



Gerichte opkoop van veehouderijlocaties met hoge stikstofdepositie nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden

Oordeel op basis van externe toetsing door: Prof. dr. Hens Runhaar (Universiteit Utrecht & Wageningen Universiteit) en dr.ir. Wim de Haas (Wageningen Environmental Research).

Contactpersoon bij Dienst Analyse en Onderzoek (Kenniscoördinator): Meeke van den Heuvel – de Grooth (m.vdheuvel-degrooth@tweedekamer.nl)

Legenda :  voldoende  verdient aandacht  verbeterpunt

Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel)	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis
1 Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		<ul style="list-style-type: none"> Verwerkt in bijlage met titel Onderbouwing en Evaluatie van het voorstel Gerichte opkoop (CW 3.1) 	N.v.t.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)		<ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijke opgave is expliciet beschreven en helder, namelijk <i>"het realiseren van een structurele reductie van stikstofemissies en daarmee het weerbaarder maken van stikstofgevoelige natuur. Daarmee wordt bijgedragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000."</i> Zie onder nagestreefde doelen in de CW 3.1 bijlage. De doelstelling is niet nader gekwantificeerd. Niet gespecificeerd wordt tot hoeveel reductie (gekwantificeerd) de regeling moet leiden of hoeveel de weerbaarheid van de natuur toe moet nemen. Er zijn ook nevendoelstellingen geformuleerd, deze worden niet verder toegelicht en onduidelijk is hoe deze zich verhouden tot het hoofddoel: <ul style="list-style-type: none"> a) het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen; b) het klimaatbestendiger maken van (verdrogingsgevoelige) gebieden; c) verhoging kwaliteit landschap en verbetering gezondheid omwonenden; d) bij verwerving van gronden wordt schuifruimte in een gebiedsproces gecreëerd, waarmee ruimte komt voor blijvende en verplaatsende boeren. De regeling maakt onderdeel uit van een pakket aan stikstofmaatregelen. De samenhang tussen deze regeling en andere maatregelen wordt niet toegelicht in de kabinetsreactie. Dat geldt ook voor ander beleid waarin stikstof een belangrijke rol speelt. 	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit het doel realisatie van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 is de reductie van stikstofdepositie logisch (hoewel ook andere drukfactoren een rol spelen, zoals waterpeilen). De vereiste reductie in stikstofdepositie om instandhoudingsdoelstellingen te realiseren is echter afhankelijk van doelsoort en habitatype¹. Daarom bevelen we aan: Formuleer de hoofddoelstelling van het 'weerbaarder maken van stikstofgevoelige natuur' en 'bijdragen aan' SMART door per Natura 2000 gebied de nagestreefde stikstofdepositie aldaar aan te geven (wat is nodig en welke bijdrage moet deze regeling daaraan leveren?). Geef aan wat deze regeling moet bijdragen aan de doelen van het totale stikstofbeleid (Wet Stikstofreductie en natuurverbetering) en onder meer het beleid voor de kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw.


¹ Zie bijvoorbeeld H.F. van Dobben, H.F., R. Bobbink, D. Bal en A. van Hinsberg (2012), Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000, Alterra, Wageningen, Gies, E., H. Kros en J.C. Voogd (2019), Inzichten stikstofdepositie op natuur. Memo, en Vink, M. en A. van Hinsberg (2019), Stikstof in perspectief, Policy Brief, PBL, Den Haag.

