de reactie op de voorlopige uitspraak van de RvS inzake VIA15/afkapgrens 5 km wegverkeer voorzien deze zomer.

	Depositie reductie (mol)	Budget (€ mln.(	Stavaza
1. Landbouw: Opkoopregelingen			
Sanering varkenshouderijen	8,5	275	Beperkte interesse; ca. 175 mln. onderuitputting
Landelijke beëindigingsmaatregel	31,7	1.000	Verwachte opbrengst omlaag bijgesteld, maar mogelijkheden bij te sturen
Gerichte opkoop	18	350	1e tranche open; veel interesse maar ook uitdagingen (beperkte bereidheid provincies tot co-financiering en gericht benaderen piekbelasters icm druk op opbrengst tbv PAS-melders)
2. Landbouw: Bedrijfsmaatregelen			
Managementmaatregelen: Veevoer, mest en weidegang	17,5-76,3	196	Onderhandeling convenant verloopt moeizaam; we houden rekening met fors lagere opbrengst
Stalmaatregelen	30-41	280	In ontwikkeling, beoogde start per 2023
Omschakelfonds	3,5	175	Pilot start binnenkort
3. Overig: Industrie, mobiliteit en bouw			
Industrie	0-0,3	20	Maatregelen in ontwikkeling
Mobiliteit	6,9	121	Subsidie binnenvaart opengesteld, overige maatregelen in ontwikkeling
Bouw	ntb	525	Bestedingsplannen bouw (500 mln.) in ontwikkeling, pilot 25 mln. loopt

do. 20/5, 11.30 uur

Ministerie van Financiën

(3.5 - 5 uur
na
bovendag.

HEDEN
TER INFORMATIE TBV GESPREK BOUWEND NEDERLAND 20/5 11.30
Aan
de minister ✓ gez.
Ter informatie
Aan
De staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst

Persoonsgegevens

notitie

Appreciatie Stikstof Versnellingsakkoord

Datum
19 mei 2021

Notitienummer
2021-0000098374

Persoonsgegevens

Aanleiding

U heeft gevraagd om een appreciatie inzake het Versnellingsakkoord Stikstofemissiereductie (2021-2030) voor het gesprek 20 mei met Bouwend NL.

Kern - appreciatie

- Het akkoord verhoogt de ambitie voor emissiereductie naar 40% in 2030 (nu 26%) en beoogt de toestemmingsverlening weer op gang te brengen, maar levert onvoldoende en te "zachte" maatregelen om aan die verwachtingen te voldoen (want een te lage en te onzekere opbrengst).
- Het akkoord bevat geen beprijzingsmaatregelen, verplichte opkoop of aangescherpte normen. Uit een ambtelijke verkenning blijkt echter dat deze verplichtende maatregelen een effectief middel zijn om te borgen dat de stikstofuitstoot daadwerkelijk wordt gereduceerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om verplichte opkoop, verlaging van bemestingsnormen, het belasten van stalemissies en een NOx-heffing voor de industrie.
- Bovendien is er een groot lock-in risico: boeren die met dit akkoord fors investeren in nieuwe stalsystemen, moeten later alsnog worden opgekocht of weer andere systemen installeren voor klimaat. Om de 2035-doelstelling van -50% stikstofemissiereductie te realiseren lijkt een forse krimp van de veestapel onvermijdelijk. Die krimp komt met dit pakket niet tot stand.
- Onze inschatting is dat dit pakket onvoldoende hard is om juridisch stand te houden terwijl het pakket wel tot grote budgettaire kosten leidt (18 mld). Gerichte onvrijwillige uitkoop van agrarische bedrijven in de buurt van natuurgebieden kan doelmatiger zijn, omdat het emissie reduceert waar uitstoot het meest knelt, ruimte voor woningbouw realiseert én broeikasgassen reduceert.

Toelichting

- Het is positief dat belangrijke maatschappelijke partijen (Bouwend Nederland, Natuur & Milieu, LTO, natuurmonumenten en VNO-NCW) met elkaar tot een voorstel proberen te komen, waarin o.a. ca. 10% krimp van de veestapel is opgenomen. Dit is nog niet eerder vertoond in dit dossier.
- Het akkoord stelt voor de ambitie in 2030 te verhogen naar 40% emissiereductie en extra ruimte te creëren voor ontwikkeling. Dit stelt dan wel eisen aan het bijbehorende maatregelenpakket, qua omvang maar ook type maatregelen.
- Het akkoord presenteert een maatregelenpakket waarmee 177 mol reductie wordt beoogd, w.v. 60 mol voor vergunningverlening en 117 mol voor natuur.
- Ca. 2/3e van deze opbrengst komt uit innovatiemaatregelen (schonere stallen, veevoer, weidegang) en 1/3e uit vrijwillige uitkoop.
- Het akkoord biedt een klein haakje om voor piekbelasters op termijn ook door te schakelen naar verplichte uitkoop maar operationaliseert dat verder niet. Ook de meeste andere maatregelen moeten nog concreet worden uitgewerkt.

- De partijen vragen een overheidsbijdrage van tenminste 1,7 miljard euro per jaar (circa 18 miljard euro tot 2030). In de geest van het klimaatakkoord wordt een sterk coördinerende rol aan de overheid toebedeeld. Wettelijke (hogere) reductiedoelen, betere registratie en monitoring en wanneer nodig gezamenlijk bijsturen.
- Dit pakket is zowel in omvang als aard van de maatregelen onvoldoende om de doelstelling van 40% reductie in 2030 te realiseren. Daarnaast is het pad naar 2030 dusdanig ambitieus dat er weinig ruimte is om innovatie en vrijwillige opkoop, maatregelen met een grote onzekerheid, later bij te sturen.
- Bovendien ligt in de eerste jaren de nadruk te veel op ontwikkelruimte, terwijl de jurisprudentie (zeker na de PAS) pleit voor de omgekeerde volgorde: eerst natuur, dan ontwikkelruimte.
- Onze inschatting is dat dit pakket juridisch als onvoldoende wordt beoordeeld, waarmee vergunningverlening niet op gang kan worden gebracht.
- Tot slot dragen de gepresenteerde maatregelen onvoldoende bij aan het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Dit heeft als groot risico dat de investeringen die nu worden voorgesteld ofwel vervroegd moeten worden afgeschreven om aan de klimaatdoelen te voldoen of op termijn om grote additionele investeringen vragen. Indien er nu voor maatregelen wordt gekozen die een bijdrage levert aan zowel een reductie in de ammoniak uitstoot als broeikasgasuitstoot, zullen de kosten aanzienlijk lager uitpakken en hoeft er niet twee maal een groot beroep op de landbouwsector te worden gedaan.
- Op woensdag 19 mei hebben VNO-NCW en Natuur&Milieu het Versnellingsakkoord toegelicht aan DGFZ. In dit gesprek hebben we uitgesproken dat we positief verrast zijn dat de maatschappelijke partijen tot dit akkoord zijn gekomen. Het is een ingewikkeld dossier met veel verschillende standpunten. Tegelijkertijd hebben we ook een aantal kritische kanttekeningen geplaatst, in lijn met de appreciatie in deze notitie.
- Het is vooralsnog onduidelijk wat in het akkoord wordt bedoeld met "fiscale belemmeringen". VNO-NCW en Natuur&Milieu hebben toegezegd hier binnenkort op terug te komen.

Bijlage

Toelichting bij twee kerntabellen in voorstel

Tabel: Maatregelenpakket

	Reductie N-depositie (mol/ha/jaar)	Kosten rijksoverheid per jaar (2021-2030) (miljard €)
Mobiliteit, verkeer, industrie en energie		
Emissieloze mobiliteit, verduurzaming industrie, bouw- en energiesector	9	p.m.
Landbouw		
Innovatieve stalsystemen, extensivering en managementmaatregelen	119	0,67
Verplaatsen piekbelasters en vrijwillige stoppersregeling	56	0,56
Versterken natuurinclusieve landbouw, agrarisch natuurbeheer en hydrologisch systeemherstel	10	0,33
Totaal landbouw	*185*	*1,56*
Natuur		
Versterken robuuste natuur in/om Natura 2000-gebieden	-	*0,11*
Overig		
Fiscale belemmeringen wegnemen	-	p.m.
Meten, monitoren, onderzoek		0,06
Totaal	**194**	**1,73 + p.m.**

Noot: de optelling tot 194 mol is hoger dan de benodigde 177 mol. Dit is uit voorzichtigheid gedaan omdat bij stapeling van maatregelen sprake kan zijn van dubbeltellingen.

Deze tabel (p. 5) laat zien dat het pakket zich grotendeels richt op innovatie in de landbouw en vrijwillig stoppen en verplaatsen, dit heeft beperkingen in relatie tot toestemmingsverlening wat zekere opbrengsten vereist. Bovendien is de PM bij emissieloze mobiliteit, industrie, bouw een aandachtspunt, omdat maatregelen hier gemiddeld genomen niet kosteneffectief zijn.

Periode / maatregelen	Ten gunste van natuur		Voor ontwikkelruimte	
	Aandeel	Daadwerkelijk gerealiseerde reductie (in molen)	Aandeel	Beschikbare ontwikkelruimte (in molen)
Verplaatsen piekbelasters/ stoppers:				
2022 – 2025	1/3	28	2/3	28
2026 – 2027	1/2		1/2	
2028 – 2030	2/3		1/3	
Natuurinclusief o.b.v. stoppers	0%	0	100%	10
Overige maatregelen:				
<60 mol ontwikkelruimte	80%	89	20%	22
Daarna	100%		0%	
Totaal	--	**117**	--	**60**

Deze tabel (p. 7) laat zien dat de opbrengsten in de periode t/m 2025 grotendeels voor ontwikkelruimte is en dat pas vanaf 2028 de nadruk op de natuur ligt. De jurisprudentie pleit voor een andere volgorde: beginnen met natuur, waarna ruimte voor ontwikkelruimte ontstaat.

Ministerie van Financiën

persoonsgegevens

HEDEN
TER INFORMATIE
Aan
de minister

Persoonsgegevens

Datum
27 mei 2021

Notitienummer
2021-0000104191

persoonsgegevens

notitie

Antwoord op stikstofvragen

Aanleiding
Omdat de bespreking van het stikstof A4 (vooralsnog) is uitgesteld naar de MR van 11 juni, beantwoorden we nu alvast de stikstofvragen die u op 17/5 stelde.

Kern
Bijgaande factsheets in antwoord op uw vragen. In de tabel hieronder geven we een overzicht (bijlage 1 t/m 5):

Factsheet	Kernboodschap
1. Facts & figures stikstofdossier	Kerninformatie over stikstof; om paraat te hebben.
2. Ecologische hoofdstructuur en (on)mogelijkheden sturen op Europees niveau	Op basis van recente rapporten constateren we dat de mogelijkheden om de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR)-doelen voor Nederland af te zwakken afwezig/zeer beperkt zijn.
3. Synergie stikstof en klimaat bij samenstelling pakket	Maatregelen in de landbouw voor stikstof dragen ook bij aan het bereiken van klimaatdoelen; dit geldt in het bijzonder voor de volumemaatregelen (minder dieren).
4. Synergie gerichte opkoop piekbelasters en woningbouw	Het opkopen van piekbelasters rondom N2000-gebieden helpt niet alleen significant bij het oplossen van het stikstofprobleem maar biedt ook perspectief voor de woningbouw.
5. Indicatieve overzichtstabel	Hoewel niet expliciet door u om gevraagd, leek het verstandig een overzichtstabel te maken om (zeer) indicatief weer te geven hoe de verschillende sporen en doelen zich tot elkaar verhouden.

Factsheet 1: Facts & figures stikstofdossier

Europese doelen: gericht op de instandhouding van natuurgebieden

- Nederland moet voldoen aan de Europese VHR. Twee artikelen zijn cruciaal:
  - Verplichting behalen gunstige staat van instandhouding ("art. 6 lid 1");
  - Verslechteringsverbod ("art. 6 lid 2").
- Aan het behalen van 100% gunstige staat van instandhouding is *geen* concreet jaartal gehangen. Structurele achteruitgang mag niet.
- Op dit moment voldoen we in 55% van de natuurgebieden aan het doel van gunstige instandhouding. In 2030 op basis van het autonome pad 63-65%, met het huidige stikstofpakket (+5-7% doelbereik) is dit naar verwachting 70%. Het is evident dat er ook na 2030 stappen nodig zijn om te voldoen aan de VHR.

