

Vergaderjaar 2020–2021

28 973

Toekomst veehouderij

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 244

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Met deze brief ontvangt uw Kamer, zoals toegezegd, de stand van zaken met betrekking tot het aantal deelnemers aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (hierna: de regeling)¹. Doel van de subsidie-regeling was het op korte termijn verminderen van geuroverlast die wordt veroorzaakt door varkenshouderijlocaties in veedichte gebieden. Dit wordt gerealiseerd door op varkenshouderijlocaties die geuroverlast geven de bestaande productie van varkens en de op de locatie aanwezige productiecapaciteit definitief en onherroepelijk te beëindigen. Het beëindigen van deze bedrijven leidt tot minder geuroverlast en verbetering van de leefomgeving in Zuid- en Oost-Nederland, zoals bij de aankondiging van deze regeling in het Regeerakkoord beoogd.

Hierbij ontvangt uw Kamer tevens een eerste prognose van het stikstof-effect dat met deze maatregel wordt gerealiseerd. Het verwachte stikstof-effect is lager dan van tevoren ingeschat, onder meer door minder deelnemers dan vooraf beoogd. In deze brief presenteer ik een pakket alternatieve maatregelen en aanvullende afspraken waarmee het beoogde stikstofeffect alsnog kan worden gerealiseerd, zodat de beleidsdoelen voor onder meer woningbouw en MIRT-projecten binnen bereik blijven.

Stand van zaken Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

Per brief van 10 juni 2020 (Kamerstuk 28 973, nr. 238) heb ik uw Kamer geïnformeerd over het aantal subsidieaanvragen dat was ingediend in het kader van de subsidieregeling sanering varkenshouderijen, te weten 502. Hiervan voldeden op dat moment 407 aanvragen aan alle voorwaarden. Op grond van door ondernemers verstrekte aanvullende informatie in de bezwaarfase is het aantal aanvragen dat voldoet aan de voorwaarden nadien opgelopen tot 430. Het definitieve aantal afgewezen aanvragen

¹ Peildatum stand van zaken is 6 juni 2021.

komt daarmee uit op 72. De redenen voor afwijzing treft uw Kamer in onderstaand overzicht.

Totaal aantal ingediende aanvragen	502
Onvolledige aanvragen	2
Voldoen niet aan de drempelwaarde voor de geurscore (artikel 4, lid 1)	29
Voldoen niet aan het Besluit emissiearme huisvesting (artikel 6, lid 1, onderdeel b)	37
Voldoen niet aan 5-jaars termijn (artikel 6, lid 1, onderdeel a)	3
Overtreding Meststoffenwet (artikel 4, lid 2)	1
Totaal positieve subsidiebeschikkingen	430

Op grond van de vereisten uit de regeling dienden ondernemers binnen acht weken na de datum van hun subsidiebeschikking de als bijlage 2 bij de subsidieregeling opgenomen modelovereenkomst te tekenen en in te dienen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Met het tekenen van de overeenkomst verbindt de varkenshouder zich aan de vereiste dat op de betreffende productielocatie geen intensieve veehouderij meer gevestigd mag worden en dat hij niet elders een varkenshouderij mag starten².

In de praktijk is gebleken dat de termijn van acht weken voor veel ondernemers te kort was. Het ondertekenen van de modelovereenkomst werd door veel ondernemers gepercipieerd als het moment waarop een definitief besluit genomen moest worden over wel of niet stoppen. In de praktijk is gebleken dat ondernemers na ontvangst van de positieve subsidiebeschikking meer tijd nodig hadden om tot een afgewogen besluit te komen. Met name het verkennen van nieuwe economische kansen op de productielocatie en het overleg met gemeenten over de (on)mogelijkheden van herbestemming vergde tijd. Om ondernemers de tijd te geven om tot een afgewogen besluit over hun toekomst te komen heb ik de termijn van acht weken, op verzoek van ondernemers en veelal ondersteund door de betreffende gemeente, verlengd. Ondernemers hebben uiteindelijk tot 1 april 2021 de tijd gekregen om een getekende overeenkomst in te dienen, waarmee de termijn van acht weken in de praktijk, afhankelijk van de datum waarop de individuele subsidiebeschikking was verstrekt, zes tot acht maanden bedroeg. Het is uiteindelijk aan individuele ondernemers geweest om, alles overwegende, een definitief besluit te nemen over beëindiging. Van de 430 positieve subsidiebeschikkingen zijn uiteindelijk 278 getekende overeenkomsten ontvangen. Iedere varkenshouderijlocatie die definitief en onherroepelijk wordt beëindigd resulteert in een blijvende vermindering van geuroverlast voor omwonenden.