<h3>3. Ingezette beleidsinstrumenten</h3>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Inzet van één instrument, namelijk een specifieke uitkering (SPUK) aan de provincies voor de aankoop van veehouderijlocaties nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Zie onder Ingezet(te) Beleid(sinstrumenten) in de CW 3.1 bijlage. ○ Onderliggende beleidstheorie wordt niet benoemd, maar is te reconstrueren als: herstel N2000 doelen vereist minder stikstof > dit vereist minder depositie op gevoelige overbelaste gebieden > dit vereist minder bedrijven binnen 10 km en meer dan 2 mol/ha/jr > dit vereist vrijwillig opkopen van deze bedrijven. ○ De opkoop is vrijwillig. Het voorstel gaat niet in op de uitvoerbaarheid, met name de vraag hoe veehouderijen met hoge stikstofdepositie gestimuleerd worden deel te nemen aan de vrijwillige opkoop. ○ De keuze voor dit instrumentarium is nauwelijks verantwoord. Als alternatief wordt een generieke regeling benoemd. ○ In de toelichting op de regeling wordt genoemd dat op een afstand van meer dan 5 kilometer de depositie gering is maar de regeling hanteert een grens van 10 km. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maak de beleidstheorie expliciet. Beschrijf ook de te verwachten gedragseffecten van veehouders en provincies, ook gezien ervaringen met eerdere opkoopregelingen of andere vormen van ruimtelijk beleid². ○ Geef aan waarom voor vrijwillige opkoop is gekozen en niet voor niet-vrijwillige uitkoop of voor alternatieven voor de middellange termijn, zoals verplaatsen bedrijven in kader van gebiedsontwikkeling of aanpassen pachtvoorwaarden landbouwgrond van Rijksvastgoedbedrijf nabij N2000 en, voor de lange termijn, grondgebondenheid stimuleren.³ Eerder onderzoek concludeert namelijk dat het alternatief van verplichte of meer gerichte opkoop doeltreffender zou kunnen zijn⁴. ○ Concretiseer de te verwachten effecten op leefbaarheid van gebieden met veel bedrijven in de doelgroep (wordt deels genoemd in nevendoele (landschap, gezondheid), maar verder niet uitgewerkt). ○ Verhelder in de toelichting waarom voor de zone van 10 km is gekozen.
<h3>4 Doeltreffendheid</h3>		<ul style="list-style-type: none"> ○ SMART doelen niet aanwezig. Het voorstel spreekt over een structurele reductie, maar benoemt geen gekwantificeerde waarde. Ook de nevendoelestellingen zijn niet SMART. ○ Er worden enkele voorwaarden opgenomen (de drempelwaarde en locatie) waarmee geborgd wordt dat alleen bedrijven met een hoge stikstofdepositie nabij natura 2000 gebieden aanspraak kunnen maken op de regeling. ○ Het doorhalen van dier- en fosfaatrechten en overnemen van vergunningen is opgenomen ter borging van een structurele reductie. ○ Bijdrage van het instrument aan de nevendoelestellingen is niet uitgewerkt. ○ Doelen zijn niet gekoppeld aan brede welvaartsdoelen of indicatoren. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Zoals onder punt 2 Maatschappelijke opgave aanbevolen: formuleer de hoofddoelstelling van het 'weerberaarder maken van stikstofgevoelige natuur' en 'bijdragen aan' SMART door per Natura 2000 gebied de nagestreefde stikstofdepositie aldaar aan te geven (wat is nodig en welke bijdrage moet deze regeling daaraan leveren?) om de doeltreffendheid van deze regeling te borgen. Hiertoe zijn afspraken tussen Rijk en provincies nodig. ○ De doeltreffendheid van de regeling hangt af van (1) ecologische impact stikstofreductie; (2) de keuze van de provincies; (3) de medewerking van veehouders; (4) neveneffecten. ○ (1) ecologische doeltreffendheid is onduidelijk omdat de ecologische effecten van een reductie in stikstofdepositie afhankelijk zijn van doelsoorten en habitattypen (zie hierboven en voetnoot 1).

² Zie bijvoorbeeld Van den Born, G.J. (2019), Effect van bronmaatregelen in de veehouderij op de stikstofdepositie, PBL, Den Haag of Van den Born, G.J., L. Couvreur, J. van Dam, G. Geilenkirchen, M.'t Hoen, R. Koelemeijer, M. van Schijndel, M. Vink en E. van der Zanden (2020), Analyse stikstofbronmaatregelen, Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken, PBL, Den Haag. En: wat is er bijvoorbeeld geleerd van de ervaringen met de Reconstructiewet? Zie bijv. Driessen, P.P.J. (2005) Restructuring the Dutch countryside: Limits of a governance strategy, Planning, Practice and Research, 20 (1), pp. 69-77 of Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Alterra, Wageningen.