Nederlandse doelen: wettelijk vastgelegd om zo te voldoen aan de VHR

- Om te voldoen aan de VHR, heeft NL wettelijke doelen, uitgedrukt in Kritische Depositiewaarde (KDW). Aandachtspunten bij onze aanpak zijn: (1) het huidige pakket levert beperkt ontwikkelruimte op, (2) meer ontwikkelruimte vereist sinds de PAS-uitspraak eerst compensatie met maatregelen voor vergunningverlening mogelijk is, (3) het maatregelenpakket t/m 2030 is gestoeld op vrijwilligheid wat belemmerend werkt, (4) voor 2035 is er een doel maar geen beleid en budget, (5) NL loopt een reëel risico dat meer inzet op natuur nodig is – al dan niet juridisch afgedwongen, denk aan casus Greenpeace – omdat niet wordt voldaan aan de VHR-richtlijn.

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming benodigde emissiereductie	Raming benodigde depositiereductie in mol*/**	Maatregelen	Budget
Nu	25% onder KDW				
2025	40% onder KDW	10-15%***	ntb***	Haalbaar met huidige pakket (103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen nodig	t/m 2030 is er 6 mld.****
2030	50% onder KDW	26%	110 mol		
2035	74% onder KDW	50%	[+230 mol=] 340 mol	Geen maatregelen	Geen budget

*Dit is de extra depositiereductie te realiseren via de stikstofaanpak, bovenop autonome ontwikkelingen/klimaatbeleid etc.
**Hier bovenop is extra depositiereductie noodzakelijk voor toestemmingsverlening economische activiteiten (met uitzondering van de 20 mol voor de ontwikkelreserve voorzien in het huidige pakket)
***Exacte ramingen moet RIVM/PBL nog becijferen
**** w.v. 5 mld. voor structurele pakket april 2020; 1 mld. bij MJN 2021 t.b.v. partiele vrijstelling bouw

Oorzaken stikstofdepositie in Nederland: landbouw (45%) en buitenland (32%)

- Landbouw en buitenland zijn de grootste veroorzakers van stikstofdepositie. Dit onderstreept dat maatregelen in de landbouw en een buitenlandse aanpak (ten minste met buurlanden, maar bij voorkeur EU-breed) noodzakelijk zijn.
- Let op: De 32% uit het buitenland legitimeert *niet* de conclusie dat wij de dupe zijn van buitenlandse uitstoters: Nederland exporteert meer stikstof dan het importeert.

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

Waarom heeft de landbouw hier zo'n groot aandeel in?

- Vooral de veehouderijsector is direct en indirect verantwoordelijk: zij veroorzaakt ca. 80% van de ammoniakuitstoot (NH3) die neerslaat op N2000-gebieden.
- Ca. 50% van deze uitstoot komt uit stallen (weinig progressie geboekt, significant perspectief), 50% van het uitrijden van mest op land (veel progressie geboekt, beperkt aanvullend perspectief).
- Dit verklaart ook waarom volumemaatregelen interessant zijn: minder dieren betekent simpelweg minder uitstoot van stikstof, maar ook broeikasgassen. *NB: zie ook factsheet 3 waarin we een indicatie geven van de klimaatopbrengsten van de verschillende stikstofmaatregelen.*

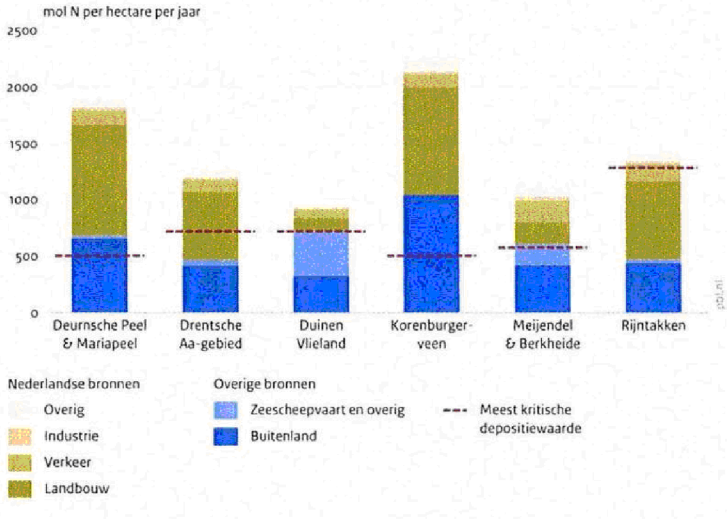
Hoe is de status van N2000-gebieden bepalend voor de toestemmingsverlening?

- Het afgeven van een vergunning voor bijv. een woonwijk, nieuwe fabriek of windmolenpark is alleen mogelijk indien de extra uitstoot en depositie (ingeschat met behulp van systeem AERIUS) *geen* negatief effect heeft op de staat van instandhouding van een natuurgebied.
- De slechte staat van veel natuurgebieden – in het bijzonder daar waar er sprake is van achteruitgang - beperkt de mogelijkheden tot vergunningverlening.
- Het is nml. sinds de PAS-uitspraak noodzakelijk eerst mitigerende maatregelen te nemen voor vergunningverlening mogelijk is, deze opbrengsten moeten bovendien "vast" staan. Dit verklaart waarom het niet mogelijk is vergunningen te verlenen op basis van onzekere toekomstige opbrengsten, zoals bij innovatie.

Waarom vraagt de stikstofproblematiek om een gebiedsgerichte aanpak?

- Onderstaande figuur van RIVM illustreert met 5 N2000-gebieden treffend waarom gebiedsgericht sturen cruciaal is in de stikstofaanpak: doordat de N2000-gebieden verspreid over het land liggen, stikstofuitstoot van bronnen hen verschillend raakt, in combinatie met het unieke karakter (hoe stikstofgevoelig is de natuur?) en eigen KDW maakt dat verschillende bronmaatregelen en uitstoot van nieuwe economische activiteiten verschillend uitwerken op gebieden. Dit maakt het (aan de voorkant) zekerstellen van hun effecten er niet eenvoudiger op.

Stikstofdepositie per Natura 2000-gebied, 2018



Bron: RIVM

Factsheet 2: Ecologische hoofdstructuur en (on)mogelijkheden sturen op Europees niveau

Ecologische hoofdstructuur/N2000-gebieden

- De Ecologische hoofdstructuur (EHS) is in 2013 omgedoopt tot Natuurnetwerk Nederland (NNN). De focus werd verlegd van het verbinden van natuurgebieden (de hoofdstructuur) naar het verbeteren van de natuurkwaliteit in de bestaande gebieden. Het tegengaan van de verslechtering van de natuurkwaliteit is ook een belangrijk onderdeel in het oplossen van de stikstofcrisis. Het uitbreiden of verbinden van gebieden is hiervoor minder behulpzaam.
- Binnen NNN kent Nederland 161 N2000-gebieden met een beschermde status die in totaal ca. 1 mln. hectare beslaan.

(On)mogelijkheden sturen op Europees niveau

- De Europese Commissie laat het schrappen van de beschermde status alleen toe bij een wetenschappelijke fout bij de toewijzing van een gebied of wanneer een gebied door natuurlijke omstandigheden onleefbaar wordt voor dier- en plantensoorten. Wanneer de overheid heeft nagelaten het gebied afdoende te beschermen is dit niet mogelijk.
- Uit recent onderzoek van Arcadis[1] is gebleken dat geen enkel Nederlands natuurgebied aan één van deze voorwaarden voldoet. Het schrappen van N2000-gebieden lijkt dus niet haalbaar, maar slechts mogelijk indien na (zeer) forse inzet op de gebieden waar het er slecht voor staat, herstel desondanks niet mogelijk blijkt. Van die forse inzet is nog geen sprake geweest.
- NL kan zich uiteraard op Europees niveau hard maken om de VHR aan te passen ten gunste van NL (minder strengere eisen of mogelijkheid tot schrappen). De vraag is of dit haalbaar is; eerdere pogingen van NL waren niet succesvol. Bovendien lijkt de tendens binnen de EU eerder: meer areaal beschermen en bindende natuurhersteldoelen[2].

[1] Arcadis (2020). *Doorlichting Natura 2000: Onderzoek naar mogelijkheden voor aanpassing van de beschermde status van Natura 2000 gebieden.*
[2] ABDTopconsult (2021). *Langetermijnverkenning stikstofproblematiek.*

Factsheet 3: Synergie stikstof en klimaat bij samenstelling pakket

Kern

- Er zijn synergiën tussen stikstof en klimaat; het is doelmatig die te benutten.
- We moeten ons echter niet rijk rekenen. Het zijn vooral volumemaatregelen in de landbouw die leiden tot reductie van stikstof- én broeikasgasemissie omdat ieder dier ammoniak (stikstof) en lachgas en methaan (klimaat) uitstoot.
- In onderstaande tabel hebben we voor de stikstofmaatregelen van 17/5 jl. waar mogelijk gekwantificeerd wat de verwachte klimaatopbrengsten zijn.
- De eerste cijfers[3] laten zien dat een stikstofpakket langs deze lijnen mogelijk een significant bijdrage levert aan het invullen van de nu resterende en potentieel extra Klimaatopgave voor landbouw (landbouw 3-7 Mton; totale opgave 11-27 Mton voor 2030, zie *toelichting*). Dit effect moeten we nader becijferen en neemt niet weg dat er voor de overige sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit en de kleinere industrie) nog een grote klimaatopgave resteert. Een stikstofpakket met volumemaatregelen is mogelijk ook behulpzaam in de gesprekken met Urgenda; zij pleiten hier nml. ook voor.

Spoor	Effect Stikstof*	Effect Klimaat* [NIEUW]	Budget	Toelichting
1.Opkoop	150-175 mol	3 Mton	7-11,5 mld.	Stapsgewijs 30% extra krimpen veestapel
2a.N&B korte termijn	20 mol	0,5–0,9 Mton	15-40 mln.	Aanscherpen mestvoorschriften + handhaven (incl. verminderen kunstmest)
2b.N&B middellange termijn	0–150 mol schaalbaar via doelsturing na oplevering meetinstrumentarium	PM; vermoedelijk schaalbaar maar vereist nader onderzoek	20-30 mln. voor meetinstrumentarium + pm flankerend beleid (zoals 3a en 4)	Doelsturing met behulp van verplichte meting. Een fors doel vereist waarschijnlijk flankerend beleid.
3a.Emissiearme innovatie - landbouw	Huidige techniek: 132 mol Toekomstige techniek: onbekend	Huidige techniek: Nauwelijks ** Toekomstige techniek: onbekend	0–1,6 mld.	Invoeren van huidige techniek voor *alle* stallen heeft effect op stikstof, maar niet op broeikasgas. "Integraal" potentieel toekomstige technieken nog onbekend.
3b.Emissiearme innovatie overige sectoren	0-3 mol	PM	0-500 mln.	Inschatting opbrengst stikstof o.b.v. kosteneffectiviteit huidige innovatiemaatregel
4.Gerichte opkoop grond	6-13 mol	0,1 Mton	3,5 mld.	Extra opbrengst bij opkoop grond 10% melkveebedrijven

* Effecten *indicatief*, nadere becijfering nodig, en bovendien *niet zondermeer cumulatief*.
** Technische maatregelen (het scheiden van mest/urine of het plaatsen van luchtfilters en wassers) hebben vaak een eenzijdig effect, dat bijv. alleen gericht is op de reductie van ammoniak of broeikgas. Daarnaast komt broeikasgas methaan uit de adem van dieren – dit is moeilijk tegen te gaan, tenzij ze in een *compleet* luchtdichte stal worden gezet.

[3] O.a. gebaseerd op PBL (2020). *Overzicht emissies per dier* (NH3, CH4 en N2O); aangevuld met eigen berekeningen.

Toelichting

Klimaatdoelen en uitstoot broeikasgassen landbouw

- *Doel klimaat*: Het huidige doel in de Klimaatwet wat we moeten halen is 49% reductie in 2030. Op grond van de laatste KEV-ramingen halen we dit doel niet. In het kader van de Europese Green Deal is daarnaast ophoging van het 2030-doel *Effort Sharing Regulation* (ESR; overkoepelende doelstelling voor mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en kleine industrie) voor NL waarschijnlijk. Daarnaast heeft NL de keus het Europese doel van 55% nationaal over te nemen. In het studiegroep advies "Bestemming Parijs" zijn voor 2030 o.a. deze scenario's onderzocht. Zie onderstaande indicatieve tabel voor de effecten van deze scenario's op de resterende klimaatopgave en de resterende opgave in de landbouwsector (*NB: de assumptie daarbij is dat de al ingezette maatregelen ook daadwerkelijk het verwachte effect hebben en daar geen verdere tegenvallers ontstaan*).
- Richting 2050 gaat de nationale uitstoot richting netto nul emissies. Ook voor de landbouwsector betekent dit dat de resterende emissies in 2050 zeer gering moeten zijn.

