

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 3835

Vragen van de leden **Maatoug** en **Bromet** (beiden GroenLinks) aan de Minister van Financiën over *de analyse van het ministerie over de aanpak van de stikstofcrisis* (ingezonden 11 juli 2022).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën), mede namens Minister voor Natuur en Stikstof en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ontvangen 2 september 2022).

#### Vraag 1

Wat is de datum van de analyse van uw ministerie die op 23 juni 2022 aan de Kamer is toegezonden? Is deze analyse inmiddels geactualiseerd?

#### Antwoord 1

Het document dat uw Kamer is toegezonden op 23 juni dateert van maart 2022. Het is een tussentijds resultaat van ambtelijke berekeningen door het Ministerie van Financiën ten behoeve van het doelmatig en doeltreffend behalen van de stikstofdoelen. Het maken van dergelijke analyses past bij de taak van het Ministerie van Financiën om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van collectieve middelen te toetsen en te borgen. Zoals gecommuniceerd in antwoord op Kamervragen van de leden Omtzigt en Van der Plas (vraagnummer 2022Z14905) worden deze berekeningen en actualisaties daarvan gedeeld met het RIVM, zodat deze beoordeeld kunnen worden, en eventueel een plek kunnen krijgen in de berekeningen die het RIVM zal uitvoeren ten behoeve van beleidsondersteuning. De gesprekken met het RIVM vinden inmiddels plaats. Over het vervolg met het RIVM zal het Kabinet uw Kamer informeren. De ambitie is om de gebruikte uitgangspunten en aannames te delen met het RIVM, zodat zij deze kan hanteren bij adviesaanvragen. Dit is vanzelfsprekend afhankelijk van de beoordeling van het RIVM en de wijze waarop dit kan worden geïncorporeerd in reguliere werkzaamheden.

#### Vraag 2

Klopt het dat deze analyse niet uitgaat van gebiedsgerichte plafonds, maar van het effect van (piek)belasters op de totale uitstoot in Nederland?

#### Antwoord 2

In de analyse die op 23 juni is verzonden aan uw Kamer, is berekend hoe zoveel mogelijk stikstofneerslag op stikstofgevoelige natuur boven de Kritische Depositie Waarde (KDW) kan worden gereduceerd met zo min

mogelijk verlies van bedrijfswaarde van veehouders, tot het doel in het coalitieakkoord is behaald. Dat is gedaan voor drie scenario's: zonder vooraf bepaalde plafonds, met een plafond van 65% reductie per gebied en een plafond van 50% reductie per gebied.

#### Vraag 3

Is deze methodologische aanpak van het kijken naar de totale stikstofuitstoot, en niet met gebiedsgebonden plafonds werken, dezelfde als die van professor Erisman en de heer Strootman uit 2021 («Naar een ontspannen Nederland»)?

#### Antwoord 3

De analyse die op 23 juni is verzonden aan de Kamer en de analyse in «Naar een ontspannen Nederland» kennen methodologische overeenkomsten. Beide analyses gebruiken een optimalisatietechniek om de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur terug te brengen. Daarbij richten Erisman en Strootman zich op de vraag hoe de stikstofdepositie kan worden teruggebracht, om kwetsbare gebieden onder de KDW te krijgen, met zo min mogelijk emissiereductie.

In de analyse van ambtelijk Financiën is aanvullend rekening gehouden met de bedrijfswaarde van de onderliggende bedrijven. Daarmee is onderzocht hoe de stikstofdepositie kan worden teruggebracht met zo min mogelijk verlies van bedrijfswaarde van veehouders.

#### Vraag 4

Wat zijn de methodologische verschillen tussen huidige aanpak van het kabinet en de heer Erisman? Wat zijn de voor- en nadelen, voor de overheid, de boeren of de natuur?

#### Antwoord 4

Erisman en Strootman maken gebruik van een methode waarmee bepaald kan worden waar maatregelen het effectiefst zijn om het aandeel van de landbouw in de overschrijding van de KDW in alle Natura 2000-gebieden te verminderen. Het gebruiken van een optimalisatietechniek is bedoeld om met een bepaalde inspanning (in termen van bijvoorbeeld emissiereductie of kosten) een zo groot mogelijk resultaat te bereiken voor de natuur. Dit biedt inzicht in de vraag welke inspanning minimaal nodig is om een bepaald doel te halen. De optimalisatie is echter een theoretische exercitie waarin kwalitatieve factoren zoals leefbaarheid en sociale cohesie geen onderdeel uit kunnen maken, en kent dus beperkingen.

