

TOELICHTING (CONCEPT)

I ALGEMEEN

1 Inleiding

In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (Kamerstuk 34 700, nr. 34) zijn door het kabinet maatregelen aangekondigd om gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een zeer hoge veedichtheid te verminderen: "Het laatste decennium zijn we in Nederland geconfronteerd met de gezondheids- en leefomgevingsrisico's in gebieden met een zeer hoge veedichtheid. Die kunnen en willen we niet negeren. [...] In samenspraak met de provincies (met name Noord-Brabant) wordt bezien hoe een warme sanering van de varkenshouderij in belaste gebieden kan worden vormgegeven". Voor de aangekondigde maatregelen heeft het kabinet € 200 miljoen gereserveerd.

Per brief van 7 juli 2018 (Kamerstuk 28 973, nr. 200) heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) de Tweede Kamer geïnformeerd over het *Hoofdlijnenakkoord* dat zij heeft gesloten met vijf provincies (Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Utrecht en Overijssel), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ketenpartijen uit de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij, ter invulling van de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen.

Om maximaal recht te doen aan de uitdagingen die er zowel op de korte als op de middellange en lange termijn liggen, zijn partijen een gecombineerde aanpak langs twee sporen overeengekomen. Het eerste spoor ziet op het op korte termijn verminderen van de geuroverlast door varkensbedrijven in veedichte gebieden door het bieden van een subsidie voor het beëindigen van varkenshouderijlocaties die geuroverlast geven (het *saneringsspoor*). Decentrale overheden (provincies en gemeenten) bieden varkenshouders die hun bedrijf of een locatie van hun bedrijf willen beëindigen daarbij ondersteuning via flankerend beleid. Voor het saneringsspoor is € 120 miljoen gereserveerd. Het tweede spoor ziet op de ontwikkeling van en investeringen in nieuwe stal- en houderijsystemen in de varkens-, pluimvee- en melkgeitenhouderij (het *verduurzamingsspoor*). Het verduurzamingsspoor moet de basis leggen voor een forse reductie en het brongericht voorkomen van schadelijke emissies uit stallen op de middellange en lange termijn. Voor het verduurzamingsspoor is € 60 miljoen gereserveerd, waarvan € 40 miljoen voor de varkens-, € 15 miljoen voor de pluimvee- en € 5 miljoen voor de melkgeitenhouderij. Voor de uitvoering van beide sporen is een bedrag van maximaal € 12 miljoen beschikbaar. Daarnaast is er, zoals aangekondigd in voornoemde brief van 7 juli 2018, € 8 miljoen gereserveerd voor aanvullende flankerende maatregelen in het kader van de Wet verbod pelsdierhouderij, bovenop de al eerder hiervoor gereserveerde middelen.

Deze regeling geeft invulling aan het saneringsspoor en is in samenwerking met genoemde partijen in het Hoofdlijnenakkoord tot stand gekomen. Voor het verduurzamingsspoor volgt een apart subsidiekader.

2 Beleidscontext

In delen van Nederland is sprake van een verhoudingsgewijs grote concentratie van veehouderijbedrijven en een grote veedichtheid. Deze situatie is in de afgelopen decennia ontstaan en is het gevolg van verplaatsing en concentratie van veehouderijbedrijven en schaalvergroting,