Verschillende reductiedoelstellingen 2030	Huidig tekort emissiereductie t.o.v. doelstelling	W.v. indicatieve opgave landbouw
Evt. hoger ESR-doel a.g.v. Green Deal (studiegroep advies)	11 Mton	3 Mton
Huidig nationaal streefdoel (49%)	14 Mton	3-4 Mton
Evt. verhoging nationaal streefdoel naar 55% (studiegroep advies)	27 Mton	7 Mton

- De *huidige uitstoot in de landbouwsector van bestaande broeikasgassen* (totaal 26,4 Mton) is grofweg onder te verdelen in drie categorieën[4]. De synergie met stikstof zit vooral in de eerste 2 categorieën.
  - *Veehouderij en mestopslagen (13,8 Mton):* Het grootste deel van deze emissies wordt veroorzaakt door de rundveehouderij (70%), gevolgd door de varkenshouderij (20%) en overige sectoren zoals pluimvee, geiten en schapen (10%). Bij rundvee komt een groot deel van de methaanemissie vrij in de pens door het herkauwen van voedsel (fermentatie). Behalve volledig luchtdichte stallen zijn de technologische reductie-opties beperkt.
  - *Bemesting van landbouwbodems (5,5 Mton):* De emissie van lachgas (N2O) uit landbouwbodems ontstaat vooral door microbiële activiteit, waarbij de aanwezige stikstof wordt omgezet in lachgas. De grootste bronnen zijn kunstmest (24%, exclusief CO2-uitstoot bij productie), bemesting door dierlijke mest (23%) en dierlijke mest op grasland door beweiden (19%).
  - *Gasverbruik in de glastuinbouwsector (6,7 Mton):* De emissie van broeikasgassen uit de glastuinbouw wordt veroorzaakt door het gasverbruik voor verwarming van de kassen en opwekking van elektriciteit.

[4] RVO (2016). *De Nederlandse landbouw en het klimaat.*

Factsheet 4: Synergie gerichte opkoop piekbelasters en woningbouw

Kern

- De grootste *"bang for the buck"* voor stikstof is realiseerbaar door boerenbedrijven met een hoge uitstoot in de buurt van kwetsbare natuur gericht op te kopen. Deze "piekbelasters" hebben een totaal areaal van 125 km^2, oftewel 0,56% van het totale landbouwareaal. Deze bedrijven stoten 87 mol uit en zijn verantwoordelijk voor 15,5% van de landelijke KDW-overscheiding. Dit effect lijkt een valide reden minnelijke verwerving/onteigening in te zetten om de natuurdoelen te behalen.
- Op dit moment loopt er een uitvraag bij het RIVM om exacte informatie te krijgen over de hoeveelheid bedrijven en bedrijfstype. Deze gegevens matchen we nog met onze gegevens over (1) de opkoopkosten zodat we de kosteneffectiviteit kunnen ramen en (2) de potentiele waarde van grond voor herbestemming. Dit biedt inzicht in noodzakelijke op- of afwaardering van de gronden. Dit biedt ook inzicht in welke restopgave er vervolgens nog ligt voor opkoop van "reguliere belasters", zowel in termen van reductie stikstofdepositie als grond t.b.v. woningbouw.
- De grond die vrijkomt met het uitkopen van de piekbelasters is deels in te zetten voor woningbouw, mits percelen op elkaar aansluiten (zodat wijkvorming mogelijk is) en andere randvoorwaarden, zoals bodemsamenstelling. Deze randvoorwaarden ontbreken vooralsnog in onze analyse.
- Een eerste doorkijk van de analyse laat zien dat de vrijgekomen percelen waarvan omliggende wijken een gemiddelde WOZ-waarde hebben van minstens 450.000 euro, naar schatting 76.000 woningen oplevert. Bij een minimale WOZ-waarde van 300.000 euro is dit 335.000 woningen. Dit is echter een overschatting van het aantal woningen, aangezien gerekend is met de gemiddelde woningdichtheid in Nederland, terwijl de dichtheid rond piekbelasters lager is.
- Piekbelasters opkopen lijkt met name ruimte voor woningbouw in gebieden rond de Veluwe te creëren (zie kaart op volgende pagina).
- We informeren u zodra we een volgende stap hebben gezet in de analyse.

Toelichting

Stikstofuitstoot landbouw lokaal probleem

- Stikstofuitstoot in de landbouw is bij uitstek een lokaal probleem. De uitstoot in de landbouw bestaat voornamelijk uit ammoniak (NH3) wat dichtbij de bron neerslaat.
- Op de volgende pagina zijn de percelen weergegeven die in de vierkante-kilometervlakken liggen met de hoogste stikstofdepositiebijdrage. Hoeveel boerenbedrijven dit zijn, is vooralsnog niet uit de beschikbare data op te maken. De totale oppervlakte van de percelen is 125 km^2. Duidelijk zichtbaar is dat bijna alle percelen zich bevinden in het gebied rond de Veluwe. Dit komt omdat in dit gebied veel boerenbedrijven dichtbij kwetsbare N2000-gebieden zitten en er in dit gebied veel intensieve veehouderij plaatsvindt.
- Hieronder staat de stikstofdepositiewinst bij uitkoop van al deze piekbelasters. Natuurlijk is het ook mogelijk om meer of minder uit te kopen. Over het algemeen geldt: hoe meer boeren er worden uitgekocht, hoe kleiner de marginale depositiereductie.

Totale perceeloppervlakte	Depositiebesparing (mol/ha/jaar)	Depositiebesparing (% KDW-overschrijding)
125 km^2	87 mol	15,5%

wettelijke geheimhoudingsplicht

Woningbouw

- Bij uitkoop van piekbelasters is de landbouwgrond (deels) te gebruiken voor het bouwen van nieuwe woningen. Dit draagt bij aan het oplossen van het woningtekort. Van de 125 km² landbouwpercelen met de meeste depositie bijdrage ligt 26 km² in buurten waar de gemiddelde WOZ-waarde meer dan 450.000 euro bedraagt. Ter illustratie: uitgaande van de gemiddelde woningdichtheid van Nederland kun je 70.600 woningen bouwen in dit gebied. Neem je een WOZ-waarde van 300.000 als uitgangspunt, dan kom je op 335.000 woningen uit. Dit is echter een overschatting van de woningwinst, aangezien de meeste percelen buiten de randstad en buiten verstedelijkt gebied liggen, waar de woningdichtheden veel lager liggen. Gedetailleerde berekeningen op basis van lokale woningdichtheden volgen nog.

wettelijke geheimhoudingsplicht

Caveats

Bovenstaande analyse kent beperkingen. De belangrijkste zijn:

- In de database worden percelen als landbouw geidentificeerd wanneer ze de bestemming landbouw hebben. Dit wil echter niet zeggen dat hier ook daadwerkelijk landbouw plaatsvindt.
- De gegevens over depositiebijdrage zijn vooralsnog niet op bedrijfsniveau maar per km². Niet alle landbouwbedrijven in het kilometervlak hebben een evengrote uitstoot. Dit betekent dat in het doorgerekende scenario niet uitsluitend de boerenbedrijven met de meeste depositiebijdrage worden uitgekocht, waardoor de behaalde reductie per km² kleiner is.
- In onze dataset ontbreken vooralsnog gegevens over de oppervlakte van woningen. Hierdoor kunnen we geen uitspraak doen over de WOZ-waarde per m² van woningen in een gebied.

Factsheet 5: Indicatieve overzichtstabel

Spoor	Effect stikstof	Effect klimaat	Budget	Mln. euro per mol	Euro per ton CO_2	Potentie woningbouw	Juridische zekerheid	Vergunning-verlening	Toelichting
1.Uitbreiden opkoop *w.v. piekbelasters*	150-175 mol *87 mol*	3 Mton *PM*	7-11,5 mld. *PM*	56,92 *PM*	3.083 *PM*	Ja, indien we gericht grond opkopen (zie spoor 4)	++	Direct effect	Stapsgewijs 30% krimpen veestapel *w.v. gerichte opkoop piekbelasters bij N2000-gebieden*
2a.N&B korte termijn	20 mol	0,5–0,9 Mton	15-40 mln.	1,38	39	Nee	+	PM	Aanscherpen mestvoorschriften + handhaven (incl. verminderen kunstmest)
2b.N&B middellange termijn	Schaalbaar 0–150 mol via doelsturing na oplevering meetinstrumentarium	PM; vermoedelijk schaalbaar maar vereist nader onderzoek	20-30 mln. voor ontwikkelen/ uitrollen meetinstrumentarium + pm flankerend beleid (zoals 3a en 4)	PM	PM	Nee	+	PM	Verplichte metingen in stal in 2024 maakt doelsturing mogelijk. Een fors doel vereist waarschijnlijk flankerend beleid.
3a.Emissie arme innovatie - landbouw	Huidige techniek: 132 mol Toekomstige techniek: onbekend	Huidige techniek: Nauwelijks* Toekomstige techniek: onbekend	0–1,6 mld.	6,06	-	Nee	-	Pas als resultaten vaststaan	Invoeren huidige techniek *alle* stallen levert naar verwachting 132 mol op; geen effect broeikasgas. "Integraal" potentieel toekomstige techniek onbekend.

3b.Emissie arme innovatie overige sectoren	0-3 mol	PM	0-500 mln.	166,67	PM	Nee	-	Pas als resultaten vaststaan	Inschatting opbrengst o.b.v. kosteneffectiviteit huidige innovatiemaatregelen
4.Gerichte opkoop grond	6-13 mol	0,1 Mton	3,5 mld.	368,42	35.000	Ja	+	Direct effect; maar herbestemming grond wel van invloed	Extra opbrengst bij opkoop grond 10% melkveebedrijven

vb. clo. 3/6, 14.30-15.00 uur (call)
di. 8/6, 13.15-14.00 uur

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESPREKING 3/6 14:30
Aan
de minister
1 gez.

Persoonsgegevens

notitie

Voorbespreking BWO stikstof 8/6

Datum
2 juni 2021

Notitienummer
2021-0000107214

Persoonsgegevens

Aanleiding

In het BWO 8/6 legt LNV zoals het er nu naar uitziet neer: 1) een A4 stikstof ter bespreking in de MR 11/6; 2) inzicht in de varianten/financiële onderbouwing waarover we nu met ambtelijk LNV in gesprek zijn. Nadere advisering volgt 7/6.

Ter bespreking

- Vooruitblik naar het gesprek 8/6: uw visie op 1) het voorstel van LNV; 2) de FIN variant; 3) doorkijk naar een evt. compromis.
- *Eventuele vragen die u al heeft bij onze set "antwoorden stikstofvragen" vooruitlopend op het separaat ingeplande gesprek hierover 10/6. (bijlage 4)*

Kern

- De voorkeur van LNV gaat uit naar een 'package deal': een alomvattend plan voor transitie van de landbouw t.w.v. 22 mld. stikstof- en andere milieuproblemen worden opgelost (bijlage 1, route 2). LNV heeft, cf. uw verzoek, een financiële plaat gedeeld (bijlage 2) waarin het bedrag van 22 mld. nader wordt onderbouwd.
- U vindt onze appreciatie van het LNV-voorstel op de volgende pagina, kernpunten in de tabel hieronder. Deze punten zijn met ambtelijk LNV besproken op 1/6, de afspraak is toe te werken naar een stuk met meer keuzemogelijkheden. Om dit te bewerkstelligen hebben wij ambtelijk een "sobere" variant ingebracht (bijlage 3), waarin wij sec gerichte en verplichte maatregelen zonder flankerend beleid presenteren, met grondopkoop alleen voor woningbouw. Er is ook een tussenvariant denkbaar, met (relatief) doelmatig flankerend beleid, zoals ondersteuning bij stalinnovatie.

LNV variant (22 mld.)	FIN variant (9 mld.)
Stikstof- en milieudoelen niet gekwantificeerd, onduidelijk of het juridisch standhoudt en welke ontwikkelruimte dit creëert	Stikstofdoel 2035 in 2030 behalen en vastleggen (juridisch zeker) + extra ontwikkelruimte
30% opkoop melkvee, onduidelijk of en hoeveel verplicht	30% opkoop melkvee, varkens en kippen, ca. 10% verplicht
Ca. 15 mld. flankerend beleid, waarvan 8 mld. opkoop van gronden voor extensieve landbouw	Geen flankerend beleid, alleen opkoop grond voor woningbouw. (Kan mogelijk deel v/d uitkoop bekostigen – vergt nader uitzoekwerk.)