³ Zie bijvoorbeeld Van den Born, G.J. (2019), Effect van bronmaatregelen in de veehouderij op de stikstofdepositie, PBL, Den Haag of Van den Born, G.J., L. Couvreur, J. van Dam, G. Geilenkirchen, M. 't Hoen, R. Koelemeijer, M. van Schijndel, M. Vink en E. van der Zanden (2020), Analyse stikstofbronmaatregelen, Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken, PBL, Den Haag.




⁴ Gies, E., T. Hermans, H. Kros en J.C. Voogd (2020), Naar een 'slimme' maatwerk aanpak van de Structurele Aanpak Stikstof: een quick scan Veluwe, Wageningen Environmental Research, Wageningen.

		<ul style="list-style-type: none"> ○ Overige meer specifieke indicatoren gelinkt aan het wetsvoorstel niet benoemd. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (2) Er zijn geen harde afspraken met provincies gemaakt hoewel dit wél door de Commissie Remkes is geadviseerd. Dit gaat zowel om het uitvoeren van de regeling als op toezicht en handhaving. De provincie kan kiezen voor verschillende strategieën. De specifieke uitkering zou moeten worden gericht op de meest succesvolle strategie: gericht op intensieve veehouderijbedrijven met weinig grond.⁵ ○ (3) De doeltreffendheid hangt af van de belangstelling onder veehouders. Er kan nu niet direct worden gestuurd op specifieke piekbelasters. ○ (4) Mogelijkheid tot 'gebruiken van de vrijgekomen ruimte voor compensatie' (extern salderen) wordt opgehouden, wat de initiële stikstofdepositie deels tenietdoet. Het komt de doeltreffendheid ten goede als je de mogelijkheid van extern salderen niet openlaat. Het is in ieder geval de aanbeveling duidelijk vast te leggen in welke mate extern salderen wel of niet mogelijk is. Hiertoe moet het Rijk afspraken maken met provincies en gemeenten. ○ Als de nevensdoelstellingen expliciet meegenomen moeten worden in deze regeling, is het aan te bevelen een afwegingskader te hanteren voor het geval zich meer bedrijven aanmelden dan kunnen worden uitgekocht en waar zaken als klimaat en landschap dan mee kunnen wegen. Hiervoor dienen dan afspraken met de provincie worden gemaakt
<p>5 Doelmatigheid</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Doelmatigheid expliciet beschreven. Zie onder nagestreefde doelmatigheid in de CW 3.1 bijlage. ○ Niet toegelicht is waarop de plafondbedragen per gereduceerde mol stikstof gebaseerd zijn en hoe deze bijdragen aan doelmatigheid. Hoe zorgen deze ervoor dat de piekbelasters gaan deelnemen? ○ Het voorstel voorziet in periodieke evaluatie om het beleid verder aan te scherpen. Onduidelijk is op welke wijze deze tussentijdse evaluatie doorwerkt in de regeling. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ De doelmatigheidscriteria volgen niet vanzelf uit het onderbouwde materiaal. Daaruit blijkt dat de kosteneffectiviteit het grootst is bij de intensieve veehouderij, en dat bij de melkveehouderij de kosteneffectiviteit kan toenemen met een factor 3 (circa 3,8 mln euro per mol N/ha/jr) als de grond niet zou worden opgekocht⁶. In de uitvoering van de regeling zou een nadere focus op intensieve veehouderijbedrijven met weinig grond de kosteneffectiviteit verhogen⁷. Nadere afspraken met de provincies hierover zouden de regeling doelmatiger kunnen maken. ○ Maak heldere afspraken over de tussentijdse evaluatie, m.n. over het borgen dat aanpassingen in de regeling worden doorgevoerd bij onvoldoende doelmatigheid (en doeltreffendheid).

⁵ Gies, E., T. Hermans, H. Kros en J.C. Voogd (2020), Naar een 'slimme' maatwerk aanpak van de Structurele Aanpak Stikstof: een quick scan Veluwe, Wageningen Environmental Research, Wageningen.