met name in de varkenshouderij. Vooral op de zandgronden in de provincie Noord-Brabant en in het noordelijke deel van de provincie Limburg is sprake van een sterke concentratie van varkenshouderijen (bijvoorbeeld in De Peel en De Kempen), maar ook in gebieden in Gelderland en Overijssel (bijvoorbeeld de Gelderse Vallei) is dit het geval. Tegelijkertijd is in het landelijk gebied een grotere verwevenheid van de landbouwfunctie met andere functies ontstaan, zoals wonen en natuur. Woonkernen zijn uitgebreid en er zijn meer woonlocaties in het buitengebied ontstaan, mede door de afname van het aantal landbouwbedrijven. Steeds meer bewoners van het buitengebied hebben geen historische binding met de veehouderij. Bewoners zijn zich meer en meer bewust van de effecten die de veehouderij kan hebben of heeft op hun gezondheid, op het milieu, de omgevingskwaliteit (verrommeling van en ondermijning in het buitengebied) en – meer algemeen gesteld – hun leefklimaat en -genot. Door beleid van zowel de Rijksoverheid als provincies en gemeenten is de milieudruk per dier(plaats) in de afgelopen decennia weliswaar fors afgenomen, door de verdergaande concentratie van de veestapel is de milieudruk op gebiedsniveau in bepaalde gebieden echter onverminderd hoog en zijn thema's zoals volksgezondheid (zoönosen, antibioticaresistentie, fijnstof), stank-, geluidsoverlast en overlast door landbouwgerelateerd verkeer steeds prominenter geworden voor bewoners in die buitengebieden. Lang was in het buitengebied sprake van een haast vanzelfsprekend draagvlak voor de veehouderij. Die vanzelfsprekendheid neemt af. De veehouderij moet hernieuwd draagvlak verdienen door de overlast voor de omgeving terug te dringen en verder te verduurzamen.

Door de concentratie van (intensieve) veehouderijbedrijven is de situatie ontstaan dat de emissies door individuele bedrijven van onder andere geur, fijnstof en ammoniak weliswaar binnen de vergunningsvereisten kunnen vallen, maar dat door de cumulatie van emissies van aan elkaar grenzende bedrijven er in bepaalde gebieden toch sprake kan zijn van overlast. Daarnaast blijken bepaalde maatregelen die de emissies moeten beperken in de praktijk minder effectief dan gedacht. Zo is uit onderzoek gebleken dat de werking en effectiviteit van in de varkenshouderij veel gebruikte combi-luchtwassers in de praktijk aanzienlijk achterbleef bij de prestaties waar in de regelgeving van werd uitgegaan. De gemiddelde geurverwijdering van de combi-luchtwassers bleek in de praktijk 40% te bedragen, de helft van de verwachte gemiddelde reductie van 81%. Voor ammoniakverwijdering was de gemiddeld gemeten reductie 59%, ten opzichte van een verwachte reductie van 85% (Kamerstuk 29 383, nr. 295).

Het toepassen van de regelgeving voor emissies van veehouderijbedrijven is een bevoegdheid van gemeenten en, in voorkomende gevallen, provincies en maakt onderdeel uit van het brede terrein van het omgevingsrecht. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening, waarin bij het toekennen van functies aan locaties, geur een te beoordelen onderdeel is. Gemeenten zijn het bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen aan veehouderijbedrijven. In de toepassing daarvan (vergunningverlening en toezicht) ligt de focus op individuele locaties en inrichtingen, niet op de cumulatieve effecten die nabij gelegen veehouderijbedrijven en andere activiteiten in de directe omgeving hebben. Cumulatieve effecten moet een gemeente wel meenemen als middels een geurverordening eigen geurnormen worden vastgesteld. Daarnaast is cumulatie een onderdeel van de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening. Echter, eerder toegekende vergunningen kunnen niet zomaar worden aangepast.

De voornoemde ontwikkelingen hebben geresulteerd in situaties waarbij, afhankelijk van de specifieke lokale omstandigheden, sprake is van een mate van overlast die het leefklimaat en het

woongenot kan schaden. Met name geurhinder door varkenshouderijen zorgt voor problemen. Geurhinder kan bij de mens verschillende reacties en effecten veroorzaken, die bij toenemende blootstelling kunnen leiden tot lichamelijke klachten (hoofdpijn, misselijkheid, verstoorde ademhaling en verstoorde hartslag) en/of psychische klachten (spanningen, structurele onvrede over het woon- en leefklimaat, vermindering van activiteiten buitenshuis). Geurhinder kan tot waardevermindering van bestaande woningen leiden en de mogelijkheden voor nieuwbouw beperken. Geur van veehouderijen heeft dus gevolgen voor het leefklimaat en -genot van mensen en voor de inrichting van het landelijk gebied.