- Onze inzet is een stuk voor het BWO met meerdere varianten, incl. meer concretisering van de LNV-variant. Wij verwachten u op 7/6 te adviseren voor het BWO.

Toelichting
In onderstaande tabel appreciëren we alle elementen uit het LNV-plan.

	Budget	Appreciatie
Spoor 1		
Ondernemerschap	1,3 mld.	• Alleen ontwikkeling meet/regelsystematiek cruciaal voor doelsturing. Rest meer flankerend en onduidelijk hoe deze maatregelen leiden tot stikstofreductie.
Innovatie	1,6 mld.	• Innovatie stallen heeft potentie, maar niet direct voor vergunningverlening. Effect mag juridisch pas worden ingeboekt als het materialiseert. • Hoe wordt dit gefaseerd irt klimaat?
Natuurinclusieve landbouw	3,7 mld.	• Is flankerend en lijkt onvoldoende proportioneel. Niet duidelijk hoe deze maatregelen leiden tot oplossen stikstofprobleem. • Dit zijn bovendien deels structurele kosten om een verdienmodel voor boeren te creëren.
Spoor 2		
Opkoop	7 mld.	• Cruciaal onderdeel van pakket, ook gezien zekere opbrengst opkoop irt toestemmingsverlening en klimaatopgave. • LNV zet in op 50% melkvee opkopen op veen- en zandgronden, leidend tot 30% krimp melkveestapel en 171 mol reductie. Wij vinden deze opbrengst aan de hoge kant, zeker omdat onduidelijk is in hoeverre LNV inzet op piekbelasters van N2000 gebieden en verplichte maatregelen. Daarnaast zijn wij voorstander van focus op alle sectoren (ook varkens, pluimvee) obv kosteneffectiviteit.
Grond	8 mld.	• Indien zeer gericht ingezet (bijv. gericht op grond voor woningbouw) kan dit nuttig zijn, voor stikstof an sich beperkt effect. Dit is onderdeel van grotere plan LNV om deze gronden te gebruiken voor extensivering van andere bedrijven, die daardoor hun stikstofuitstoot met 30% kunnen reduceren. Wat dat in absolute getallen betekent is niet duidelijk. Bovendien zijn er andere methodes om tot extensivering te komen dan het door het Rijk opkopen van de grond (bijv. door normen). • Het bedrag is bovendien netto – in de LNV-variant is nog eens +8 mld. nodig is om de gronden op te kopen. Risico's bij grootschalige grondtransacties en voorfinanciering blijven onbelicht. • Verplaatsing verhoudt zich niet goed tot de klimaatopgave.
Uitvoering	0,7 mld.	Begrijpelijk onderdeel pakket, maar budget fors.
TOTAAL	**Ca. 22 mld.**	

Voorlopige tijdlijn

8/6 Overleg MP/MFIN/vice-MP's inzake stikstof
10/6 Interne voorbespreking MR 11/6, cf. uw verzoek stil te staan bij "antwoorden stikstofvragen" (bijlage 4)
11/6 (vooralsnog) stikstof A4 LNV in MR met kernvraag: wil dit kabinet forse stap zetten?

Bijlage 1: Concept A4 Stikstof LNV MR Bespreking maatschappelijke initiatieven stikstof
t.b.v. Ministerraad

Aanleiding bespreking

- Met de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn doelstellingen voor 2025, 2030 en 2035 vastgelegd. In 2025 moet er in 40 procent van de stikstofgevoelige natuurgebieden geen sprake meer zijn van overbelasting van stikstof. In 2030 en 2035 gaat het om respectievelijk 50% en 74%. Tegelijkertijd is besloten tot een pakket aan natuur- en stikstofreductiemaatregelen.
- Door de stikstofwet is het kader en de systematiek van de stikstofaanpak onontkoombaar vastgelegd.
- Het aannemen van deze wet door beide Kamers heeft maatschappelijke partijen geprikkeld om na te denken over versnelling en invulling van de wet en de huidige stikstofaanpak. De zes partijen van het Versnellingsakkoord (hierna: plan VNO-LTO)[1] hebben concrete voorstellen voor invulling en versnelling gedaan. Veerman e.a.[2] hebben een ruimtelijke invulling gegeven en naar aanleiding van de motie Bisschop e.a. (Kamerstuk 35 600, nr 43) wordt gewerkt aan afspraken met het oog op een langjarig economisch en ecologisch duurzaam toekomstperspectief voor de landbouwsector. Er is nu maatschappelijk momentum en urgentie om verdergaande stappen te zetten.
- Er is onzekerheid in alle sectoren over wat het langjarig perspectief is en er is met de huidige aanpak maar zeer beperkt ontwikkelruimte beschikbaar, wat gelet op post-Corona-herstel en grote maatschappelijke opgaves zoals de klimaattransitie ongewenst is.
- De stikstofdoelstelling voor 2035 e.v. (zoals ook door de sommatie van Greenpeace en het recente advies van de Raad van State belicht) is nog niet ingevuld met de huidige aanpak.

Gevraagd besluit
De MR wordt gevraagd om akkoord te gaan met het verder uitwerken van route 2. Om hiermee een robuuste oplossing voor de stikstofproblematiek te ontwikkelen, langjarige investeringszekerheid voor economische sectoren te bieden, een flinke impuls aan andere maatschappelijke transities te geven en omdat dat dit de snelst denkbare route is om toestemmingverlening te vereenvoudigen en uit te breiden.

We staan voor een fundamentele keuze

- Het oplossen van het stikstofprobleem en het tegelijkertijd bieden van ontwikkelruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen is een complex vraagstuk in tijd, financieel, in juridische zin en vanwege de verwevenheid van verschillende sectoren en met meerdere opgaven.
- Er zijn geen routes die direct of op korte termijn meer stikstofruimte voor economische ontwikkelingen realiseren. Daarvoor zullen maatregelen om de overbelasting op de natuur tegen te gaan eerst effect moeten sorteren.
- Er zijn wel mogelijkheden tot verdergaande stappen waarmee de natuuropgave sneller wordt gerealiseerd en transities in de landbouw en andere sectoren en op andere terreinen (klimaat, woningbouw, mobiliteit,) mogelijk wordt gemaakt.
- Dit vraagt om fundamentele keuzes tussen verplichtend en vrijwillig, en de keuze voor structurele oplossingen die nu ingrijpend zijn en bij sommige partijen op weerstand stuiten, maar wel perspectief bieden voor de langere termijn. De mate en snelheid waarmee aanvullende ruimte beschikbaar komt hangt sterk af van deze keuzes. Hoe eerder deze gemaakt worden, hoe sneller resultaten geboekt kunnen worden. Duidelijk mag zijn dat dit een vergaande inspanning van overheden en alle sectoren in Nederland vraagt.

No regret - hoe dan ook is nodig:

- De met de wet reeds ingezette gebiedsprocessen versterken met sturende landelijke regie en afdwingbaarheid. Deze aanpak heeft als kernelementen: stevige (regionale) kaders en afrekenbare doelen voor stikstofreductie (en ook voor bodem, water en klimaat) en duidelijkheid over wat er in de toekomst in gebieden mogelijk is (bijvoorbeeld welke vorm van landbouw waar wel en niet mogelijk is, maar ook bijvoorbeeld industrie of energieopwekking). Sterke sturing en afdwingbaarheid komt effectiviteit van maatregelen ten goede en leidt zo ook in diverse gebieden sneller tot stikstofruimte. Dat wordt versterkt als, conform route 2, hier zonering aan ten grondslag komt te liggen.

[1] Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021 – 2030. Gezamenlijk voorstel boeren-, natuur- en ondernemersorganisaties (Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, LTO Nederland, VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland) van 25 mei 2021.
[2] https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/

- Het Rijk neemt de regie en stelt doelen en geeft regio's/provincies de ruimte om met betere/slimmere oplossingen te komen als die binnen de doelen en budget beter aansluiten bij de regionale situatie.
- Een hele stevige impuls in organisatie en de benodigde capaciteit in de uitvoering en handhaving van de gebiedsprocessen. Zowel op het niveau van Rijk, als door een versnelling van de provinciale gebiedsanalyses en gebiedsplannen, inclusief de daarvoor noodzakelijke slagkracht om hier daadwerkelijk uitvoering aan te geven.

- Budget, bij voorkeur in de vorm van een fonds vanwege de grootschalige en langjarige opgave die uitgevoerd moet kunnen worden. Met dit fonds worden natuur(herstel)maatregelen geïntensiveerd, (verstrekkende) bronmaatregelen genomen en de uitvoering van gebiedsprocessen, inclusief noodzakelijke ruimtelijke ingrepen georganiseerd.
- Een kortetermijnimpuls voor toestemmingverlening, o.a. door extern salderen in alle provincies open te stellen.

Vervolgens zijn er twee routes denkbaar om ruimte te geven aan nieuwe economische ontwikkelingen en om de stikstofdoelstellingen voor 2030 en verder te halen:

1. Een verdere versnelling en invulling van de huidige stikstofaanpak, zoals het plan VNO-LTO daar een invulling aan geeft;
2. Een systeemsprong waarin maatregelen, voor zowel korte, middellange en lange termijn, worden geplaatst in een langetermijnperspectief van ruimtelijke zonering, verduurzaming in alle sectoren, de landbouwtransitie en waarmee maatschappelijke transities mogelijk worden gemaakt.

Route 1: Verder invulling en versnelling van de huidige aanpak

De huidige stikstofaanpak kan verder ingevuld en versneld worden. In het plan VNO-LTO wordt dit op de volgende manier gedaan:

- Vastleggen nationale en sectorale emissiereductiedoelen (40% in 2030) in een landelijke omgevingswaarde.[3]

- Gerealiseerde emissiereductie en ontwikkelruimte vastleggen in een nationaal stikstofregistratiesysteem (ten behoeve van ontwikkelingen in industrie, mobiliteit en landbouw) en de introductie van een drempelwaarde.
- Ontwikkelruimte wordt in de eerste jaren gerealiseerd door het opkopen van vrijwillige stoppers, vrijwillige uitplaatsing of beëindiging van piekbelasters in de landbouw.
- Parallel uitwerken van totale pakket aan maatregelen, waaronder een forse subsidie voor innovatie en het inzetten van vrijgekomen grond voor extensivering van de landbouw.
- In totaal zijn de beoogde kosten voor de Rijksoverheid 1,73 miljard euro per jaar van 2021-2030 (in totaal 15,3 miljard euro).

<u>Voordelen route 1</u>

- Draagvlak bij de partijen die het plan VNO-LTO geïnitieerd hebben.
- Geeft geleidelijk, gebiedsgericht enige aanvullende ontwikkelruimte.
- Past binnen de huidige systematiek van de structurele aanpak en toestemmingverlening.

<u>Nadelen route 1</u>

- Ontwikkelruimte is niet zeker want de maatregelen zijn juridisch gezien ook nodig voor behoud van natuur. In veel gebieden is behoud nog niet verzekerd en mogen maatregelen niet ingezet worden voor nieuwe ontwikkelingen. Daarom blijvend groot risico op rechtszaken.
- Vrijwillige karakter van de maatregelen is een risico voor het daadwerkelijke realiseren van de benodigde stikstofreductie. Als na enkele jaren blijkt dat doelen niet gehaald worden, wordt de aanpak pas dwingend. Dat geeft onrust gegeven de onduidelijkheid.
- Complexe uitvoering en vergunningverlening: In de huidige systematiek (ondanks de substantiële aanvullende impuls) zal langjarig elke nieuwe activiteit die stikstof uitstoot individueel beoordeeld moeten worden; zo nodig moeten op gedetailleerd hexagoonniveau mitigerende maatregelen getroffen worden. Het plan VNO-LTO geeft geen zicht op het verlaten van deze systematiek.

[3] In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering zijn omgevingswaarden voor 2025, 2030 en 2035 vastgelegd, wat neerkomt op resp. een geschatte 10-15%, 26% en 50% emissiereductie.

- De gevraagde investering leidt nog niet tot het blijvend oplossen van het stikstofprobleem en is daarmee potentieel ondoelmatig: over paar jaar moet opnieuw tot een groot aanvullend pakket besloten worden vanwege de doelstelling voor 2035 en verder. Waarbij het waarschijnlijk is dat investeringen die nu gedaan worden ook plaatsvinden in gebieden waar straks geen of beperkt perspectief is voor deze bedrijven (bijvoorbeeld stalinnovaties voor stikstof bij bedrijven die als gevolg van water- of klimaatopgave alsnog moeten verplaatsen).