Het kabinet kiest voor een integrale aanpak waarbij niet alleen gestuurd wordt op de stikstofopgave, maar ook op de natuur- en waterdoelstellingen en de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik. Door deze opgaves en de daarvoor te nemen maatregelen integraal te bezien, kunnen middelen doelmatig worden ingezet en wordt langjarig duidelijkheid geboden. Wanneer enkel gekeken wordt naar de stikstofopgave, bestaat immers het risico op kostbare lock-in-effecten. Maatregelen die genomen worden om het stikstofdoel te halen, kunnen vanuit dat doel bezien doelmatig en kosteneffectief zijn, maar kent als groot risico dat de sector over een aantal jaar opnieuw gevraagd wordt zich aan te passen aan het water- of klimaatdoel.

#### Vraag 5

Wat zijn de methodologische verschillen in de aanpak van het kabinet zoals uiteengezet in de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied en de methodologische benadering van de analyse van het Ministerie van Financiën?

#### Antwoord 5

Een verschil is dat het kabinet voor de bepaling van de indicatieve ruimtelijke doelen er voor heeft gekozen om uit te gaan van het meest recente PBL-basispad voor andere sectoren (KEV-2020)<sup>1</sup> en niet vooruit te lopen op de effecten van verdere klimaatmaatregelen tot 2030. In enkele scenario's van ambtelijk Financiën is ervoor gekozen om het PBL-basispad aan te vullen met de effecten van het klimaatakkoord en coalitieakkoord. Hierbij is een aanname gedaan in welke mate het halen van de klimaatdoelen leidt tot stikstofreductie, hoewel de instrumentatie van hoe deze doelen gehaald moeten gaan worden nog niet vast staat.<sup>2</sup>

Daarnaast ligt in (sommige van) de berekeningen van ambtelijk Financiën de focus op de vraag hoe het doel in het coalitieakkoord (74% onder KDW) kan worden gehaald met minimale kosten, waarbij ook de doelstelling uit het coalitieakkoord van 5 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten emissiereductie wordt gehaald. Op deze wijze wordt ook het minste aantal bedrijfslocaties geraakt. De berekening is gedaan door per bedrijfslocatie de potentiële stikstofdepositie-reductie per euro te berekenen voor verschillende type maatregelen (uitkoop, extensivering, managementmaatregelen) en de meest kosteneffectieve combinatie te kiezen waarmee de doelen worden bereikt. Er wordt niet berekend of de doelen voor water worden behaald.

De kabinetsaanpak omvat, andere op basis van de analyses van de WUR en van PBL, specifieke maatregelen voor water en natuur. Onder andere een analyse van de WUR is benut voor de integrale aanpak voor het onderdeel waterkwaliteit (bijlage bij Kamerstuk 35 334, nr. 170). Hoewel ook de stikstofmaatregelen op deze onderwerpen kunnen meekoppelen, zal een flinke opgave resteren op deze terreinen indien alleen op stikstof wordt geoptimaliseerd.

#### Vraag 6

Wat is uw inhoudelijke appreciatie van de methodologische keuze van professor Erisman, waarbij een lagere reductie van kilotonnen nagestreefd hoeft te worden om de KDW (kritische depositiewaarde)-doelstellingen te behalen? Bent u het met professor Erisman eens dat de doelen ook gehaald zouden kunnen worden met 25 kiloton reductie?

#### Antwoord 6

De analyse van Erisman en Strootman, gebaseerd op de zogenaamde depositiepotentiebenadering, geeft bruikbare inzichten in hoe de stikstofdoelstellingen bereikt kunnen worden. Deze heeft het kabinet ook benut, bijvoorbeeld bij de bepaling van de indicatieve gebiedsdoelen in Gelderland. Zoals hierboven toegelicht mist er door de focus op hoe de KDW-doelen gehaald kunnen worden in de analyse van Erisman en Strootman nog een aantal elementen. Dat gaat met name om in één keer goed meenemen van de (internationale) verplichtingen op het terrein van klimaat, natuur en water die spelen in de gebieden, en aandacht voor een goede regionale verdeling met voldoende perspectief voor de agrarische sector en verschillende gebieden.

Theoretisch kan het zo zijn dat de stikstofdoelstellingen in het coalitieakkoord met een reductie van minder dan 25 kiloton kunnen worden behaald. Daarbij resteert dan nog wel een aanvullende opgave rond water en natuur. Het kabinet beoogt door ruimte te geven om in gebiedsprocessen met belanghebbenden tot passende (vrijwillige) oplossingen te komen, onder meer de leefbaarheid van het platteland te borgen. Zoals toegelicht zal het kabinet de regionale reductiedoelstellingen naar beneden bijstellen, als blijkt dat dat binnen deze randvoorwaarden kan.

---

<sup>1</sup> Deze prognose bevat het beleid dat was vastgesteld voor 1 mei 2020. Onder vastgesteld beleid valt bijvoorbeeld de subsidieregeling voor retrofit van binnenvaartschepen. Voorbeelden van beleid dat nog niet in de prognoses van de KEV-2020 is verwerkt, zijn het Schone Luchtaakkoord, het Klimaatakkoord, het 7e Actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn en het bronmaatregelenpakket stikstof van 24 april 2020.