Een gedeelte van de varkenshouders die in aanmerking kwamen voor de regeling heeft uiteindelijk besloten niet mee te doen. Zoals eerder aangegeven³, was naast de hoogte van het subsidiebedrag voor veel varkenshouders ook de doorkijk naar de toekomst een doorslaggevende factor bij hun uiteindelijke besluit om te stoppen of niet. Dit onderdeel wordt ook meegenomen in de evaluatie van de regeling die na afloop zal plaatsvinden.

² Artikel 5, onderdeel g, Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Stcrt. 2019, nr. 55830).

³ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3018

Totaal positieve subsidiebeschikkingen	430
Getekende overeenkomsten ingediend	278
Ingetrokken aanvragen / geen getekende overkomst ingediend	150
Nog in behandeling (lopende bezwaarprocedure) ¹	2

¹ De twee subsidiebeschikkingen die nog in behandeling zijn hebben betrekking op een varkenshouderijlocatie in Noord-Brabant en een in Gelderland.

De regeling stond open voor varkenshouders in de concentratiegebieden Zuid en Oost uit de Meststoffenwet. Onderstaand treft u de verdeling over deze gebieden en over de (delen van) provincies die onder deze gebieden vallen.⁴

Gebied/provincie	Aantal
Concentratiegebied Zuid	228
Noord-Brabant	173
Limburg	55
Concentratiegebied Oost	50
Gelderland	27
Overijssel	20
Utrecht	3
Totaal	278

In de voorbereiding op de regeling is er zowel in de sector als in het parlement zorg uitgesproken over een mogelijk scheve verhouding tussen aantal deelnemend vleesvarkensbedrijven enerzijds en zeugenbedrijven anderzijds, met potentieel het risico van een (tijdelijk) overschot aan biggen. Ik heb uit de praktijk geen signalen ontvangen dat deze situatie zich heeft voorgedaan. De verdeling over de verschillende typen varkenshouderijen is als volgt.

Type varkenshouderij	Aantal
Vleesvarkensbedrijf	107
Vermeerderingsbedrijf (zeugen)	97
Gesloten bedrijf (zeugen en vleesvarkens)	61
Anders	13
Totaal¹	278

¹ Dit is exclusief de twee subsidiebeschikkingen die nog in behandeling zijn.

Uitkering van de subsidie vindt plaats op drie momenten, te weten een eerste voorschot van 10 procent na het indienen van de getekende overeenkomst, een tweede voorschot van 70 procent nadat aan alle vereisten is voldaan die moeten borgen dat sprake is van de definitieve en onherroepelijk beëindiging van de productiecapaciteit en het resterende deel nadat sloop van de productiecapaciteit heeft plaatsgevonden en de ondernemer een verzoek tot subsidievaststelling heeft ingediend. Voorafgaande aan de 70 procent bevoorschotting en de definitieve subsidievaststelling vindt een fysieke controle op de varkenshouderijlocatie plaats of alle dieren en mest zijn afgevoerd respectievelijk de sloop van de productiecapaciteit heeft plaatsgevonden.

⁴ Zie voor de begrenzing van beide concentratiegebieden <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004054/2021-01-01#Bijlagel>.

Met betrekking tot de sloopverplichting kwam vanuit de sector het signaal dat er een tekort aan capaciteit bij sloopbedrijven dreigde te ontstaan, waardoor de voor sloop gestelde termijn van 14 maanden na de datum van subsidiebeschikking voor een deel van de ondernemers niet haalbaar was. Ik heb daarop de termijn voor sloop verlengd naar 24 maanden.⁵

Onderstaand treft een overzicht aan van de stand van zaken met betrekking tot de uitkering van de subsidies.

