

Vergaderjaar 2022–2023

28 973

Toekomst veehouderij

Nr. 253

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

Met deze brief bied ik uw Kamer het evaluatierapport (hierna: het rapport) aan van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (hierna: de regeling). Op mijn verzoek heeft een externe evaluator de regeling geëvalueerd. Na een openbare aanbesteding is de opdracht verleend aan het onderzoeksbureau CE Delft (hierna: de evaluator). In deze brief ga ik in onder meer in op de belangrijkste conclusies en aandachtspunten voor toekomstige regelingen. Uw Kamer is eerder per brief geïnformeerd over (de voortgang van) deze regeling¹. Met deze evaluatie geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, tevens invulling aan de gewijzigde motie van het lid Stoffer.²

Subsidieregeling sanering varkenshouderijen

De regeling (publicatie oktober 2019)³ is een subsidieregeling voor beëindiging van varkenshouderijlocaties in de concentratiegebieden Zuid en Oost uit de Meststoffenwet. Het doel van de regeling was de reductie van geuroverlast voor omwonenden door de definitieve en onherroepelijke beëindiging van varkenshouderijlocaties. Bij de openstelling van de subsidieregeling bedroeg het subsidieplafond € 180 miljoen, waarvan € 120 miljoen uit het Regeerakkoord, aangevuld met € 60 miljoen Urgenda-middelen (klimaatgeld). Dit bedrag was ontoereikend om alle subsidieaanvragen die aan de voorwaarden voldeden te honoreren. In het kader van de structurele aanpak stikstof is daarop besloten het subsidieplafond op te hogen met € 270 miljoen uit de middelen voor bronmaatregelen stikstof, tot een totaal van € 450 miljoen⁴. Uw Kamer is hierover per brief van 24 april 2020 geïnformeerd⁵. Met de ophoging van het budget

¹ Onder andere Kamerstuk 28 973, nrs. 200, 221, 238 en Kamerstukken 28 973 en 35 334, nr. 244.

² Kamerstuk 35 927, nrs. 87 en 88.

³ Stcrt. 2019, nr. 55830

⁴ Stcrt. 2020, nr. 31509

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 82.

werd beoogd om, naast de reductie van geuroverlast, maximaal bij te dragen aan de doelen uit het Klimaatakkoord en de structurele aanpak stikstof. Varkenshouders konden een subsidieaanvraag indienen van 25 november 2019 tot en met 15 januari 2020. De regeling is per 29 oktober 2020 gewijzigd, waarbij de slooptermijn is verlengd van 14 naar 24 maanden⁶. Voorwaarden bij deelname waren het definitief laten doorhalen van minimaal 85% van het varkensrecht en het intrekken dan wel wijzigen van de milieuvergunning en de vergunning Wet natuurbescherming, het indienen van een verzoek tot herbestemming en de verplichte sloop van de productiecapaciteit (varkensstallen, mestkelders en -silo's, voersilo's).

De vergoeding bestaat uit twee onderdelen:

- Een marktconforme vergoeding voor het definitief door te halen productierecht. De omvang van het productierecht – en daarmee de hoogte van de vergoeding – verschilt per aanvraag;
- Een vergoeding voor het waardeverlies van productiecapaciteit: waarde van de stallen op basis van de voor de leeftijd van de stallen gecorrigeerde vervangingswaarde per vierkante meter. De vergoeding voor het waardeverlies (subsidiepercentage) bedraagt 65%.

Evaluatieopzet

Hoofdvraag voor de evaluatie was in hoeverre de regeling doeltreffend en doelmatig is geweest. De evaluator heeft gesproken met zowel varkenshouders die hun productie hebben beëindigd als met varkenshouders die hebben afgezien van beëindiging. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met intermediairs, gemeenten en provincies om zo in aanvulling op de statistische informatie een zo volledig mogelijk beeld te kunnen schetsen. Ook heeft de evaluator de effecten van de regeling in de concentratiegebieden afgezet tegen landelijke data, om zo de resultaten te kunnen extrapoleren naar landelijke waarden.

Samenvatting resultaten evaluatie

Deze paragraaf bevat een overzicht van de belangrijkste resultaten van de openstelling van de regeling. Voor verdere achtergrondinformatie en technische gegevens verwijs ik naar het bijgevoegde evaluatierapport.