<sup>2</sup> De doelen op sectorniveau zijn gerapporteerd door CBS en in de analyse van het Ministerie van Financiën generiek toegepast op de stikstofemissie van deze sectoren: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/19/uitstoot-broei-gassen-3-procent-lager-in-2019>

#### Vraag 7

In hoeverre leidt die aanpak tot een transformatie van de landbouw die ook uitzicht biedt op de lange termijndoelen en de doelen voor water en klimaat?

#### Antwoord 7

Het kabinet staat een integrale aanpak voor waarin aan de doelen van zowel natuur, water als klimaat wordt voldaan. Zo moet de transformatie van de landbouw ook toewerken naar de langetermijndoelen (2050) voor klimaat. Dat vergt dat de onvermijdbare uitstoot van broeikasgassen in 2050 zo laag als mogelijk is. Wat de aanpak van Erisman en Strootman doet op de andere doelen dan stikstof ligt aan de gebruikte maatregelen. Het wegnemen van piekbelasters zal zeker bijdragen aan de klimaatdoelen. Sommige technische maatregelen voor stikstof doen weinig voor klimaat en water of hebben negatieve afwentelingen. Maar ook bij het gericht opkopen van veehouderijen in het belang van stikstof is de broeikasgasreductie sterk afhankelijk van de aard en omvang van het bedrijf. Zo zal de beëindiging van een pluimveebedrijf doorgaans tot minder reductie van broeikasgassen leiden dan beëindiging van een melkveebedrijf. Voor de wateropgave zijn deels ook andere gebieden relevant dan voor de stikstofopgave. Bovendien kan het omzetten van grasland naar akkerbouw leiden tot achteruitgang van de waterkwaliteit.

#### Vraag 8

Op hoeveel kiloton stikstofreductie wordt dan aangestuurd op het moment dat gerekend wordt met actueel kabinetsbeleid ten aanzien van technische maatregelen en maatregelen in overige sectoren, bij de methodologische aanpak die uw ministerie hanteert in de analyse?

#### Antwoord 8

Zoals hierboven toegelicht is er niet sprake van één scenario maar heeft ambtelijk Financiën diverse gevolgen onderzocht – voor ondernemers, natuur en klimaat en de begroting – van verschillende ruimtelijke keuzes rond stikstofemissiereductie. In de publicatie die op 23 juni is verzonden aan de Kamer, schat Financiën ambtelijk in dat in theorie in de meest gerichte variant, die het meest lijkt op de methode van Erisman, 74% van het stikstofgevoelige Natura-2000-areaal onder de KDW kan worden gebracht voor zo'n 9,1 mld EUR met 20 kton emissiereductie.<sup>3</sup> Er wordt niet berekend of de doelen voor water en natuur (VHR-doelbereik) dan worden behaald. Ook hiervoor geldt dat het kabinet beoogt door ruimte te geven om in gebiedsprocessen met belanghebbenden tot passende (vrijwillige) oplossingen te komen, onder meer de leefbaarheid van het platteland te borgen. Deze berekening van ambtelijk Financiën en actualisaties daarvan worden gedeeld met het RIVM, zodat deze beoordeeld kunnen worden. Over het vervolg met het RIVM zal het Kabinet uw Kamer informeren.

#### Vraag 9

Wat is dan de budgettaire kostenplaats behorende bij de methodologische aanpak die uw ministerie hanteert op het moment dat wordt gerekend met actueel kabinetsbeleid ten aanzien van technische maatregelen en maatregelen in overige sectoren en uitgaande van een actuele grondprijs die uw ministerie hanteert in de analyse?

#### Antwoord 9

Zie beantwoording vraag 8.

#### Vraag 10

Klopt het dat in de variant die door uw ministerie is doorgerekend, een sterkere geografische concentratie van uitkoop zit dan in de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied, in lijn met de benadering van professor Erisman? Kan dit worden toegelicht? Wat betekent dit voor de Natura 2000-gebieden elders?

<sup>3</sup> Zie Kamerstuk 2022-0000176522

#### Antwoord 10

De meest gerichte variant in de publicatie die op 23 juni is verzonden aan de Kamer, die het meest lijkt op de methode van professor Erisman zonder gebiedsplafonds, kent inderdaad een sterkere geografische concentratie van emissiereductie – in die zin dat emissiereductie maximaal gericht is op het reduceren van overbelasting van depositie op N2000-gebieden. Zowel het NPLG als de meest gerichte variant kennen een geografische concentratie. In de door het kabinet gekozen scenario wordt de depositiepotentie benadering ook benut, te weten bij bronnen in midden-Nederland (Gelderland) die relatief veel depositie veroorzaken op alle Natura 2000-gebieden. Op sommige plekken is sprake van een hogere emissiereductie in het NPLG dan in de gerichte variant. Dit komt doordat ook het verlies aan bedrijfswaarde wordt meegewogen, waardoor sommige bedrijven met moderne voorzieningen kunnen worden voortgezet ten faveure van minder moderne bedrijven op grotere afstand van N2000-gebieden. Ook hoeven in de meest gerichte variant vermoedelijk minder bedrijfslocaties te stoppen of te krimpen om de doelen te halen dan in de startnotitie. Dit komt doordat in de gerichte variant relatief meer stikstofdepositiewinst per bedrijf wordt gerealiseerd, waardoor per saldo minder emissiereductie nodig is.