- Het plan VNO-LTO geeft geen bestendig langetermijnperspectief voor sectoren, in het bijzonder de landbouwsector, omdat de aanpak hier niet op stuurt.
- Synergie in het oppakken van andere maatschappelijke opgaven, in het bijzonder de klimaatopgave, maar ook kaderrichtlijn water, wordt met deze aanpak niet benut en vraagt daarom aanvullende maatregelen en budget.

Route 2: Systeemsprong naar een definitieve oplossing van de stikstofproblematiek

Deze route combineert onderdelen van het plan VNO-LTO met het voorstel van Veerman c.s., de studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied en het rapport IBO Ruimtelijke Ordening. In deze plannen wordt voorgesteld om te komen tot regionale doelen en ruimtelijke zonering. Dat betekent een definitieve invulling van de doelstellingen uit de wet stikstofreductie en natuurversterking en dit geeft blijvend perspectief voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Een dergelijke integrale aanpak zal op basis van een eerste inschatting circa 22 miljard euro kosten tot aan 2030. Dat is meer dan de aanpak uit route 1, maar deze aanpak biedt tegelijkertijd ook een forse impuls aan een aantal andere opgaven, in het bijzonder de klimaattransitie (maar ook water en bodem). Het betreft bovendien investeringen die niet haaks staan op het perspectief en/of noodzakelijke stappen op de lange termijn.

Deze route bouwt met een aantal extra stappen verder op Route 1:

1. *Introduceren van onontkoombaarheid*. Per gebied worden kaders gesteld, die gelden voor alle sectoren (woningbouw, energie, industrie, mobiliteit) en die onomstotelijk gehaald moeten worden. Dit betekent dat per gebied de doelstellingen maar ook het instrumentarium om de doelstelling te halen wettelijk worden vastgelegd: verzekerd moet worden dat het effect optreedt. Binnen deze kaders is er vrijheid voor de partijen om invulling te geven aan de doelstellingen.

2. *Een ruimtelijke zonering van Nederland*, op basis van bodem- en watercondities en de ligging van N2000-gebieden (cf. Veerman c.s.). Hierin worden drie soorten gebieden onderscheiden om op nationaal niveau richting te geven aan regionale ontwikkeling en integrale invulling van maatschappelijke opgaven:
    a. A-gebieden: gebieden waar ruimte is voor innovatieve, duurzame, natuurinclusieve landbouw (en deze grond is dan bijvoorbeeld niet beschikbaar voor zonneweides en datacenters).
    b. B- en C-gebieden (met name veenweiden, zandgronden en omgeving van Natura 2000-gebieden): hier is het perspectief voor landbouw in de huidige vorm minder, er is sprake van multiproblematiek zoals droogte, hoge emissies naar lucht, bodem en water en minder vruchtbare grond. Dit vraagt om forse aanpassingen; soms is sterke transformatie en de beëindiging van activiteiten nodig, zodat er nieuw perspectief in deze gebieden ontstaat.

3. *Daardoor ontstaat langjarige investeringszekerheid en ontwikkelruimte*, voor alle sectoren op voorwaarde dat deze een verduurzaming realiseren. De redenering hierachter (en daarmee het grote verschil met Route 1 is:
    a. Met het geloofwaardige en wettelijk geborgde pakket is zeker gesteld dat een gunstige staat van instandhouding gerealiseerd zal worden. Het pakket is geloofwaardig wanneer 1) de lat hoog genoeg ligt qua doelstellingen, en 2) met het pakket vaststaat dat de doelstellingen ook daadwerkelijk gehaald worden. Dat vereist wettelijk vastleggen van het instrumentarium en een adequate monitoring- en bijsturing van het pakket maatregelen a.d.h.v. de situatie in elk van de Natura 2000-gebieden.
    b. Verzekerd zal moeten zijn dat een maatregel wordt uitgevoerd én op gebiedsniveau de beoogde effecten heeft.

c. Afhankelijk van de inhoud, vormgeving en het karakter van de doelen en maatregelen kan toestemmingverlening daarmee ook op de (kortere) termijn weer meer mogelijk worden. Het uiteindelijke oordeel daarover is uiteraard uiteindelijk aan de rechter.
d. Van alle sectoren vraagt dit een serieuze verduurzaming met wettelijke waarborgen o.a. door eisen en voorwaarden te stellen in en aan vergunningverlening (zoals actualisatieplicht met emissie-eisen, verplichting tot BBT[4]). Op deze manier worden bedrijven gedwongen te verduurzamen en tot stikstofreductie te komen en wordt voorkomen dat ontwikkelruimte ingezet gaat worden voor nieuwe ontwikkelingen die niet duurzaam en toekomstvast zijn.

4. *Langjarig perspectief voor de landbouwsector*. Door een integrale gebiedsgerichte aanpak krijgen ondernemers langjarig duidelijkheid over de (on)mogelijkheden in de verschillende gebieden. Hiermee worden ze niet binnen afzienbare tijd opnieuw geconfronteerd met andere opgaven als waterkwaliteit of klimaat(adaptatie). Dit werkt als volgt uit:
   a. In de A-gebieden krijgt duurzame innovatieve landbouw voorrang op andere ruimtelijke activiteiten. Ook is hier ruimte voor ondernemers, die uit de andere gebieden komen, om een doorstart te maken.
   b. In de B- en C-gebieden worden ondernemers ondersteund bij de sterke transformatie die hier nodig is om naar andere vormen van landbouw te gaan. Ondernemers krijgen hier de keuze voor extensivering/omschakelen, verplaatsen of stoppen. Welke van deze sporen mogelijk zijn wordt bepaald door de omstandigheden en langetermijnperspectief per gebied en de stand van de innovatie.
   c. Door daarnaast op termijn ook in te zetten op doelsturing i.p.v. de huidige middelsturing krijgen boeren de ruimte om hun ondernemerschap in te zetten, met eigen keuzes voor bedrijfsvoering.
   d. Om aan dit perspectief te kunnen voldoen zijn er forse stappen nodig, waaronder in de landbouw, ook omdat een nieuwe derogatie inzake de nitraatrichtlijn geen vanzelfsprekendheid is. Maatregelen zoals extensivering (waaronder omschakelen naar bijvoorbeeld natuurinclusieve of biologische landbouw), verplaatsing of beëindiging zullen een forse reductie van naar verwachting 30 procent of meer van het aantal dieren als uitkomst hebben.
   e. Deze stappen maken het mogelijk om van de grenzen af te komen qua belasting van de omgeving waar men nu op of zelfs over opereert. Met deze inzet wordt voor lange termijn duidelijkheid gegeven aan de (on)mogelijkheden voor de agrarische sector en waar investeren loont.

<u>Voordelen route 2</u>

- Fundamentele aanpak stikstofproblematiek.
- Langjarige investeringszekerheid en rechtszekerheid voor alle sectoren, inclusief landbouw.
- Hiermee worden transities in de landbouw en op andere terreinen (klimaat, woningbouw, mobiliteit,) voorzien van een forse impuls, in het bijzonder op klimaat is sprake van win-win.
- Financieel doelmatig, ondanks het substantiële bedrag, omdat het pakket in één keer goed gedaan wordt en alleen daar waar nodig (geen investering in bedrijven en gebieden waar in de toekomst geen perspectief voor is).
- Doelstellingen stikstof en natuur worden gehaald.
  - Route 2 is erop gericht om te voldoen aan de voorwaarden voor vereenvoudiging van de toestemmingverlening, zodat er binnen enkele jaren (gefaseerd) afstand kan worden genomen van de huidige complexe en onzekere systematiek. Het tempo van deze vereenvoudiging is afhankelijk van de wijze waarop aan de volgende voorwaarden wordt voldaan (forse aanvullende stikstofreductie, verankering en uitvoering van instrumentarium, maatregelen en effecten).
- Dit vooruitzicht biedt echter eerder al de nodige (investerings)duidelijkheid voor bedrijven.

<u>Nadelen route 2</u>

- Dit vraagt veel van maatschappelijke partijen, omdat de aanpak dwingend is. Dit zal leiden tot maatschappelijke onrust.
- Vraagt veel organisatie- en uitvoeringskracht.

[4] BBT: Best beschikbare techniek.

- In de komende 10 jaar vraagt het meer budget dan de andere route.

Bijlage 2 Financiële plaat LNV voorgesteld pakket stikstofaanpak

Inleiding
In de MR-notitie voor 11 juni worden twee routes voorgesteld in een aanpak voor de stikstofproblematiek:

- Route 1: verdere invulling en versnelling van de huidige aanpak (zoals daar bijvoorbeeld met het versnellingsakkoord van VNO/LTO invulling aan wordt gegeven). Kenmerken zijn veel technische maatregelen, grote mate van vrijwilligheid en extensivering. Er ontstaat geleidelijk en op basis van bestaande instrumenten gebiedsgericht ruimte voor toestemmingsverlening. Een eerste inschatting van de kosten bedraagt circa 15 miljard euro.
- Route 2: systeemsprong naar definitieve oplossing van de stikstofproblematiek. Hierbij worden maatregelen ten behoeve van de stikstofproblematiek bewust in een integraal langetermijnperspectief geplaatst. Dat wordt gedaan door op basis van de diverse opgaves, met name voor de landbouw, dwingend te zoneren en deze gebieden te normeren. Maatregelen worden verplicht vastgelegd en onder hoge mate geregisseerd. Voordeel van deze aanpak (door de forse additionele reductie) is dat deze perspectief biedt, voor natuur en economische/maatschappelijke ontwikkelingen. Deze aanpak biedt zicht op het (gefaseerd) afscheid nemen van van het huidige stringente systeem van toestemmingsverlening. Een eerste inschatting van de kosten van deze aanpak bedraagt circa 22 miljard euro. Hiermee wordt echter ook direct gestuurd op het realiseren van diverse andere opgaves, waaronder klimaat en nitraat. Een integrale sturing op een langetermijnperspectief zorgt voor duidelijkheid en zekerheid voor betrokken partijen, een efficientere invulling van de opgave (door midel van zonering) en voorkomt dubbele investeringen/vervroegde afschrijvingen. .

Doelen
Vanuit de verschillende opgaven zijn er (wettelijke) doelstelling die vastliggen en gehaald moeten worden. De grote meerwaarde van route 2 is dat er met een definitieve oplossing van de stikstofproblematiek ook gestuurd wordt op de doelen vanuit de andere opgaven. Hieronder worden die opgaven weergegeven.

Doel	Doel NL 2030	Doel Agro (LNV)	Noten
Klimaat	49% (klimaatwet)	6 Mton reductie (klimaatakkoord)	Green Deal betekent extra inspanning, hoeveel is politiek besluit Ligt in de orde 7-9Mton
Stikstof	50% areaal onder KDW (circa 26% minder emissie) (stikstofwet)	Opgave ligt vooral in agrosector: 126 mol reductie die (deels) in ingevuld via stikstofpakket / stikstofwet	In 2035 is opgave circa 50% minder emissie (74% areaal onder KDW) De opgave na 2030 is nog niet financieel gedekt en deels ook niet ingevuld
KRW	Goede chemische en ecologische waterkwaliteit (2027) (Kaderrichtlijn Water, KRW)	m.n. uitspoeling mest, nitraat en gewasbescherming moet lager (doelen volgen uit KRW)	Ecologische kwaliteit bestaat uit biologische kwaliteit (voldoende aanwezigheid en variatie in dieren en planten), fysisch-chemische kwaliteit (bijvoorbeeld zuurstofgehalte, doorzicht, hoeveelheid fosfor en stikstof)
Biodiversiteit	VHR doelen (2050)	Waar transitie naar extensiever grondgebruik nodig is (o.a. veenweidegebied, hoge zandgronden) wordt extensivering zoveel als	Indirect doel % areaal natuurinclusief

		mogelijk gekoppeld aan natuurinclusiever invulling van het gebied.	

Financiële consequenties voorgestelde pakket route 2
Het voorgestelde pakket bevat een tweetal sporen voor de landbouwsector, van bij elkaar ca. 22 miljard euro tot 2030: maatregelen voor ondernemerschap & innovatie (7 mld) en extensivering (15 mld). Hieronder worden deze sporen toegelicht.