Om de meest urgente overlast door varkenshouderijen op korte termijn aan te pakken, heeft het kabinet daarom besloten tot een warme sanering van varkenshouderijlocaties in veedichte gebieden. Bij de uitwerking hiervan zijn geur en de geuroverlast die worden veroorzaakt door varkenshouderijlocaties, het aangrijpingspunt.

3 Doel van de subsidieregeling

Doel van deze regeling is het op korte termijn verminderen van geuroverlast in veedichte gebieden. Dit wordt gerealiseerd door op varkenshouderijlocaties die geuroverlast geven de bestaande productie van varkens te beëindigen en de productiecapaciteit definitief en onherroepelijk uit de markt te halen. Het gaat om een subsidieregeling voor varkenshouders die hun bedrijf of een locatie van hun bedrijf willen beëindigen, maar die zonder financiële ondersteuning deze stap niet kunnen zetten. Hier speelt vaak een combinatie van factoren: verouderde bedrijven of locaties, oudere ondernemers zonder bedrijfsopvolger, het ontbreken van financiële armslag om te verduurzamen of uit te breiden en het, vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de leefomgeving, ontbreken van milieuruimte om groei te realiseren. Zonder financiële ondersteuning en zonder begeleiding bij het beëindigen van de varkenshouderij en bij het creëren van een toekomstperspectief blijven veel van de bedoelde varkenshouders noodgedwongen hun bedrijf en daarmee de overlast voortzetten. Dit heeft een negatief effect op de kwaliteit van de leefomgeving, het draagvlak voor de varkenshouderij en het remt de verduurzaming van de varkenshouderijsector als geheel.

Varkenshouders kunnen op grond van de regeling een subsidie krijgen om hun varkenshouderijbedrijf of een locatie van hun varkenshouderijbedrijf definitief en onherroepelijk te beëindigen. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door de omvang van het door te halen varkensrecht (het aantal door te halen varkensseenheden) en het waardeverlies van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken. Om te komen tot een doelmatige besteding van de beschikbare middelen is deze regeling zo ingericht dat varkenshouderijlocaties die de grootste geuroverlast veroorzaken, met voorrang voor subsidie in aanmerking komen. Een varkensbedrijf kan verschillende vestigingen, ofwel productielocaties hebben. Of sprake is van geuroverlast moet per productielocatie worden bepaald. Het is dan ook mogelijk voor een varkenshouderijbedrijf dat bestaat uit twee productielocaties om voor het sluiten van de ene locatie subsidie te vragen, terwijl op de andere locatie de bedrijfsvoering wordt voortgezet. De subsidieregeling is dus gericht op het sluiten van *productielocaties* die geuroverlast geven. De doelgroep van deze regeling is verder ingekaderd tot varkenshouders met een productielocatie in de gebieden met de hoogste concentratie aan varkensbedrijven en bijgevolg de grootste geuroverlast, te weten de concentratiegebieden Zuid en Oost zoals gedefinieerd in de Meststoffenwet (delen van de provincies Noord-Brabant en Limburg, respectievelijk van de

provincies Gelderland, Overijssel en Utrecht). In deze concentratiegebieden wordt circa 84% van de varkens gehouden.

Doel van de regeling is het terugdringen van geuroverlast door het definitief en onherroepelijk sluiten van varkenshouderijlocaties. Naast vermindering van geuroverlast heeft de regeling nog andere effecten:

- Krimp van de varkensstapel en het aantal varkenshouderijlocaties, naar verwachting vooral in concentratiegebied Zuid;
- Dienovereenkomstige afname van de productie van dierlijke mest (stikstof en fosfaat);
- Afname van de emissies van ammoniak, fijn stof en methaan;
- Bijdrage aan de ambitie van de veehouderij in het Klimaatakkoord;
- Verbetering van het algehele leefklimaat in het buitengebied, niet alleen door reductie van emissies, maar ook door afname van het aantal transportbewegingen, tegengaan van verrommeling en voorkomen van ondermijning.