	<i>Aantal</i>
Aanvragen	502
Afgewezen aanvragen	72
Positieve beschikkingen	430
Teruggetrokken aanvragen na positieve beschikking	153
Netto totaal positieve beschikkingen	277
Doorgehaalde varkensseenheden	580.593
Geuremissie-verlaging	5,4 tot 6,5%
Klimaat (methaan & lachgas)	0,16 Mton CO ₂ 12% van de ambitie voor de varkenssector voor de 1,3 Mton reductie 2030 en zelfs de helft van de resultaatverplichting van 0,3 Mton.
Stikstof (t.o.v. referentiejaar 2018)	654 ton, 12.778 ton ammoniak per jaar, d.w.z. 5,1% van de ammoniakemissies uit varkensstallen

Budget

Het totale beschikbare budget bedroeg € 450 miljoen. Hiervan is in totaal € 273 miljoen (63%) benut en € 177 miljoen is uiteindelijk onbenut

⁶ Stcrt. 2020, nr. 55266

gebleven (37%). Gemeentes konden aanspraak maken op een subsidie van € 25.000 per deelnemende varkenshouderij voor kosten voor aanpassen bestemmingsplan en intrekken milieuvergunning (Regeling specifieke uitkering Sanering varkenshouderijen (RSSV)). Gemeenten hebben voor 231 varkenshouderijlocaties aanspraak gemaakt op de met de RSSV beschikbaar gestelde middelen.

Doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling

De evaluator beschouwt het doelbereik, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling op hoofdlijnen als positief, maar oordeelt dat de regeling nog doelmatiger had kunnen zijn wat betreft het geur- en stikstofdoel. De regeling heeft in veedichte gebieden tussen 2020 en 2022 substantieel bijgedragen aan de afname van het aantal varkenshouderijlocaties en het aantal varkens.

De regeling is doelmatig en is als integrale regeling kosteneffectief. De regeling heeft bijgedragen aan een definitieve verlaging van het aantal varkens in Nederland door het definitief doorhalen van varkensseenheden. Daarmee is de geuroverlast, uitstoot van broeikasgassen en stikstofuitstoot en -depositie blijvend gereduceerd. Deze definitieve reductie zou zonder deze regeling, dus op basis van autonome krimp van varkenshouderijen, nooit bereikt zijn. Over het algemeen hebben deelnemers hun besluit hun bedrijf of bedrijfslocatie te beëindigen vervroegd door de mogelijkheden die de regeling bood.

Vervolgens concludeert de evaluator dat de effecten wat betreft het geur- en stikstofdoel nog doelmatiger zouden kunnen zijn geweest als de regeling op een andere manier zou zijn opgezet. Het gaat er hierbij om hoe de diverse doelen van een regeling zich tot elkaar verhouden en in hoeverre er een weging tussen de doelen plaatsvindt bij toekenning. De geuroverlast heeft ten eerste betrekking op woongebieden en de stikstofdepositie heeft betrekking op natuurgebieden. De sturing op reductie van geuroverlast betekent dat de focus meer lag op locaties in de buurt van woonkernen en niet op de nabijheid van overbelaste Natura 2000-gebieden. Om voor beide doelen maximaal te kunnen scoren, moet een regeling anders zijn opgezet. Ten tweede geeft de evaluator aan dat de subsidie afhing van het aantal varkensseenheden en de forfaitair bepaalde waarde van de stallen. Voor een relatief nieuwere stal ontving een varkenshouder een hogere vergoeding dan voor een relatief oudere stal, met een vaak relatief hogere uitstoot. De doelen voor geur en stikstof liggen dus niet direct in elkaars verlengde. De klimaatdoelen zijn niet direct lokaal gebonden, maar hebben betrekking op heel Nederland.

De budgetophogingen hebben het mogelijk gemaakt meer aanvragen te kunnen honoreren. De evaluator concludeert verder dat hoewel de geurscore het leidende principe bleef en de doelen voor klimaat en stikstof daaraan dus ondergeschikt waren, de regeling kosteneffectief was voor deze twee neven-doelen. In het verlengde met het bovenstaande had de kosteneffectiviteit voor stikstof nog hoger kunnen zijn als de deelnemende locaties dicht bij een Natura 2000-gebied hadden gelegen. De kosteneffectiviteit voor de klimaatdoelen is zeer positief ten opzichte van andere klimaatmaatregelen.

Aandachtspunten

Naast de bovengenoemde aspecten schetst de evaluator een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten worden apart benoemd, afhankelijk of het fiscale of niet-fiscale aandachtspunten betreft.

Uit het rapport blijkt dat sprake is van een aantal mogelijke fiscale aandachtspunten die zich bij deelname aan deze regeling zouden kunnen voordoen. Blijkens gesprekken met deelnemers aan de regeling en hun intermediairs zouden deze fiscale aandachtspunten zich ook daadwerkelijk hebben voorgedaan. De informatie daarover komt primair van de intermediairs; varkenshouders zelf hebben daarentegen niet of nauwelijks fiscale aandachtspunten benoemd in de gevoerde gesprekken. De evaluator geeft daarbij aan dat het onbekend is hoe groot de omvang van de groep is waar deze aandachtspunten spelen. Daarnaast geeft de evaluator aan dat het onbekend is wat het effect is geweest van deze fiscale aandachtspunten op de deelname aan de regeling.