Spoor 1 (rond 7mrd):
Perspectief voor ondernemerschap en doelsturing bieden aan blijvers in alle gebieden. Spoor 1 betreft drie grote blokken: (zie bijlage 1 voor nadere specificering van de drie blokken in maatregelen en fasering)

	Toelichting	Kosten	Opbrengsten	opmerkingen	aandachtpunten
A. **Ondern**emer-schap	Pakket van maatregelen gericht ondernemerschap en doelsturing. Belangrijke elementen: **Meet – regelsystematiek**, kennisdiffusie in praktijk, innovatie via o.m. CRISPR-Cas, stimuleren van multifunctionele landbouw, programma's rond mest, bodem en gewasbescherming i.h.k.v. o.m. waterkwaliteit, digitalisering,	1,3 mrd	*Nader uit te werken.* M.n. mest, bodem en gewasbescherming nodig om ook doelen KRW te halen. Meet- en regel nodig om zowel op MLT als op LT doelen zo efficiënt mogelijk te halen	Totaalpakket maatregelen draagt in grote mate bij aan versterken en versnellen doelbereik op onderscheiden terreinen	Tot aan de overgang naar doelsturing obv meten en regelen, waarbij innovatie ook rol speelt, zal er parallel moet worden gewerkt met bestaande regels en normen (o.a. mest) en aan testen en daarna invoering nieuw systeem
B. **Innovat**ie	Ontwikkeling, gevolgd door uitrol van stallen die integraal emissie-arm zijn om daarmee zeker uitstoot stikstof en methaan te beperken Stimuleren van goed management	1.6 mrd 0,4 ontwikkeling, 1 mrd uitrol 0,2 managemen t	40+ mol PM broeikasgas	PM voor broeikasgas. Inzet is integraal emissie-arm, maar daar zijn nog stappen voor nodig. Naar verwachting kan rond 2025 uitrol beginnen	Bij uitrol is gekozen voor subsidie om daarmee tempo te kunnen maken. Aanpassing BBT is alternatief. …
C. **Oversta**p naar natuuri nclusiev e landbou w (NIL)	beheer groenblauwe dooradering landelijk gebied, uitbreiden agrarisch natuur- en landschapsbeheer, intensivering omschakelprogramm a, monitoring biodiversiteit agrarisch gebied	3.7 mrd	Bijdrage aan 100% doelbereik VHR op LT (indicatief 5-10%) PM emissieredcut ie integraal onderdeel pakket Spoor 2 (zie onder)	Noodzakelijke stappen om overstappen naar NIL en te faciliteren overstap via o.m. verdienmodel obv groene diensten	Prikkels vanuit vraagkant kunnen ook vanuit consumentenka nt worden verkregen door fiscaal beleid gericht op natuurinclusieve (biologische) producten
Totaal		7mrd			

Spoor 2 (rond 15 miljard):

Extensivering (zie bijlage 2 voor nadere onderbouwing van de verschillende posten). Onderstaande posten (idealiter inclusief ook onderdeel C hierboven) worden in een fonds ondergebracht om daarmee mogelijk te maken dat gebiedsprocessen, bij gebleken doelrealisatie, ook op een andere manier kunnen worden gefaciliteerd – doelbereik staat immers voorop - en dat fasering in de tijd van maatregelen, ook gezien meekoppelen andere doelstellingen in gebiedsprocessen, mogelijk is.

	Toelichting	Kosten	Opbrengsten	opmerkingen	aandachtpunten
Gebiedsgerichte aanpak	opkoop opstal, dieren en dierrechten	7 mrd	Zie tabel hieronder 171 mol/ha/jr (is bovenop reductie door huidige bronmaatregelenpakket)	Het betreft vooral opkoop van melkvee Dierrechten opkopen voorkomt waterbedeffect Opkoop en sloop stallen nodig om emissies daar tot nul terug te brengen. Gaat uit van 51% reductie in gebieden veen, zand en rondom N2000. 30% krimp melkvee. Geen verplaatsing. Dient meerdere doelen (stikstof, klimaat, krw en gunstig voor VHR	Substantiële reductie zal middels afromen bij transacties beperkt potentieel hebben. Generiek korten leidt tot schadestaatproc.
	voor afwaardering alle betreffende grond.	8 mrd		Afwaardering grond is instrumenteel bij het extensiveren van de landbouw die blijft en rendeert. Faciliteert ook NIL (spoor 1) Dit draagt bij aan het verder reduceren van de emissie van stoffen en herstel van bodemkwaiteit. 51% van de bedrijven/hectares. We kopen/waarderen af wat nodig is om te extensiveren, waarmee we klimaat/stikstof/krw/biodiv effecten bereiken. Daarnaast kunnen gronden soms voor andere activiteiten worden ingezet (woningbouw, infrastructuur, duurzame energie, blauwe diensten). Keuzes worden gemaakt obv gebiedsproces	Zonder afwaardering vanuit rijk zal een rebound effect op kunnen treden: grond wordt dan voor relatief intensief gebruik ingezet.
	uitvoering	0,7 mrd		Voor uitvoering is een programmatisch werkende organisatie nodig om daadkrachtig invulling te geven aan regie, kennis, middelen (fonds), instrumenten & ondersteuning. Deze organisatie versterkt regionale	Provincies hebben niet een dergelijke uitvoeringskracht. Kengetallen afkomstig van ervaring bij RVO (DLG) en BBL.

				besluitvorming en uitvoeringskracht.	
totaal		14,6 mrd		Gezien omvang van opgave, prijseffect van opkoop en om tempo te maken, kan inzet op onteigeningswaarde in de rede liggen. Dan opslag van 15 % in de rede. Door hoger in te zetten, wordt het minder aantrekkelijk om te rekken.	NB dit staat ook in de reeksen Passonsgegevens van

Wat levert deze aanpak op?

Stikstof

- Het eerste orde effect voor de stikstofopgave is een reductie van depositie van rond de 171 mol/ha/j. Deze depositiereductie is nog niet omgezet in een ruimtelijke depositiekaart op basis van de zonering (zie volgende punt). Dat is nodig om vervolgens ook de meerwaarde van zonering uitgedrukt te zien in aantal gebieden onder de KDW.
- Door zonering en normering van gebieden (door middel van stikstofplafonds) goed vorm te geven, kan met minder ingrepen (o.a. een zo efficiënt mogelijke opkoop) een maximaal resultaat worden behaald. Dit wordt op dit moment nader uitgewerkt.
- Door verdere extensivering, kan de uitstoot van resterende bedrijven in die betreffende gebieden worden teruggedrongen.

Klimaat en water

- De aanpak levert daarnaast ongeveer 5,9 Mton reductie in uitstoot broeikasgassen op (NB 3Mton veenweide, 2,9Mton melkvee). Rond 1Mton in plan VNO-LTO.
- Hiermee wordt het halen van de ambities uit de Green Deal ook realistisch voor landbouw en landgebruik.
- Ook wordt, door samenloop met programma's mest en gewasbeschermingsmiddelen, het halen van KRW (Kaderrichtlijn Water) doelen in 2027 reëel.

Door grootschalig ook grond op te kopen, wordt het zowel mogelijk om grote stappen naar extensivering te zetten, maar ook om tempo te houden in uitvoering van realisatie NNN, bossenstrategie, extra natuur i.h.k.v. programma natuur en buffers N2000. Daarnaast kan grond worden ingezet bij het realiseren van andere economische activiteiten (woningbouw, infrastructuur, duurzame energie, blauwe diensten).

Financiële invulling

Overwegingen

Bovenstaande investeringen gaan uit van een forse publieke inzet. Een afweging kan zijn om (een deel van) de kosten bij de sector zelf te leggen. Hiervoor zijn een aantal opties:

- Normeren van stal- en managementmaatregelen met beperktere publieke bijdrage*. Dit raakt het eerste blok van spoor 1. Het is schaalbaar.
- Beprijzen/normeren van emissies* (en vastleggen). Hiervoor is echter wel een meetsysteem nodig. De ontwikkeling en uitrol hiervan is een meerjarig traject. Dit kan dus alleen voor de lange(re) termijn een optie zijn. Idealiter is er dan sprake van integrale beprijzing van emissies (milieu en klimaat) om perverse effecten tegen te gaan.
- Extern salderen (vooral als optie voor toestemmingsverlening). Hierdoor krijgt vrijgekomen ruimte waarde (met bijvoorbeeld afroming) waardoor de sector ook een verdienmodel krijgt voor stoppen. Is een korte termijn oplossing.
- Afroming rechten bij verhandelen (beperkt inzetbaar)
- Beprijzen aan consumentenkant (met terugsluis)
- Afhankelijk voor welke maatschappelijke opgave die grond wordt gebruikt, zal er sprake zijn van afwaardering (natuur/extensivering) of financiële opwaardering (woningbouw).

Dit geldt echter vooral voor de lange(re) termijn. De korte termijn slag die moet worden geslagen om de kwaliteit van de natuur te verbeteren en noodzakelijke ontwikkelruimte vrij te spelen, kent een te hoog tempo voor private ondernemingen om op aan te passen. Hiervoor is inzet van publieke middelen nodig.

*: zie ook de verkenning 'Normeren en Beprijzen van stikstofemissies', waar mogelijk instrumentarium uitgewerkt is dat uitgaat van normeren en beprijzen.

Fasering
Uitvoering van een integrale benadering, zoals hierboven op hoofdlijnen uiteengezet kent een aantal lijnen. De uitgaves voor realisatie grijpen logischerwijs ook niet direct tegelijk aan.

- Op korte termijn is het noodzakelijk om meer inzet en middelen beschikbaar te maken om de benodigde informatie te vergaren (natuurdoelanalyses, regionale opgaves, etc.) om te komen tot een verdere operationalisering van deze aanpak.
- Op korte termijn kan alvast volle inzet worden gepleegd in gebieden waarvan op dit moment bij benadering al bekend is dat er een forse opgave ligt en maatregelen nodig zijn (ofwel, opkoop in bepaalde gebieden zou geïntensiveerd kunnen worden).
- Op korte termijn zal een intensivering moeten plaatsvinden van ontwikkeling van integrale innovatieve technieken (zoals emissie-arme stallen) en meetsystemen voor meer doelsystemen. De uitrol hiervan zal echter pas op middellange termijn plaatsvinden (op plaatsen waar dat past binnen deze aanpak).

Bijlage 1 Tijdreeksen en nadere duiding onderscheiden onderdelen sporen 1A, 1B en 1C

Bedragen x €1.000	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030	Cum. t/m 2030	Struc.
(missiegedreven) kennis & innovatie	0	85	85	85	85	85	425	85
Intensivering kennisontwikkeling(doorbraken), testen en demo's, meten en berekenen								
Versnellen duurzame veehouderij	15	15	15	15	15	0	75	0
Doelensystematiek (KPI) ontwikkelen en verankeren, innovatie en experimenteerruimte, ondersteuning marktinitiatieven								
Duurzame pacht	2	3	5	7	9	21	47	0
Duurzaam verpachten overheidsgrond								
Multifunctionele landbouw	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,75	1,5	0,15
Onderzoek en communicatie								
Gewasbescherming	0	6	6	6	6	6	30	0
Uitvoeren actieprogramma (stimulerende en faciliterende maatregelen om de agrarische ondernemer stappen te laten zetten naar weerbare planten en teeltsystemen)								
Mest	4	21	23	24	24	55	151	55
Toekomstig mestbeleid cf plannen in ontwikkeling (mestverwerking, gebiedsaanpak, pilots&experimenten, uitvoering en toezicht)								
Nationale eiwitstrategie	13	13	16	13	14	1	70	1
Structurele financiering uitvoeringsprogramma (o.a. innovatie, sturing consumenten)								
Duurzaam beheer landbouwgrond / Bodem	2	5	13	13	12	11	56	11
Kennisontwikkeling & innovatie, pilots en monitoring								
Biologische landbouw	11	20	20	18	18	0	87	0
Aanpak gericht om omschakelen, kennisontwikkeling en consumenten								
CRISPR Cas	0	0	0	0	0	0	0	0
agenderen en moderniseren van wetgevend kader biotechnologie, om nieuwe innovatieve technieken toe te passen, mits veilig voor mens en milieu								
Digitalisering	7	33	39	39	39	18	175	18
Actieprogramma tbv maatschappelijke opgaven, regionale fieldlabs, opschaling pilots, monitoring, competenties								
Kennis & Innovatie op het boerenerf	7	13	13	15	15	15	78	15
Intensivering Sabe, extra maatregelen kennisoverdracht & instrumentarium								

Bedragen x €1.000	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030	Cum. t/m 2030	Struc.
Natuurinclusieve landbouw	81	212	265	1.288	1.467	440	3.753	440
Beheer groenblauwe dooradering landelijk gebied		150	175	200	250	1250		300
Uitbreiden ANLb			20	40	70	350		100
Uitbreiding omschakelprogramma (investeringsfonds Nationaal Groenfond; subsidieregeling Bedrijfsplan voor	75	50	50	400	515	pm		Pm

omschakeling; werkkapitaalregeling; vangnetregeling)								
Monitoring biodiversiteit agrarisch gebied	7	7	11	11	11	55		11
Integrale gebiedsaanpak faciliteren	0,5	2	3,5	5	6,5	40		8

Bedragen x €1.000	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030	Cum. t/m 2030	Struc.
Stikstoffiche veehouderij: stimulering managementmaatregelen	0	45	50	50	0	0	145	0
aanvullende stimulering via beloning van boeren op het moment dat zij hun management verbeteren								
Stikstoffiche veehouderij: Stallen	0	50	100	150	200	1100	1.600	0
Versterking van spoor innovatie en subsidiëring voor uitrol nieuwe stallen en versnelde afschrijving								

Bijlage 2: Nadere Financiële onderbouwing spoor 2 (rond 15 miljard): extensivering

Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	2026/27/28	Struct.
Opkoop dierenrechten en afwaardering stallen	0	0	1.167	1.167	1.167	3.500	0
Financiële afwaardering grond	0	0	1.333	1.333	1.333	4.000	0
Onteigening(svergoeding)	pm	pm	pm	pm	pm	pm	0
Programma organisatie landelijk gebied	pm	pm	pm	pm	pm	pm	
Totaal	**0**	**0**	**2. 500**	**2. 500**	**2. 500**	**7.500**	**0**

De basis voor de berekening is de opkoop van 51% van de melkveerechten & stallen in de prioritaire gebieden om tot een nationale reductie van 30% te komen. De grond behorende bij de opgekochte bedrijven wordt aangekocht en afgewaardeerd.