4 Geurscore

Doel van de regeling is het terugdringen van geuroverlast door de varkenshouderij in veedichte gebieden. Het aangrijpingspunt voor de regeling is om die reden de geurbelasting van individuele varkenshouderijlocaties op de directe omgeving. Het gaat daarbij om de geurbelasting op *geurgevoelige objecten* in een straal van 1.000 meter rond de productielocatie, uitgedrukt in een *geurscore*. Onder een geurgevoelig object wordt in het kader van de regeling een woning verstaan die in de *Basisregistratie adressen en gebouwen* is vermeld als verblijfsobject met een woonfunctie, met uitzondering van een woning die is gelegen op een locatie met een agrarische bestemming. Bij de keuze voor de methodiek van de geurscore is gebruik gemaakt van de ervaring bij de uitvoering van de Regeling omgevingskwaliteit fase 1 (ROK) uit 2018.

De ROK is opgesteld door het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij in het kader van de uitwerking van het Actieplan vitalisering varkenshouderij (Kamerstuk 28 973, nr. 180). De ROK wordt uitgevoerd in opdracht van de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij. Eén van de doelen van het actieplan is het verantwoord laten stoppen van varkensbedrijven zonder toekomstperspectief en het saneren van niet duurzame bedrijfslocaties. De ROK is een pilot om te bezien of een saneringsaanpak aanslaat in de sector en effectief is. De ROK bestaat uit twee fasen. Fase 1 is inmiddels afgerond en deze voorzag in het verstrekken van een financiële bijdrage aan voor het stoppen van varkenshouders die hun bedrijf uitoefenen op een locatie die geuroverlast geeft voor de directe leefomgeving. Een varkenshouder die voldeed aan de voorwaarden van de ROK, ontving een marktconforme vergoeding voor de varkensrechten en een beëindigingsvergoeding. Voor fase 1 was € 5 miljoen beschikbaar gesteld uit de eerste nationale envelop Europese crisismiddelen en een lening van € 3 miljoen door de Rabobank. Op de Europese crisismiddelen waren de staatssteunkaders niet van toepassing. Fase 2 van de ROK is bedoeld voor varkenshouders die op een geschikte locatie willen investeren in innovaties gericht op duurzaamheid én verbetering van de leefomgeving voor mens en dier. Varkenshouders die aantoonbaar stappen zetten, kunnen de in fase 1 opgekochte varkensrechten tegen een gereduceerde prijs aanschaffen. In fase 1 van de ROK werd de geurbelasting van een individuele varkenshouderijlocatie op de omgeving berekend.

Voor het vaststellen van de geurbelasting van een individuele varkenshouderijlocatie op een woning is aangesloten bij de uitgangspunten van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) en de

Regeling geurhinder en veehouderij (Rgv). In lijn met deze wet- en regelgeving wordt de geurbelasting op een geurgevoelig object bepaald aan de hand van de kenmerken van de emissiepunten op een varkenshouderijlocatie (bijvoorbeeld ligging, hoogte en diameter van het emissiepunt), van de afstand van de emissiepunten tot het geurgevoelige object, de wijze van ventileren van de stallen en de hoeveelheid geureenheden die een varkenshouderijlocatie uitstoot, uitgedrukt in Europese odour units per kubieke meter lucht (OU_E/m^3). De regeling is vooral bedoeld voor het verminderen van geurhinder voor burgers die in de directe omgeving wonen van een varkenshouderijlocatie. Daarom worden alleen verblijfsobjecten met een woonfunctie, die zich binnen een straal van een kilometer van een varkenshouderijlocatie bevinden, betrokken bij de bepaling van de geurscore. De geurscore heeft geen betrekking op bedrijfswoningen van agrarische ondernemingen, omdat hierbij in veel gevallen sprake is van geurhinder van de eigen onderneming. In verband hiermee worden in de regeling alleen de hiervoor bedoelde verblijfsobjecten met een woonfunctie aangemerkt als geurgevoelig object. Voor het selecteren van geurgevoelige objecten binnen een straal van 1.000 meter rond de productielocatie wordt gebruik gemaakt van de openbare gegevens uit de Landelijk Voorziening Basisregistraties Adressen en Gebouwen (LV-BAG), dat beheerd wordt door het Kadaster.