Uit het rapport blijkt verder dat er ook niet-fiscale aandachtspunten als beperkend zijn ervaren om gebruik te maken van de regeling. Van de 450 positieve beschikkingen, zagen 153 deelnemers alsnog af aan deelname aan de regeling. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- de verplichting om de stallen te slopen waardoor deze dus niet hergebruikt kunnen worden voor andere doelen;
- het volledig moeten beëindigen van een gemengd bedrijf;
- lange wachttijd voor het besluit van de gemeente voor vergunning of herbestemming, de daarmee samenhangende definitieve hoogte van de vergoeding en onduidelijkheid over onverwachte kosten voor de subsidieontvanger voor onderzoeken ter voorbereiding op sloop, grondonderzoek en mestafvoer.

De evaluator geeft aan dat het concrete zicht op herbestemming, onder andere door de doorlooptijd van het proces met de gemeente, beperkend heeft gewerkt en dat hierdoor een aantal aanvragers zich heeft teruggetrokken, ondanks een positieve subsidiebeschikking.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen die de evaluator doet laten zich als volgt samenvatten:

1. Bij het opstellen van een subsidieregeling (gericht op het beëindigen van productielocaties) moet met het oog op de doelmatigheid en de effectiviteit vooraf goed worden nagedacht over de inrichting ervan. Dit betekent volgens de evaluator dat er een keuze gemaakt worden tussen een enkelvoudig of een vooraf vastgesteld, meervoudig, integraal doel;
2. Bij een regeling met een integraal doel kan bij het toekennen van de subsidie rekening gehouden worden met de bijdrage aan de doelen, bijvoorbeeld op basis van toekenningscriteria. De evaluator geeft aan dat dit bereikt kan worden door de regeling in verschillende rondes open te stellen, of voorrang te verlenen aan de omvang van de effecten;
3. De deelname aan een beëindigingsregeling kan mogelijk verhoogd worden door goede communicatie over de regeling, aspecten waar de deelnemers (maar ook gemeenten / provincie) rekening mee moeten houden;
4. De termijn waarbinnen de schriftelijke overeenkomst getekend dient te worden, dient langer dan acht weken na subsidieverlening te worden. Dit geeft geïnteresseerden voldoende tijd om alles in orde te krijgen.

In de samenvatting en vanaf bladzijde 67 van het evaluatierapport treft u een uitgebreidere beschrijving van de aanbevelingen.

Appreciatie

Deze evaluatie bevat een aantal zeer nuttige conclusies en aanbevelingen, natuurlijk wat betreft de bereikte afname van geurhinder, stikstofemissies en klimaat evenals aspecten om rekening mee te houden bij het opstellen van toekomstige regelingen. Het rapport is goed leesbaar, is methodisch goed opgezet en geeft een helder beeld. Dit waardeer ik zeer. Verder is het waardevol dat de regeling zoveel resultaat heeft opgeleverd en zo een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de doelen op het gebied van geur, klimaat en stikstof. Daarnaast was ook de budgettaire inzet effectief. Uit de gesprekken van de evaluator met ondernemers blijkt dat de dienstverlening van RVO als zeer positief wordt ervaren.

Ik verwelkom de bovengenoemde aanbevelingen. De evaluatie heeft belangrijke informatie opgeleverd die is gebruikt bij het vormgeven van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties voor stikstofreductie (Lbv)⁷ en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting (Lbv-plus)⁸. Zo is de aanbeveling om de termijn waarbinnen de overeenkomst gesloten moet worden te verlengen naar meerdere maanden na subsidieverlening overgenomen. Deze periode is in de Lbv en Lbv-plus dus substantieel veel langer dan de acht weken in het kader van de nu geëvalueerde regeling. Ik beschouw dit, samen met de Minister voor Natuur en Stikstof, als een mooi voorbeeld hoe suggesties uit een evaluatie direct omgezet kunnen worden in nieuw beleid. Per regeling zullen wij samen met de wensen van uw Kamer bekijken hoe wij invulling kunnen geven aan deze aanbevelingen, zodat toekomstige regelingen maximaal doeltreffend kunnen zijn, zowel op het doelbereik als de kostenefficiëntie.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

⁷ Stcrt. 2023, nr. 14992

⁸ Stcrt. 2023, nr. 15029