Onderstaande tabel geeft onderbouwing weer van de prioritaire gebieden met belangrijkste gegevens (aantal ha, prijs per ha, afwaarderingsaannames[1]) en de kosten voor opkoop[2], afwaardering [3], uitvoering [4]. Voor het totaal aan kosten wordt het bestaand budget [5] in mindering gebracht. Ook wordt de benodigde financiering/leenfaciliteit voor de aankoop van grond weergegeven. De onderliggende spreadsheet is op aanvraag beschikbaar.

		ha (x1000)	prijs €/ha (marktw)	financiele afwaardering [1] (%)	kosten opkoop [2] (€ mrd)	kosten afwaardering [3] (€ mrd)	Kosten uitvoering [4] (€ mrd)	Bestaand budget [5] (€ mrd)	kosten totaal (€ mrd)	Benodigde financiering/ leenfaciliteit (€ mrd)
Veenweide (melkveehouderij)		200	€ 60.000	50%	2,1	3,1	0,3	0,1	**5**	6
Zandgronden (melkveehouderij)		417	€ 60.000	30%	4,4	3,8	0,4		**9**	13
1 km bufferzone stikstof gevoelige Natura 2000	waarvan veen/zand (dubbeltelling)	62	€ 60.000	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
	waarvan veeteelt niet op veen/zand	48	€ 60.000	30%	0,5	0,4	0,0	1,1	**-0**	1
	waarvan akkerbouw niet op veen/zand	75	€ 60.000	30%	nvt	0,7	0,0		**1**	2
TOTAAL		**740**	€ 60.000	nvt	**7**	**8**	**1**	**1**	15	23

[1] basis afwaarderingsaannames: afgeleid vanuit duurzame pacht Brabant (https://www.groenontwikkelfondsbrabant.nl/homepage/wat-kunnen-wij-voor-u-betekenen/duurzaamheidsscore (okt 2020)), WUR onderzoek meerkosten biodiversiteit (https://edepot.wur.nl/501680 (2019)); Boerenraad hanteert 30.000 euro afwaardering per hectare (50% bij een grondprijs van 60.000 euro) op basis van een pilot bij VIC Zegveld.

[2] Opkoop van 51% van de dierenrechten met stallen (100% dagwaarde) om met deze prioritaire gebieden tot nationale reductie van 30% te komen. Berekend op basis van rekenvergoeding van PBL ANALYSE STIKSTOFBRONMAATREGELEN 2020 en gevalideerd met uitkoopberekeningen op basis van WeCR en CBS (respectievelijk 7,1 mrd vs. 6,7 mrd, 6% verschil)

Persoonsgegevens

[3] Opkoop en afwaardering van 51% van de grond in de prioritaire gebieden (dezelfde bedrijven als waar de dierenrechten en stallen worden opgekocht).

[4] Uitvoeringskosten 5% van kosten opkoop en afwaardering obv ervaringen BBL en Lbv. Exclusief programma organisatie landelijk gebied (25-75 fte), maar kosten hiervan zijn van kleinere orde grootte. Ter vergelijking interne vuistregel beleid (kleinere schaal) is 10-15% uitvoeringskosten

[5] Bestaand budget bestaat uit a) veenplan eerste tranche (100 mln) en deel tweede tranche (37.5 mln, obv lineare inzet middelen 2022-2030 tot 2025); b) Lbv eerste tranche (720 mln) obv aanname dat deze volledig landt in prioritaire gebieden; c) MGO volledig (350 mln) obv aanname dat deze volledig landt in prioritaire gebieden; d) pilot grondfonds stikstofaanpak (30 mln). Programma Natuur is niet meegenomen in de berekeningen, maar kan mogelijk wel een rol spelen.

Bijlage 3 Alternatief voorstel ambtelijk FIN

Dit is een alternatief voorstel van Financiën voor het invullen van de stikstofopgave voor de landbouwsector om een forse stap te zetten in het oplossen van het stikstofprobleem.

Kern

- Doel: We operationaliseren de opgave als volgt: "het invullen van het wettelijke stikstofdoel voor 2035, gericht op het behalen van deze doelstelling in 2030. Hier bovenop komt een opslag voor ontwikkelruimte tbv economische ontwikkelingen". Dit betekent: 74% onder KDW, waarvoor ca. 50% emissiereductie/230 mol extra depositiereductie nodig is. Daarnaast stellen we voor minimaal 40 mol extra ontwikkelruimte te creëren. Totaal minimaal: 270 mol (bovenop huidige pakket).
- Maatregelen: We onderscheiden 2 blokken maatregelen:
  1) **Gerichte opkoop [150-175 mol]**: Om stikstofuitstoot en -neerslag stevig en juridisch zeker terug te dringen wordt de veestapel ca. 30% kleiner in de periode 2021-2025. Opkoopregelingen zijn deels vrijwillig, voor piekbelasters op N2000-gebieden is opkoop verplicht. Opkoop is ook cruciaal voor het behalen van de klimaatopgave. We bouwen escalatiemogelijkheden in als het vrijwillige deel tot onvoldoende reductie leidt, bijv. omzetten naar verplichte regeling of intrekken vergunningen. Bij een deel van de bedrijven kopen we grond op die we inzetten voor de urgente opgave woningbouw.
  2) **Doelsturing via stikstofplafonds [120-170 mol]:** We treffen per 2021 voorbereidingen om vanaf 2025 doelsturing in te voeren. Met (waar nodig regionaal gedifferentieerde) wettelijk vastgelegde stikstofplafonds stellen we (regionale) maximumwaarden voor stal en opslag vast. Bedrijven bepalen vervolgens zelf hoe ze deze reductie invullen. Voorschriften voor mesttoediening kunnen ook worden afgesteld op deze plafonds. Ook hier bouwen we escalatiemogelijkheden in als we onvoldoende resultaat behalen, bijv. een stikstofheffing.
- Redeneerlijn: Door nu een forse stap te zetten in het stikstofdossier en de "harde" maatregelen (opkoop en doelsturing) vast te leggen in de stikstofwet brengen we de stikstofuitstoot en -neerslag significant terug, verbeteren we de natuur en zetten we cruciale stappen richting de klimaatopgave voor de landbouw. Deze wettelijke borging biedt ook duidelijkheid aan de sector en er komt ook sneller ontwikkelruimte vrij om (emissiearme) economische ontwikkelingen te stimuleren. Door helderheid te scheppen over kaders (kleine sector en stapsgewijs emissiearmer) en stoppers passend te vergoeden presenteren we een doeltreffende aanpak. We overprogrammeren met de maatregelen om a) tegenvallers bij de uitvoering op te vangen en b) omdat er ook na het behalen van het wettelijke doel voor 2035 nog stappen nodig zijn om te voldoen aan de VHR.
- Budget: Om dit pakket te financieren is ruim 9 mld. extra budget nodig in de periode t/m 2030. Mogelijk kunnen we een deel van de kosten opvoeren voor het RRP of uit herprioritering binnen het huidige stikstofbudget (6 mld.) of GLB-middelen halen. Doorverkoop grond voor woningbouw kan tot slot ook tot opbrengsten leiden.

Toelichting

Vertrekpunt: wettelijke stikstofdoelen

Jaar	Natuurdoel in wet	Raming benodigde emissiereductie	Raming benodigde depositiereductie in mol*	Ontwikkelruimte	Maatregelen	Budget
2025	40% onder KDW	10-15%**	ntb**	Op termijn komt 20 mol vrij***	Haalbaar met huidige pakket (bandbreedte 103-180 mol), mits uitvoering slaagt; zo niet extra maatregelen nodig	t/m 2030 is er 6 mld.
2030	50% onder KDW	26%	110 mol			
2035	74% onder KDW	50%	[+230 mol=] 340 mol	Geen ontwikkelruimte****	Geen maatregelen	Geen budget

*Dit is de extra depositiereductie te realiseren via de stikstofaanpak, bovenop autonome ontwikkelingen/klimaatbeleid etc.; **Exacte ramingen moet RIVM/PBL nog becijferen; *** Een deel hiervan is al toegezegd vergunningen voor de PAS-melders; ****Op dit moment niet voorzien; hierboven stellen we 40 mol voor, maar dit is schaalbaar.

Overzichtstabel

	Effect stikstof	Effect klimaat	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cum.
Blok 1: Gerichte **o**pkoop & **voorbereiding**													
1.1 Opkoop *w.v. 20% vrijwillig* *w.v. 10% piekbelasters verplicht*	150-175	3 Mton	0	1.000	3.000	3.000	2.000						9.000
1.2 Voorbereiding doelsturing investeren meet/regelsystematiek	nvt	nvt	2	10	20	20							52
1.3 Voorbereiding (stal)innovatie gericht op klimaat en stikstof	nvt	nvt	5	15	30	30							80
Blok 2: Doelsturing													
2.1 Doelsturing invoeren	100-150	PM					nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2.2 Korte termijn normering mest	20	0,5-0,9 Mton	5	10	10	10							35
TOTAAL	**Minimaal 270 mol**	**Ca. 3,7 Mton + PM**	**12**	**1.035**	**3.060**	**3.060**	**2.000**						**9.167**

vb. clo. 3/6, 14.30-15.00 uur (call)
di. 8/6, 13.15-14.00 uur

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER BESPREKING 3/6 14:30
Aan
de minister
1 gez.

Persoonsgegevens

notitie

Voorbespreking BWO stikstof 8/6

Datum
2 juni 2021

Notitienummer
2021-0000107214

Persoonsgegevens

Aanleiding
In het BWO 8/6 legt LNV zoals het er nu naar uitziet neer: 1) een A4 stikstof ter bespreking in de MR 11/6; 2) inzicht in de varianten/financiële onderbouwing waarover we nu met ambtelijk LNV in gesprek zijn. Nadere advisering volgt 7/6.

Ter bespreking
- Vooruitblik naar het gesprek 8/6: uw visie op 1) het voorstel van LNV; 2) de FIN variant; 3) doorkijk naar een evt. compromis.
- *Eventuele vragen die u al heeft bij onze set "antwoorden stikstofvragen" vooruitlopend op het separaat ingeplande gesprek hierover 10/6. (bijlage 4)*

Kern
- De voorkeur van LNV gaat uit naar een 'package deal': een alomvattend plan voor transitie van de landbouw t.w.v. 22 mld. stikstof- en andere milieuproblemen worden opgelost (bijlage 1, route 2). LNV heeft, cf. uw verzoek, een financiële plaat gedeeld (bijlage 2) waarin het bedrag van 22 mld. nader wordt onderbouwd.
- U vindt onze appreciatie van het LNV-voorstel op de volgende pagina, kernpunten in de tabel hieronder. Deze punten zijn met ambtelijk LNV besproken op 1/6, de afspraak is toe te werken naar een stuk met meer keuzemogelijkheden. Om dit te bewerkstelligen hebben wij ambtelijk een "sobere" variant ingebracht (bijlage 3), waarin wij sec gerichte en verplichte maatregelen zonder flankerend beleid presenteren, met grondopkoop alleen voor woningbouw. Er is ook een tussenvariant denkbaar, met (relatief) doelmatig flankerend beleid, zoals ondersteuning bij stalinnovatie.