#### Vraag 11

Wat is de verwachte budgettaire raming van de maatregelen die genomen dienen te worden als de doelen uit de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied gehaald dienen te worden? Kunt u dit toelichten?

#### Antwoord 11

De wijze waarop de doelen per gebied behaald zullen worden zal nog vorm krijgen in onder andere de gebiedsprocessen en gebiedsprogramma's. Het is dus nog niet mogelijk een nader onderbouwde budgettaire raming te geven. Om toch enig gevoel te krijgen of de richtinggevende doelen binnen budget passen heeft het Ministerie van Financiën in ambtelijke advisering een modelmatige, indicatieve berekening toepast. In deze berekening werd op het risico gewezen dat budgettaire kosten hoger uit kunnen vallen dan het beschikbare budget (zie de bijlages bij het antwoord op Kamervragen 2022Z14905).

Door het kabinet is, aanvullend op onder andere de reeds beschikbare middelen uit de structurele aanpak stikstof, het GLB en het programma Natuur, circa € 24 mrd beschikbaar gesteld voor de integrale, gebiedsgerichte aanpak. Het kabinet staat een aanpak voor waarin de benodigde veranderingen in het landelijk gebied binnen die middelen zullen worden gerealiseerd.

#### Vraag 12

Waarom stuurt dit kabinet in de voorgestelde aanpak op een reductie van 39 kiloton en niet op bijvoorbeeld 25 kiloton? Kunt u heel precies aangeven waar dit getal vandaan komt en welke overwegingen er zijn gemaakt om dit doel in plaats van een ander reductiedoel te gebruiken?

#### Antwoord 12

Voor het kabinet is het halen van de nationale doelstellingen leidend, zowel voor stikstof als natuur, water en klimaat. Voor stikstof betreft dat de wettelijke doelstelling van ten minste 74% van de stikstofgevoelige areaal onder de KDW. De 39 kton NH<sub>3</sub> is afgeleid van een halvering van de emissies uit de landbouw voor de periode 2018–2030. Daarvoor is ca. 39 kton NH<sub>3</sub> (of 40% reductie) nodig boven op de verwachte daling uit het basispad (KEV 2020) in de landbouw van ca. 10 kton NH<sub>3</sub>.

Het kabinet heeft bij de vaststelling van de doelen reeds geanticipeerd op de overige (water-, natuur-, klimaat-)doelen, onder andere door te kijken naar water en bodem. Een emissiereductie van 39 kiloton NH<sub>3</sub> leidt op basis van berekeningen van het RIVM naar verwachting tot circa 81% (met enkele procentpunten onzekerheid) onder de KDW in 2030.<sup>4</sup> Hiermee biedt de 39 kiloton een zekere marge van enkele procentpunten waarmee wordt ingespeeld op mogelijke aanpassingen van model naar praktijk en eventuele tegenvallende resultaten ondervangen te kunnen worden.

<sup>4</sup> RIVM, Toelichting bij richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied, 10 juni 2022.

Wanneer blijkt dat de verschillende doelstellingen binnen de integrale aanpak behaald kunnen worden met bijvoorbeeld een lagere emissiereductie van ammoniak, dan kan dat zoals toegelicht in het NPLG leiden tot neerwaartse bijstelling van de richtinggevendende regionale doelen. Er is niet gekozen voor een lager emissiereductiedoel, zoals 25 kiloton reductie, omdat de daarvoor benodigde efficiëntie vraagt om zeer gerichte sturing op perceelniveau en daardoor grote gevolgen heeft voor de mate van vrijwilligheid. Ten slotte ligt de focus van de 25 kiloton scenario's op stikstofreductie. Het kabinet vindt dit onverstandig in de wetenschap dat ook de andere verplichtingen om een grote inspanning vragen.

Vraag 13

Hoe verhoudt de door uw ministerie doorgerekende variant zich met de eerdere Financiën-variant die door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in september 2021 is doorgerekend?

Antwoord 13

De kenmerken van de meest gerichte door Financiën bekeken variant, die het meest lijkt op de methode van professor Erisman, zijn hierboven beschreven. In de zomer van 2021 heeft het PBL twee varianten getoetst op verzoek van het vorige kabinet. PBL heeft berekend dat de gerichte Variant B zou leiden tot een emissiereductie van 36kton.<sup>5</sup> PBL schatte indertijd – gebaseerd op het toen beschikbare basispad en een aanname dat de emissiereductie generiek zou worden ingezet – dat dit zou leiden tot ongeveer 60% van het stikstofgevoelige Natura-2000 areaal onder KDW. Sindsdien is door Financiën en LNV onderzocht hoe beleidskeuzes over de ruimtelijke inzet van emissiereductie kunnen leiden tot een groter areaal onder KDW.