⁶ Gert Jan van den Born, Lars Couvreur, Jan van Dam, Gerben Geilenkirchen, Maarten 't Hoen, Robert Koelmeijer, Marian van Schijndel, Martijn Vink, Emma van der Zanden (2020), Analyse stikstofbronmaatregelen, Analyse op verzoek van het kabinet van zestien maatregelen om de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak in Nederland te beperken, PBL, Den Haag.

⁷ Gies, E., T. Hermans, H. Kros en J.C. Voogd (2020), Naar een 'slimme' maatwerk aanpak van de Structurele Aanpak Stikstof: een quick scan Veluwe, Wageningen Environmental Research, Wageningen.

<p>6 Financiële gevolgen voor het Rijk</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Financiële gevolgen wel expliciet, helder en gekwantificeerd beschreven. Totaal € 350 miljoen in drie tranches van € 100, € 100 en € 150 miljoen. Zie onder financiële gevolgen voor het rijk in de CW 3.1 bijlage. ○ Uitvoeringskosten niet gekwantificeerd, proceskosten eerste tranche zijn belegd bij de provincies. ○ Risico's en onzekerheden deels benoemd met het beschrijven van de reservering voor financiering benodigde aanvullende middelen in verband met (neven)effecten van de snelheidsverlaging op rijkswegen in Limburg. Relatie en precieze beschrijving van het risico ontbreekt. ○ Als deze regeling minder doeltreffend is dan verwacht, moet buiten deze regeling meer geld worden uitgegeven voor aanvullende maatregelen om de nagestreefde stikstofreductie te realiseren. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Expliciteer genoemde aspecten.
<p>7 Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Financiële gevolgen (uitvoeringskosten) provincies zijn deels beschreven, namelijk de proceskosten voor de eerste tranche. Deze zijn niet gekwantificeerd. Zie onder financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden in de CW 3.1 bijlage. ○ Het is niet bekend hoe het met de tweede en derde tranche gaat. ○ Het voorstel noemt ook de mogelijkheid van cofinanciering door provincies. Dit is niet verder uitgewerkt. ○ Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en dan met name de betrokken veehouders zijn niet benoemd. ○ Risico's en onzekerheden zijn niet benoemd. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Expliciteer genoemde aspecten.
<p>8 Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Er is een uitgewerkte evaluatieparagraaf (incl. indicatoren). Zie onder evaluatieparagraaf van de CW 3.1 bijlage ○ Evaluatie wordt door een extern bureau uitgevoerd na de opkoop van de eerste 10 bedrijven. De methodiek is niet beschreven. ○ De evaluatie is randvoorwaardelijk voor het verstrekken van de middelen voor de volgende tranche en wordt verwerkt in de uitvoering ten behoeve van de volgende tranche. ○ Niet benoemd is dat de leereffecten gebruikt gaan worden voor bijsturen in de eerste tranche. ○ Taken en verantwoordelijkheden voor de evaluatie en het nemen van eventuele extra maatregelen zijn niet expliciet belegd. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Maak taken en verantwoordelijkheden voor de evaluatie en het nemen van eventuele extra maatregelen expliciet en geef aan welke stakeholders worden betrokken, bijvoorbeeld terrein beherende organisaties, boeren in de omgeving en omwonenden. ○ Aandachtspunten voor evaluatie: <ul style="list-style-type: none"> a. Werkt vrijwilligheid, i.c. zijn de grootste 'belasters' opgekocht? b. Hoe hebben de provincies de uitvoering uitgewerkt en aangepakt? c. Wat is het netto-effect (dus rekening houdend met externe saldering) op de depositie op de verschillende overbelaste stikstofgevoelige gebieden? d. Wat zijn de effecten op neven doelen en brede welvaartcriteria?

- Corresponderen de werkelijke uitgaven en effecten met de verdeelsleutel over de provincies? Zoals gemeld onder punt 5. Doelmatigheid: Maak heldere afspraken over de tussentijdse evaluatie, m.n. over het borgen dat aanpassingen in de regeling worden doorgevoerd bij onvoldoende doelmatigheid (en doeltreffendheid).