LNV variant (22 mld.)	FIN variant (9 mld.)
Stikstof- en milieudoelen niet gekwantificeerd, onduidelijk of het juridisch standhoudt en welke ontwikkelruimte dit creëert	Stikstofdoel 2035 in 2030 behalen en vastleggen (juridisch zeker) + extra ontwikkelruimte
30% opkoop melkvee, onduidelijk of en hoeveel verplicht	30% opkoop melkvee, varkens en kippen, ca. 10% verplicht
Ca. 15 mld. flankerend beleid, waarvan 8 mld. opkoop van gronden voor extensieve landbouw	Geen flankerend beleid, alleen opkoop grond voor woningbouw. (Kan mogelijk deel v/d uitkoop bekostigen – vergt nader uitzoekwerk.)

- Onze inzet is een stuk voor het BWO met meerdere varianten, incl. meer concretisering van de LNV-variant. Wij verwachten u op 7/6 te adviseren voor het BWO.

Toelichting
In onderstaande tabel appreciëren we alle elementen uit het LNV-plan.

	Budget	Appreciatie
Spoor 1		
Ondernemerschap	1,3 mld.	• Alleen ontwikkeling meet/regelsystematiek cruciaal voor doelsturing. Rest meer flankerend en onduidelijk hoe deze maatregelen leiden tot stikstofreductie.
Innovatie	1,6 mld.	• Innovatie stallen heeft potentie, maar niet direct voor vergunningverlening. Effect mag juridisch pas worden ingeboekt als het materialiseert. • Hoe wordt dit gefaseerd irt klimaat?
Natuurinclusieve landbouw	3,7 mld.	• Is flankerend en lijkt onvoldoende proportioneel. Niet duidelijk hoe deze maatregelen leiden tot oplossen stikstofprobleem. • Dit zijn bovendien deels structurele kosten om een verdienmodel voor boeren te creëren.
Spoor 2		
Opkoop	7 mld.	• Cruciaal onderdeel van pakket, ook gezien zekere opbrengst opkoop irt toestemmingsverlening en klimaatopgave. • LNV zet in op 50% melkvee opkopen op veen- en zandgronden, leidend tot 30% krimp melkveestapel en 171 mol reductie. Wij vinden deze opbrengst aan de hoge kant, zeker omdat onduidelijk is in hoeverre LNV inzet op piekbelasters van N2000 gebieden en verplichte maatregelen. Daarnaast zijn wij voorstander van focus op alle sectoren (ook varkens, pluimvee) obv kosteneffectiviteit.
Grond	8 mld.	• Indien zeer gericht ingezet (bijv. gericht op grond voor woningbouw) kan dit nuttig zijn, voor stikstof an sich beperkt effect. Dit is onderdeel van grotere plan LNV om deze gronden te gebruiken voor extensivering van andere bedrijven, die daardoor hun stikstofuitstoot met 30% kunnen reduceren. Wat dat in absolute getallen betekent is niet duidelijk. Bovendien zijn er andere methodes om tot extensivering te komen dan het door het Rijk opkopen van de grond (bijv. door normen). • Het bedrag is bovendien netto – in de LNV-variant is nog eens +8 mld. nodig is om de gronden op te kopen. Risico's bij grootschalige grondtransacties en voorfinanciering blijven onbelicht. • Verplaatsing verhoudt zich niet goed tot de klimaatopgave.
Uitvoering	0,7 mld.	Begrijpelijk onderdeel pakket, maar budget fors.
TOTAAL	**Ca. 22 mld.**	

Voorlopige tijdlijn

8/6 Overleg MP/MFIN/vice-MP's inzake stikstof
10/6 Interne voorbespreking MR 11/6, cf. uw verzoek stil te staan bij "antwoorden stikstofvragen" (bijlage 4)
11/6 (vooralsnog) stikstof A4 LNV in MR met kernvraag: wil dit kabinet forse stap zetten?

di. 8/6, 13.15 - 14.00

Ministerie van Financiën

HEDEN
TER ADVISERING
Aan
de minister

1 gez.

notitie

Voorbereiding BWO stikstof 8/6

Persoonsgegevens

Datum
7 juni 2021

Notitienummer
2021-0000110015

Persoonsgegevens

eenheid van kabinetsbeleid

Aanleiding

U spreekt in het BWO 8/6 met de MP en vice-MP's verder over mogelijke vervolgstappen in het stikstofdossier, aan de hand van een bespreeknotitie (bijlage 1) die door LNV is opgesteld en met ambtelijk FIN is afgestemd.
NB. Bijlage 1 is een conceptversie, het definitieve stuk is op dit moment nog niet binnen. Indien daar aanleiding toe is, zullen we u updaten in de voorbespreking.

Advies

- Bespreekpunt 1: U kunt gezamenlijk wegen of u de boodschap dat een forse stap nodig is wilt bespreken in de MR 11/6.
- Bespreekpunt 2: U kunt de ambtelijke boodschap wegen: de stikstofaanpak behoeft meer (juridische) zekerheid om écht perspectief te bieden voor economische ontwikkeling en te voldoen aan de natuurdoelen; en deze forse stap vraagt om ingrijpende politieke besluiten: van vrijwillige naar verplichte en gerichte maatregelen, met een stevige (ca. 30%) krimp van de veestapel. Het versnellingsakkoord van VNO-NCW c.s. biedt deze zekerheid niet.
- Bespreekpunt 3: U kunt instemmen met het voorstel beide varianten verder uit te werken en door te rekenen met de volgende aandachtspunten:
  - Kansen gerichte opkoop grond woningbouw meenemen en kwantificeren.
  - Uitwerken hoe verplichte en gerichte opkoop concreet vorm krijgt, specifiek voor piekbelasters.
  - Verder valideren van opbrengsten voor klimaat, stikstof, water en bodem.
  - Desgewenst kunt u aangeven dat er ook een tussenvariant onderzocht kan worden; FIN-variant + doelmatig flankerend beleid, bijv. ondersteuning stalinnovatie. U kunt dit echter ook strategisch achter de hand houden voor een volgende fase van de bespreking.
- Het verder uitwerken van de varianten is ook nuttig voor de formatie.

Kern

- Het concept-MR stuk (bijlage 2) van LNV geeft aan dat een "grote sprong" in het dossier nodig is om uit de huidige vergunningssystematiek te komen. Ambtelijk LNV en FIN concluderen gezamenlijk dat een grote sprong zou kunnen zijn het doel voor 2035 (50% emissiereductie, cf. Remkes) naar 2030 te halen, en dat daarvoor verplichte en gerichte maatregelen nodig zijn die o.a. zullen leiden tot een ca. 30% krimp van de veestapel en het invoeren van doelsturing.
- LNV vult deze grote sprong in als een alomvattend plan voor transitie van de landbouw t.w.v. 22 mld. Het plan is zeer breed ingestoken en bevat veel

beleidswensen waarvan onduidelijk is wat de exacte bijdrage is aan het oplossen van het stikstofdossier. Daarnaast is het belangrijk dat gevalideerd wordt in welke mate deze maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van water- en bodemproblematiek (om te toetsen of de claim van LNV dat zij voor een integrale aanpak kiezen daadwerkelijk standhoudt). Precieze vormgeving van de opkoop is onduidelijk, o.a. mate van verplichte opkoop van piekbelasters. Daarnaast voorziet het plan een grootschalige opkoop van gronden t.b.v. extensieve landbouw (8 mld. netto, bijna 16 mld. bruto), zonder stil te staan bij de uitvoerbaarheid of financiële risico's. FIN ziet ook alternatieve (mogelijk meer doelmatige) manieren om extensivering te realiseren, bijv. via normering.

- FIN heeft een variant ingebracht (9 mld.) om te benadrukken dat er ook stappen in het stikstofdossier mogelijk zijn tegen veel lagere kosten: meer gericht op wat écht nodig is voor de stikstofaanpak (verplichte en gerichte opkoop), zonder flankerend beleid, met grondopkoop alleen voor woningbouw (wat mogelijk budget oplevert ter dekking). Te veel flankerend beleid leidt er immers in potentie toe dat er beperktere interesse is in deelname aan opkoopregelingen.
- Deze aanpak houdt in dat er eerst, waar nodig piekbelasters verplicht, wordt opgekocht en de sector daarna via afrekenbare doelen zelf de resterende opgave invult. Dit laatste komt ook tegemoet aan kritiek van de sector op de huidige middelsturing en prikkelt hen innovatieve maatregelen te nemen bijv. t.a.v. veevoer (wat lastig via de huidige wet- en regelgeving af te dwingen is, maar wel degelijk potentie heeft).
- Of en in hoeverre de sector daarbij wordt ondersteund is een politieke keuze. Er is ook een tussenvariant denkbaar, met (relatief) doelmatig flankerend beleid, zoals ondersteuning bij stalinnovatie.

LNV variant (22 mld.)	**FIN variant (9 mld.)**
Stikstofdoel 2035 in 2030 behalen en vastleggen (juridisch zeker) + extra ontwikkelruimte	
30% opkoop melkvee, waar nodig verplicht (hoe precies behoeft nog nadere uitwerking en LNV budgetteert op dit moment nog niet voor verplicht)	30% opkoop melkvee, varkens en kippen, ca. 10% verplicht (opgenomen in budget)
Ca. 15 mld. flankerend beleid, waarvan 8 mld. (bruto: ca. 16 mld.) opkoop van gronden voor met name extensieve landbouw.	Geen flankerend beleid, alleen opkoop grond voor woningbouw. (Kan mogelijk deel v/d uitkoop bekostigen – vergt nader uitzoekwerk.)
LNV variant beoogt meerdere doelen (stikstof, klimaat, bodem, water) op te lossen maar biedt weinig inzicht in tijdsbestek en concrete bijdrage maatregelen aan deze doelen	FIN variant zoekt synergie met klimaat door de veestapel kleiner te maken
Beide varianten richten zich nu op de landbouw. Of beleid wenselijk is in overige sectoren (industrie, mobiliteit) moeten worden bezien i.r.t. vervolgstappen op klimaat die ook tot minder stikstofuitstoot in die sectoren leiden.	

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister

Persoonsgegevens

Datum
7 juni 2021

Notitienummer
2021-0000110486

Auteur
Persoonsgegevens

Van
Persoonsgegevens

notitie

Inzet onderuitputting saneringsregeling varkenshouderijen

Aanleiding

Op de Saneringsregeling varkenshouderijen (SRV) is onderuitputting van 170 mln. LNV heeft een voorstel voor de invulling wat we aan u voorleggen. Dit raakt aan de implementatie van het huidige stikstofpakket en staat los van discussie over mogelijke vervolgstappen voor de structurele aanpak stikstof.

Beslispunt

We adviseren u in te stemmen met het voorstel omdat hiermee naar verwachting dezelfde opbrengst mogelijk is als voorzien voor de SRV. Deelt u deze weging?

Toelichting

- De SRV levert minder op dan eerder werd verwacht. Hierdoor ontstaat er een restopgave (5,9 mol) om zo de toegezegde MIRT-projecten, woningbouw, bestemmingsplannen en zo mogelijk de legalisering van melders te realiseren. Hiervoor is onderuitputting van 170 mln. beschikbaar. Zie tabel hieronder.

	Opbrengst in mol	Budget
Benodigde opbrengst srv	8,5	275 mln.
Verwachte opbrengst srv	2,6	105 mln.
Restopgave	5,9	170 mln. (=onderuitputting)

- Het door LNV voorgestelde pakket past gezien de bandbreedtes waarschijnlijk binnen de 170 mln.
- Als de volledige 170 mln. voor deel I van het pakket nodig is, hebben we met LNV afgesproken dat ze deel II (maatregel "tranche 2 kalverhouderijen") dekken binnen het huidige stikstofpakket. Gezien de verwachte opbrengst en kosteneffectiviteit van deze maatregel zien we hiervoor diverse (verstandige) mogelijkheden.

	Opbrengst in mol	Schatting kosten min	Schatting kosten max	Termijn inzetbaar
Deel I Pakket				
Ophoging Gerichte Opkoop tranche 1	2,1 - 3,1	81 mln.	121 mln.	2022-2023
Kalverhouderijen Gelderland Gerichte Opkoop tranche 1	1,0 – 1,5	12 mln.	12 mln.	2022-2023
Project-specifieke mitigatie MIRT	1,1 – 1,1	15 mln.	15 mln.	2021-2025
Walstroom	0,5 – 0,5	20 mln.	20 mln.	2022-2024
Totaal pakket I	***4,7 - 6,2***	***128 mln.***	***168 mln.***	
Deel II Pakket				
Kalverhouderijen Gelderland Gerichte Opkoop tranche 2	2,1 – 3,1	30 mln.	30 mln.	2024-2025
Totaal pakket I + II	***6,8 - 9,3***	***158 mln.***	***198 mln.***	