Fase subsidietraject	Aantal
Afgewikkeld voorschotverzoeken 10% (na indienen getekende overeenkomst)	278
Afgewikkelde voorschotverzoeken 70% (na beëindiging productiecapaciteit)	163
Ingediende vaststellingsverzoeken (na sloop)	21
Afgewikkelde vaststellingsverzoeken	0

Een vereiste aan de subsidie is dat de ondernemer de varkensseenheden (productierechten) die benodigd waren om de productie over het jaar 2018 te verantwoorden definitief laat doorhalen door RVO⁶. Het aantal varkensseenheden dat hiermee definitief wordt doorgehaald is weergegeven in onderstaande tabel. Dit aantal komt overeen met 6,7 procent van het aantal varkensseenheden dat in 2019 beschikbaar was in Nederland.⁷

Regio	Aantal varkensseenheden
Concentratiegebied Zuid	507.177
Concentratiegebied Oost	73.270
Totaal (nationaal)	580.447

Bij de openstelling van de regeling bedroeg het subsidieplafond € 180 miljoen, opgebouwd uit € 120 miljoen uit het Regeerakkoord en € 60 miljoen uit de klimaatmiddelen in het kader van de kabinetsreactie op het Urgenda-vonnis. Vanwege de noodzaak om op korte termijn een eerste reductie van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren is besloten het subsidieplafond met € 270 miljoen te verhogen naar € 450 miljoen, zodat alle aanvragen die aan de voorwaarden voldeden positief beschikt konden worden (Kamerstuk 35 334, nr. 82).⁸ Onderstaande tabel geeft de totale subsidieclaim waar aanspraak op gemaakt kan worden ingeval alle 280 varkenshouderijlocaties aan de vereisten uit de regeling voldoen, uitgesplitst naar de twee subsidiecomponenten, te weten de vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit en de marktconforme vergoeding voor het laten doorhalen van de varkensseenheden.

Subsidiecomponent	Claim
Waardeverlies productiecapaciteit	€ 196,9 mln.
Varkensseenheden	€ 80,4 mln.
Totaal	€ 277,3 mln.

⁵ Stcrt. 2020, nr. 55266

⁶ Artikel 5, onderdeel c, Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

⁷ Bron: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80240ned/table?ts=1621352150842>.

⁸ De gewijzigde regeling is gepubliceerd in Stcrt. 2020, nr. 31509

Raming broeikasgasemissiereductie

De raming van de broeikasgasemissiereductie als gevolg van de regeling, loopt mee in de Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), die eind oktober gepubliceerd wordt.

Indicatie stikstofeffect

Tevens heb ik het RIVM een eerste analyse gevraagd van het landelijk gemiddelde stikstofeffect, ervan uitgaande dat alle 278 varkenshouderijen voor wat betreft de aangemelde locaties aan de vereisten uit de regeling voldoen en dat daarvan 150 locaties stikstofeffect sorteren vanuit de eerste en tweede ophoging van de regeling in het kader van de structurele aanpak stikstof en de kabinetsreactie op het Urgenda-vonnis. Daarbij is het RIVM op mijn verzoek uitgegaan van de nu beschikbare informatie over deelname, de nu bekende locatiegegevens van de deelnemers, de staltypen en dieraantallen conform de gemiddelden uit 2018. Op basis hiervan is met AERIUS Calculator 2020 een landelijk gemiddeld stikstofeffect van 2,8 mol/ha/jr op alle relevante hexagonen in Natura-2000 gebieden berekend. Het RIVM heeft uitgewerkt hoe het landelijk gemiddeld stikstofeffect van de regeling is berekend en wat het effect is per Natura-2000 gebied. Ik verwijs voor deze toelichting naar de website van het RIVM.