Vraag 14

Hoe verhoudt de methodologische aanpak uit de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied zich tot de door het PBL doorgerekende LNV-variant van september 2021?

Antwoord 14

In september 2021 zijn van een integraal beleidspakket (variant A in de PBL Quickscan) de geraamde effecten geanalyseerd. Het was in het tijdsbestek niet mogelijk om naar een specifieke ruimtelijke verdeling te kijken. Uitkomst was onder andere een bepaald doelbereik voor percentage stikstofgevoelige N2000-gebieden onder de KDW. De aanpak voor wat betreft de ruimtelijke verdeling in de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk ging uit van het ruimtelijk vertalen van de benodigde stikstofreductie op een manier die recht doet aan de verscheidenheid van gebieden én de omgevingswaarden uit de Wsn. Bij de ruimtelijke verdeling is naar verschillende opties gekeken en is al geanticipeerd op de integraliteit van de opgave (dus inclusief klimaat en water).

Vraag 15

Welke verdere gegevens en analyses heeft uw ministerie liggen over de manier waarop de KDW-doelstellingen op doeltreffende en doelmatige manier bereikt worden? Kunt u deze aan de Kamer toezenden?

Antwoord 15

Op 20 juli zijn alle stukken die in het afgelopen jaar (vanaf maart 2021) zijn verstuurd naar bewindspersonen bij het Ministerie van Financiën, gedeeld met uw Kamer. Zoals in het antwoord op deze vragen ook is gecommuniceerd, worden de berekeningen gedeeld met het RIVM, zodat deze beoordeeld kunnen worden en eventueel een plek kunnen krijgen in de berekeningen die het RIVM zal uitvoeren ten behoeve van beleidsondersteuning. Over het vervolg met het RIVM zal het Kabinet uw Kamer informeren. Met de berekeningen zijn verschillende beleidskeuzes te modelleren en analyseren. Dit is mogelijk door verschillende parameters in te voeren en op verschillende uitkomsten te vergelijken. Het gaat om onder meer de volgende inputs en outputs:

<sup>5</sup> PBL Quickscan.

#### Parameters:

- Keuze basispad binnenlandse sectoren buiten landbouw
- (Zoals het basispad uit de laatste KEV, of aanname rond halen doelen klimaatakkoord en coalitieakkoord)
- Beschikbare maatregelen om modelmatig toe te wijzen (Management & Techniek, Extensivering, Bedrijfsbeëindiging)
- Modelmatige toewijzing van maatregelen op basis van (een combinatie van) generiek beleid, gebaseerd op gebiedskenmerk ABCD kaart, gericht beleid)
- Simulatie vrijwillige deelname beleid (ja/nee)
- Stikstof doelbereik (74% onder KDW, 81% onder KDW, of extern salderen alle PAS-melders)

#### Uitkomsten:

- Percentage stikstofgevoelig Natura-2000 areaal onder KDW
- Percentage stikstofgevoelig Natura-2000 areaal onder KDW-t
- Reductie CO<sub>2</sub> in Mton
- Inzet maatregelen: percentage technische maatregelen, percentage extensivering, percentage bedrijfsbeëindiging, percentage bedrijfslocaties zonder maatregelen
- Percentage grondoppervlak waar vergunningverlening mogelijk is zonder extern salderen
- Kosten per maatregel (management maatregelen, kosten extensivering, kosten bedrijfsbeëindiging) en totale kosten
- Geëxtensiveerde landbouwgrond voor natuur-inclusieve landbouw in hectaren
- Vrijgevallen grond door bedrijfsbeëindiging in hectaren
- Percentage krimp veestapel
- Stikstofemissie in Kton

Met een dergelijke systematiek kan een breed scala aan beleidsvarianten geanalyseerd worden. Zoals aangegeven worden de berekeningen op basis van deze systematiek en actualisaties daarvan gedeeld met het RIVM, zodat deze beoordeeld kunnen worden.

#### Vraag 16

Als door intrekken van de derogatie van de nitraat- en fosfaatrichtlijn ook zonder rijksbijdrage de veestapel fors gaat krimpen, verschuift dan het zwaartepunt van het rijkbeleid (en bijbehorende middelen) op stikstof naar andere sectoren?

#### Antwoord 16

De Europese Commissie moet nog een besluit nemen over de nieuwe beschikking voor de derogatie (zie Kamerstuk 33037–448). De lidstaten van de Europese Unie stemmen waarschijnlijk op 15 september over het voorstel van de Europese Commissie voor een derogatie in het Nitraatcomité. Het kabinet zal uw Kamer naar verwachting in september nader informeren over de conceptbeschikking.