Het verwachte stikstofeffect van de eerste en tweede ophoging van de regeling is eerder door het PBL en RIVM ingeschat op 8,5 mol/ha/jr (Kamerstuk 35 334, nr. 82).⁹ Het PBL en RIVM gingen daarbij uit van 241 deelnemers voor de eerste en tweede ophoging van het budget, een inschatting van de locaties van de deelnemers, een inschatting van het aantal dieren en een conversiefactor voor het omrekenen van de reductie van ammoniakemissies naar de reductie van de stikstofdepositie.

Ten opzichte van de raming van 24 april 2020 verklaren drie zaken het verschil met de huidige raming van het stikstofeffect. Het lager aantal deelnemers vormt een deel van de verklaring voor het geringere stikstofeffect. Een tweede reden is dat de gemiddelde emissie per deelnemer exacter ingeschat is: het RIVM heeft gebruik gemaakt van de meest recente gegevens over de aantallen dieren op de nu bekende varkenshouderijlocaties. Dat zijn de gemiddelde dieraantallen uit de meitelling van 2018 op die locaties; daarnaast geldt dat ook stalkenmerken van invloed zijn op de emissie en dat nu gerekend kon worden met specifiekere bekende stalkenmerken van de deelnemers. Ten derde is de ligging van de locaties ten opzichte van de stikstofgevoelige natuur (de relevante hexagonen) van invloed op de inschatting. Voor de berekening van 24 april 2020 is uitgegaan van een gemiddelde spreiding van locaties van deelnemers over de concentratiegebieden Zuid en Oost. Dit leverde een hogere conversiefactor voor de omrekening van ammoniakemissie naar stikstofdepositie dan gezien de ligging van de locaties van de huidige deelnemers naar verwachting uiteindelijk gerealiseerd zal worden. In de huidige berekening heeft het RIVM gebruik kunnen maken van specifiekere informatie over de locaties van de varkenshouders die nu daadwerkelijk deelnemen aan de regeling en is geen gebruik gemaakt van een vooraf ingeschatte gemiddelde conversiefactor.

Deze berekening van het RIVM geeft nu een indicatie van het gemiddelde stikstofeffect van de eerste en tweede ophoging van het subsidieplafond van de regeling. Een beoordeling van de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming van individuele varkenshouderijlocaties moet

⁹ Kamerstuk 35 334, nr. 82

inzichtelijk maken wat het stikstofeffect is van de beëindiging van de productie op de betreffende locatie voor het beschikbaar komen van ontwikkelruimte. In het vervolg van deze brief ga ik nader op dit verschil in en licht ik toe hoe met het pakket alternatieve maatregelen het realiseren van ontwikkelruimte voor de beoogde beleidsdoelen van het stikstofeffect van de regeling in bereik is.

Toedeling stikstofeffect aan verschillende doelen

Het in 2020 verwachte stikstofeffect van de eerste en tweede ophoging van het budget van de regeling (totaal 8,5 mol/ha/jr) is toegedeeld aan het Stikstofregistratiesysteem (SSRS) in het kader van de Spoedwet¹⁰ (6,4 mol/ha/jr) en aan het pakket bronmaatregelen van de structurele aanpak (2,1 mol/ha/jr). In deze passage licht ik de verschillende besluiten over deze toedeling toe. In november 2019 is met een pakket maatregelen voor landelijk gemiddeld 7,6 mol/ha/jr beschikbaar gesteld voor stikstofruimte voor de realisatie van 75.000 woningen en 7 MIRT-projecten. De beschikbaar gestelde stikstofruimte zou destijds voor 2,8 mol/ha/jr gerealiseerd worden met het inboeken van de stikstofeffecten van de regeling in het SSRS (Kamerstuk 35 334, nr. 1).¹¹ In augustus 2020 is besloten dat, ter compensatie van het wegvallen van de tijdelijke voermaatregel, er totaal 6,4 mol/ha/jr van de regeling voor het SSRS bestemd wordt (Kamerstuk 35 334, nr. 118).¹²

Het stikstofeffect van de regeling dat niet voor het SSRS is bestemd maakt onderdeel uit van het pakket bronmaatregelen voor de structurele aanpak. Binnen dit pakket zijn vervolgens de afspraken over de aanpak legalisering meldingen relevant voor waar het de inzet van stikstofruimte uit de effecten van het structurele pakket betreft. Binnen deze afspraken is het effect van de regeling in het pakket bronmaatregelen voor 2,1 mol/ha/jr bestemd voor de aanpak legalisering meldingen.