#### Vraag 17

Kunt u een inschatting geven van de totale omvang van het vreemd vermogen waarmee boeren zijn gefinancierd waarop het uitkopen van toepassing zou kunnen zijn?

#### Antwoord 17

Het CBS rapporteert over de financiële gegevens van landbouwbedrijven, waaronder kort- en langlopende schulden. Dat geeft een inschatting van het totaal vreemd vermogen van de verschillende landbouwsectoren. Het laatste jaar waarover definitieve CBS-cijfers beschikbaar zijn is 2019. Het totaal aan langlopende schulden van landbouwbedrijven in 2019 bedroeg EUR 30.805,7 miljoen. Het totaal aan kortlopende schulden van landbouwbedrijven in 2019 bedroeg EUR 7.728,7 miljoen. Van melkveebedrijven zijn afzonderlijke cijfers bekend. Het totaal aan kortlopende schulden van melkveebedrijven in 2019 bedroeg EUR 13.646,1 miljoen. Het totaal aan



langlopende schulden van melkveebedrijven in 2019 bedroeg EUR 1.439,5 miljoen.<sup>6</sup>

De cijfers hebben betrekking op de situatie in 2019, maar belangrijker is dat niet bekend is op hoeveel boeren het uitkopen van toepassing zou kunnen zijn, omdat onbekend is hoeveel boeren overwogen om te stoppen en daarbij gebruik willen maken van een overheidsregeling ter financiële ondersteuning. Een inschatting van het totaal vreemd vermogen waarmee de boeren (waarop het uitkopen van toepassing zou zijn) gefinancierd zijn, is op dit moment dan ook niet te geven.

Vraag 18

Vindt u het rechtvaardig dat bij een situatie waarin uit te kopen boeren nog grote schulden hebben open staan, publiek geld wordt ingezet om deze schulden af te lossen?

Antwoord 18

De hoogte van de vergoeding die boeren ontvangen voor het definitief beëindigen van hun productie is niet gerelateerd aan de omvang van nog openstaande schulden. De vergoeding dient ter compensatie van het waardeverlies van de productiecapaciteit. In het geval van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv), die momenteel in voorbereiding is, stellen de Europese staatssteunkaders (Richtnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014–2020 (2014/C 204/01)) strikte voorwaarden aan de steun die mag worden verstrekt voor de beëindiging van een veehouderijlocatie. Het is aan individuele ondernemers om de afweging te maken of de vergoeding toereikend is om op economisch verantwoord wijze de productie definitief te staken. De omvang van de nog openstaande schuld kan een factor zijn in die afweging.

Mede daarom ben ik samen met de Minister van LNV met banken in gesprek en roep ze daarbij op om in individuele gevallen samen met de klant welwillend te kijken naar wat er mogelijk is, binnen de grenzen van de geldende (prudentiële) regels. Daarnaast onderzoekt de Minister van LNV, in nauw overleg met mijn ministerie, de aankomende tijd in hoeverre ketenpartijen verplicht kunnen worden om financieel bij te dragen aan de kosten die gepaard gaan met de transitie naar een duurzaam voedselsysteem, in lijn met de motie van de leden Thijsen c.s.

Vraag 19

Is wat u betreft in dit kader een relevant vraagstuk of de desbetreffende financiers hun zorgplicht (in de zin van Wft) zijn nagekomen?

Antwoord 19

Kredietverlening door banken of andere financiers aan zakelijke partijen is, anders dan kredietverlening aan consumenten, niet gereguleerd in de Wft. Ook het mkb, waar een groot deel van landbouwbedrijven toe behoort, wordt voor de toepassing van de Wft aangemerkt als zakelijke klant. Er kan wel een civielrechtelijke zorgplicht rusten op een financier die krediet verleent aan een zakelijke klant. De reikwijdte van deze zorgplicht hangt af van de omstandigheden van het geval. Het is aan de (civiele) rechter om zich uit te spreken over de vraag of een financiële instelling in de concrete omstandigheden van het geval in strijd heeft gehandeld met haar civielrechtelijke zorgplicht. Het voorgaande neemt niet weg dat ik, los van de juridische kaders, van financiers verwacht dat zij dienstbaar, duurzaam en integer bankieren met oog voor de individuele positie van de klant. Kredietverlening dient verantwoord plaats te vinden, zodat ondernemingen geen schulden aangaan die ze niet kunnen dragen. In dat kader wijs ik ook op de Gedragscode Kleinzakelijke Financiering, waarmee meer zekerheid en duidelijkheid is geboden aan kleinzakelijke klanten over de dienstverlening van banken. Ik ga ervan uit dat de Nederlandse banken zich hieraan houden.

<sup>6</sup> Landbouw; Financiële gegevens landbouwbedrijven (cbs.nl)



#### Vraag 20

Kunt u een inschatting geven van de micro- of macroprudentiële risico's op het moment dat banken alle uitstaande financiering aan boeren die uitgekocht worden om de doelstellingen te halen, zouden moeten afschrijven? Worden er analyses van deze risico's gemaakt?

#### Antwoord 20

Ik benadruk dat «het verplicht afschrijven van alle uitstaande financiering aan boeren die uitgekocht worden om de doelstellingen te halen» niet aan de orde is en zeker ook niet in de rede ligt. Verplichte afschrijvingen zouden een aanzienlijke beperking van het eigendomsrecht behelzen die geen wettelijke basis kent. Dat zou om die reden dan ook juridisch zeer kwetsbaar zijn en raken aan de grenzen van de rechtstaat. Ook zouden verplichte afschrijvingen zich moeilijk verhouden tot de geldende (Europese) prudentiële regels voor banken. Het massaal afschrijven van leningen zou ook potentieel grote en zeer onwenselijke negatieve gevolgen hebben voor zowel de stabiliteit van (sommige) financiële instellingen, als de financiële stabiliteit in den brede. Zowel via directe blootstellingen, als via mogelijke precedentwerking. Een gezonde, duurzame en stabiele financiële sector is een groot goed en is ook van groot belang om de transities waar Nederland en de wereld voor staan te kunnen blijven financieren. Dat neemt niet weg dat afschrijvingen op basis van interne beslissingen en in lijn met daarvoor geldende regels in individuele gevallen door banken niet uit te sluiten zijn.

Ik vertrouw erop dat de Europese Centrale Bank (ECB) en De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichhouders nauwlettend de (potentiële) gevolgen van de (aanpak van de) stikstofproblematiek op de financiële sector in de gaten houden. Zo is mij bekend dat DNB momenteel werkt aan de ontwikkeling van bredere scenario's voor biodiversiteitsverlies en gerelateerd transitiebeleid om de impact daarvan op financiële stabiliteit in kaart te brengen. Interne analyses die de ECB en DNB maken van individuele ondernemingen zijn gebaseerd op bedrijfsgevoelige en toezichtvertrouwelijke gegevens die vallen onder hun geheimhoudingsplicht, en daarom niet breder gedeeld mogen worden dan de uitvoering van de toezichthoudende taak vereist. Daarbij geldt dat ik als Minister van Financiën wettelijk geïnformeerd wordt over toezichtvertrouwelijke informatie, wanneer ik deze informatie met het oog op de financiële stabiliteit behoef. Dat is op dit moment niet aan de orde. Enkele studies van de toezichthouder zijn wel openbaar, zoals de verkenning door DNB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)<sup>7</sup> naar risico's als gevolg van biodiversiteitsverlies. Daarin wordt de stikstofcrisis als mogelijk transitierisico genoemd.

In de brief aan de ketenpartijen in de landbouwsector, waaronder banken, zal de Minister van LNV ingaan over de richtingen die het kabinet wel wenselijk acht waarlangs banken een bijdrage kunnen leveren aan de landbouwtransitie.

#### Vraag 21

Welke rol spelen mogelijke micro- of macroprudentiële risico's in het wel of niet opzetten van een uitkoopregeling op zo een wijze dat financiers een deel van de leningenportefeuille van boeren die uitgekocht worden, moeten afschrijven?

#### Antwoord 21

Zoals in het antwoord op de bovenstaande vraag is aangegeven, is het afschrijven van (een deel van) de leningenportefeuille van boeren die uitgekocht worden niet aan de orde en ligt dit ook niet in de rede. Juridische onmogelijkheden staan daaraan in de weg. Vanwege de mogelijke micro- en macroprudentiële risico's van een dergelijke benadering – maar ook de precedentwerking die hieruit zou voortvloeien – is dit bovendien hoogst onwenselijk. In de twee stoppersregelingen die in voorbereiding zijn, zal een vergoeding worden verstrekt voor het waardeverlies van de productiecapaciteit en waar van toepassing voor het laten doorhalen van het productierecht. Met deze vergoeding kan ook aan eventuele openstaande financiële verplichtingen worden voldaan.

<sup>7</sup> brochure-biodiversiteit.pdf (dnb.nl)

#### Vraag 22

Zijn er door financiële instellingen zelf dan wel de toezichthouder in het verleden stresstesten uitgevoerd ten aanzien van de risico's op landbouwportefeuilles op het moment dat het stikstofbeleid dusdanig aangescherpt zou worden dat een substantieel deel van de veehouderij uitgekocht zou moeten worden? Kunt u dit toelichten?