Alternatieve maatregelen voor compensatie tegenvallend stikstofeffect

Omdat het stikstofeffect tegenvalt ten opzichte van de raming van 24 april 2020 blijft een restopgave over voor bovengenoemde beleidsdoelen. Voor de inzet van de effecten voor de afspraken in het SSRS en de aanpak legalisering van de meldingen blijft ten opzichte van de eerder geraamde 8,5 mol/ha/jr met deze nieuwe inschatting van het effect een restopgave van 5,9 mol/ha/jr over, verdeeld over 3,8 mol/ha/jr voor het SSRS en 2,1 mol/ha/jr voor de structurele aanpak en daarbinnen met prioriteit voor de legalisering van meldingen. Het nu gerealiseerde effect van 2,8 mol/ha/jr wordt conform afspraken in het SSRS ingezet.

¹⁰ Wet van 18 december 2019, houdende regels voor de aanpak van de stikstofproblematiek in relatie tot natuur, Stb. 2019, nr. 517

¹¹ Kamerstuk 35 334, nr. 1

¹² Kamerstuk 35 334, nr. 118

Saneringsregeling varkenshouderijen (180 mln)	Stikstofeffect voor stand en voorgenomen beleid in raming autonome ontwikkeling	
	<i>Initieel 24 april 2020</i>	<i>Raming 6 juni 2021</i>
Ophoging (275 mln)	8,5 mol/ha/jr	2,8 mol/ha/jr Tekort: – 5,7 mol/ha/jr
Verdeling beleidsdoelen		
	SSRS	6,4 mol/ha/jr Tekort: – 3,6 mol/ha/jr
	Pakket bronmaatregelen (legalisering meldingen)	2,1 mol/ha/jr Tekort: – 2,1 mol/ha/jr

De subsidieclaim van € 277,3 miljoen betekent dat een restbedrag overblijft van circa € 170 miljoen ten opzichte van het totaal begrote bedrag voor het subsidieplafond van € 450 miljoen, voor het tekort dat het stikstofeffect van de regeling laat, heb ik met het restbedrag alternatieve mogelijkheden voor aanvullende reductie onderzocht gericht op tijdig en locatiespecifiek reductie-effect. Het resulterende pakket met voornamelijk gebiedsgerichte alternatieven biedt een mooie kans om met de vrijgevallen middelen de beoogde doelen alsnog te halen.

De volgende alternatieven zijn in nadrukkelijke samenwerking met de provincies tot stand gekomen:

- een ophoging van het budget van de eerste tranche van de regeling provinciale aankoop veehouderijlocaties¹³ voor € 133,4 miljoen. Op deze manier kan direct op de grote belangstelling voor deelname gereageerd worden, in samenspraak met de provincies die op basis van deze belangstelling bedrijven hebben aangedragen voor opkoop;
- toewijzen van € 15 miljoen voor projectspecifieke mitigatie van de 7 MIRT-projecten; en

intensivering van de regeling voor walstroom zeevaart met € 20 miljoen met name voor locatiespecifiek effect ten behoeve van de woningbouwopgave in de kustprovincies Noord- en Zuid-Holland. Mogelijk zal circa € 1 miljoen van dit budget worden ingezet voor stikstofruimte vanuit de industriële sector voor het woningbouwknelpunt Zaanstad.