#### Antwoord 22

Het bestaan van dergelijke specifieke stresstests is mij niet bekend. Banken zijn in het algemeen wettelijk verplicht beleid te voeren dat gericht is op het beheersen van relevante risico's, waaronder in het bijzonder ook krediet- en concentratierisico.<sup>8</sup> Deze risicovormen kunnen ook verband houden met duurzaamheidsrisico's, waaronder transitierisico's. Het verplichte bancaire risicobeheersingsbeleid dient daarbij onder meer te zijn afgestemd op de aard van de financiële onderneming in kwestie. Ik onderschrijf in dat licht ook het belang van de adequate beheersing van duurzaamheidsrisico's door financiële ondernemingen, dat ook door o.a. DNB en de ECB benadrukt wordt. Dit gaat om duurzaamheidsrisico's in de volle breedte. Een van de speerpunten van mijn beleidsagenda voor duurzame financiering is dan ook dat duurzaamheidsrisico's in algemene zin beter in kaart gebracht en beheerst dienen te worden door financiële ondernemingen.<sup>9</sup> Ook DNB constateerde dat het voor Nederlandse financiële instellingen van belang is om de gevoeligheid van hun portefeuille voor transitierisico's in kaart te brengen<sup>10</sup>. Inzicht in deze risico's maakt een adequaat risicobeheer mogelijk. Van banken met materiële klimaat- en milieurisico's wordt verwacht dat zij de geschiktheid van hun stresstests evalueren, met het oogmerk deze risico's op te nemen in hun basisscenario en in hun ongunstige scenario's. De relevante toezichthouders DNB en ECB voeren regelmatig klimaatstresstests uit. Daarnaast vloeit uit de prudentiële taak van DNB dat deze toezicht houdt op onder meer het risicobeheer van onder toezicht staande instellingen. Daarbij heeft de toezichthouder ook aandacht voor het beheer van de risico's waar financiële instellingen aan bloot staan als gevolg van de stikstofcrisis. DNB voert zelf ook studies uit rondom bredere duurzaamheidsrisico's. Zo heeft DNB in 2020 samen met het PBL getracht de impact van biodiversiteitsverlies op financiële instellingen onder haar toezicht te kwantificeren. Zoals hiervoor ook opgemerkt wordt in die studie aangescherpt stikstofbeleid als mogelijk transitierisico genoemd.

#### Vraag 23

Welke bepalingen zijn er in resolutieregelgeving, zoals in de Bank Resolution and Recovery Directive, opgenomen over het hanteren van een bail-in dan wel een bailout? Wat zijn hiervoor de in regelgeving vastgelegde uitgangspunten?

#### Antwoord 23

Bail-in is een van de resolutie-instrumenten die aan DNB toekomt op basis van de in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerde Europese Richtlijn Herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (BRRD).<sup>11</sup> Het BRRD-kader voorziet erin dat (tijdig) bij een Nederlandse bank kan worden ingegrepen, wanneer die faalt of dreigt te falen, zodat de continuïteit van de kritieke functies (zoals kredietverlening en sparen) gewaarborgd blijft en de gevolgen voor de economie en het financiële systeem beperkt blijven. Bail-in is één van de instrumenten die in dat kader kunnen worden toegepast en zorgt ervoor dat verliezen en herkapitalisatiekosten van een falende bank,

<sup>8</sup> Deze verplichting is in Nederland vastgelegd in artikel 3:17 Wft en nader uitgewerkt in artikel 23 van het Besluit prudentiële regels Wft.

<sup>9</sup> Zie in dit kader mijn Beleidsagenda voor duurzame financieringen die ik op 7 juni jl. met uw Kamer heb gedeeld (Kamerstukken II 2021/22, 33 043, nr. 108).

<sup>10</sup> [https://www.dnb.nl/media/shoftigm/web\\_brochure\\_op-weg-naar-een-duurzame-balans.pdf](https://www.dnb.nl/media/shoftigm/web_brochure_op-weg-naar-een-duurzame-balans.pdf)

<sup>11</sup> Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 173).

waar mogelijk, terecht komen bij de aandeelhouders en schuldeisers van de bank (insiders). Dit in tegenstelling tot een bail-out, waarbij de verliezen van de bank vooral terecht komen bij derden (outsiders), veelal de belastingbetaler. Een afwikkelingsinstrument, waaronder bail-in, mag alleen worden toegepast wanneer deze noodzakelijk wordt geacht in het algemeen belang. Ik benadruk dat in de huidige situatie rondom de (voorgenomen) stikstofaankoop van een bail-in dan wel een bail-out voor banken in BRRD-termen geen sprake is. Verschillende urgente opgaven, waaronder stikstof, maken dat het landelijk gebied de aankomende jaren flink zal moeten veranderen. Hiertoe wordt een vrijwillige beëindiging van veehouderijbedrijven via zogenoemde stoppersregelingen gefaciliteerd. Dat deelnemende bedrijven hun lopende financiële verplichtingen afwikkelen is onderdeel van dat proces. Het is niet aan de overheid om in de afhandeling van deze financiële verplichtingen tussen partijen te treden.

**Toelichting:**

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van de leden Omtzigt (Omtzigt) en Van der Plas (BBB), ingezonden 11 juli 2022 (vraagnummer 2022Z14905).