Op basis van berekeningen in AERIUS 2020 en eerdere doorrekening van het bronmaatregelenpakket is het stikstofeffect met een bandbreedte ingeschat waarbij het totaal van 5,9 mol/ha/jr in bereik is. Herbestemming van de vrijgevallen middelen wordt met het pakket van deze drie alternatieven aldus vormgegeven. Op deze manier kan de afspraak voor stikstofruimte voor de realisatie van de MIRT-projecten en woningbouw worden gerealiseerd en ontstaat er daarnaast ruimte voor clusters van woningbouwprojecten en legalisering van de PAS-meldingen. Het vrijkomen van daadwerkelijk beschikbare ontwikkelruimte is echter afhankelijk van verschillende factoren. Daarom zijn aanvullende afspraken gemaakt over de realisatie van ontwikkelruimte in het SSRS. Het gaat hierbij om factoren zoals de daadwerkelijk vergunde gerealiseerde capaciteit van de betrokken bedrijven, de specifieke situatie van deelnemers aan de verschillende regelingen, mogelijke tegenvallers in uiteindelijke deelname en of sectoren een stelsel van productierechten kennen. Om te voorkomen dat elders stallen in deze sectoren worden opgevuld, wordt bij de uitwerking gewerkt aan oplossingen, mocht dit aan de orde zijn.

¹³ Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 oktober 2020, nr. WJZ/ 20259020

Ontwikkelruimte in het Stikstofregistratiesysteem

Het uiteindelijk effect van de regeling voor het realiseren van de ontwikkelruimte in het SSRS, in het bijzonder voor de woningbouwopgave (inclusief uitkomst verkenning over bestemmingsplannen o.b.v. motie van het lid Futselaar (Kamerstuk 35 600, nr. 35)), de 7 MIRT-trajecten en daarnaast het legalisatieprogramma meldingen, is op dit moment nog niet volledig en met zekerheid te geven. Reden hiervoor is dat in het SSRS de werkelijk vrijkomende ontwikkelruimte beschikbaar wordt gesteld. Deze ruimte moet op basis van de definitief ingetrokken of gewijzigde vergunningen (vergunde gerealiseerde capaciteit) van de varkenshouderijlocaties vastgesteld worden. De gegevens over vergunningen komen gefaseerd beschikbaar, afhankelijk van het tempo waarin vergunningen van varkenshouders worden ingetrokken dan wel worden gewijzigd. Een eerste batch van vergunningen (circa 40) zal naar verwachting in juni geanalyseerd en bekend zijn, een tweede batch in het najaar van 2021, totdat begin 2023 alle vergunningen geanalyseerd zijn. Een nadere duiding van de locatie van het stikstofeffect en precieze berichtgeving over het beschikbaar komen van de ontwikkelruimte is noodzakelijk om exact en definitief vast te kunnen stellen wat het resterend tekort is voor ontwikkelruimte.

Voor woningbouw en de MIRT-projecten is de realisatie van depositieruimte op locaties waar die ruimte nodig is als volgt gegarandeerd. Ten eerste is, lettend op de behoefte aan ruimte voor woningbouw, met het voorliggende pakket voor herbestemming nadrukkelijk gekeken naar de mogelijkheden in Noord- en Zuid-Holland, door het vrijmaken van middelen voor ophoging van de regeling walstroom zeevaart. Dit zal ruimte bieden voor de SSRS-doelen in de kuststreek. Ten tweede zal, ingeval gaandeweg blijkt dat er toch een tegenvaller optreedt in het bereiken van bovenstaande doelen, weging, herverdeling en besluitvorming plaatsvinden. Jaarlijks evalueren we de voortgang, waarbij geldt dat realisatie van de afgesproken depositieruimte voor de SSRS-doelen ten behoeve van de MIRT-projecten en de bouw van 75.000 woningen per jaar voorop staat en gegarandeerd is door het waar nodig treffen van aanvullende maatregelen. Onderdeel van het totaalpakket zijn voorts de volgende twee afspraken over eventuele onbenutte middelen uit deze ophoging van de eerste tranche van de Regeling provinciale aankoop veehouderijlocaties (eindstand voorzien eind 2022). Ten eerste dat deze worden doorgeschoven naar de tweede tranche van de Regeling provinciale aankoop, waar verplaatsing in combinatie met innovatie mogelijk wordt. Ten tweede dat indien kansrijk en bij extra behoefte extra middelen aan de projectspecifieke mitigatie van de MIRT-projecten (tot € 45 miljoen) en verdere ophoging van de walstroomregeling ten behoeve van woningbouw in West-Nederland worden toegekend.

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