De hoogte van de geurscore wordt bepaald door de hoeveelheid geureenheden die een varkenshouderijlocatie uitstoot (de *geuremissie*), de afstand tussen de varkenshouderijlocatie en geurgevoelig object(en) en het aantal geurgevoelige objecten in een straal van 1.000 meter rond de varkenshouderijlocatie. Op basis van de geuremissie en de afstand wordt per geurgevoelig object de *geurbelasting* op dat object bepaald¹. Dit gebeurt aan de hand van het model V-Stacks-gebied. Dit wijkt af van het model dat wordt gebruikt voor de toetsing aan de regelgeving voor geurhinder van veehouderijen, het model V-Stacks-vergunning. Beide modellen zijn opgebouwd rond dezelfde rekenmodule. V-Stacks-gebied heeft in het gebruik voor deze regeling echter een aantal voordelen ten opzichte van V-Stacks-vergunning. V-Stacks-gebied leent zich beter voor het geautomatiseerd inlezen van databestanden over de omgeving van een veehouderijlocatie en de uitvoergegevens zijn inzichtelijker en gemakkelijker te combineren met geografische informatiesystemen. V-Stacks-gebied is gemaakt in opdracht van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)².

Er is sprake van geurhinder als iemand herhaaldelijk geur waarneemt, deze onaangenaam vindt, deze negatief is voor zijn welbehagen en hij zich niet makkelijk er aan kan onttrekken. De mate waarin iemand geur als hinderlijk ervaart, hangt af van de mate van blootstelling, maar ook van bijvoorbeeld de onaangenaamheid van de geur (de geurbeleving), persoonsafhankelijke kenmerken en eigenschappen (zoals karakter en lichamelijke gezondheid) en de binding die iemand heeft met het bedrijf dat de geur veroorzaakt en, meer algemeen, met de agrarische sector. Voor het bepalen van de geurscore wordt om die reden niet rechtstreeks de geurbelasting op geurgevoelige objecten binnen een straal van 1.000 meter gehanteerd, maar wordt uitgegaan van de mate van geurhinder die ervaren wordt bij de vastgestelde geurbelasting: het *hinderpercentage*. Het hinderpercentage geeft aan welk deel van de mensen bij een bepaalde geurbelasting hinder ondervindt. Dat hinderpercentage wordt vervolgens in een weegfactor vertaald. Op basis van tabel B uit bijlage 6

¹ De geurbelasting is het aantal odour units waaraan een geurgevoelig object is blootgesteld. Deze wordt uitgedrukt in Europese odour units per kubieke meter lucht (OU_E/m^3).

² Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/model-stacks/>

van de *Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij*³ is een tabel opgesteld met categorieën van geurbelasting en de daarbij behorende hinderpercentages en weegfactoren. In de ROK werden vijf categorieën onderscheiden, waarbij de 'hoogste' categorie de geurbelasting van 14 OU_E/m³ en hoger omvatte. Om beter rekening te kunnen houden met situaties waarbij sprake is van een hoge tot zeer hoge geurbelasting, worden voor deze regeling twee extra categorieën met een hogere geurbelasting onderscheiden, met dienovereenkomstige hogere hinderpercentages en weegfactoren. Dit resulteert in de onderstaande tabel 1, die overigens als bijlage 1 integraal deel uitmaakt van de regeling.

Categorie	Geurbelasting (OU_E/m³)	Hinder-percentage	Weegfactor
A	2 tot 3,0	7%	0,07
B	3,0 tot 5,0	10%	0,10
C	5,0 tot 8,0	15%	0,15
D	8,0 tot 14,0	21%	0,21
E	14,0 tot 20,0	28%	0,28
F	20,0 tot 32,0	36%	0,36
G	32,0 en hoger	40%	0,40

Tabel 1: Categorieën van geurbelasting met de bijbehorende hinderpercentages en weegfactoren.

Bij de behandeling van een subsidieaanvraag wordt de geurscore van een varkenshouderijlocatie vastgesteld door de geurbelasting, het hinderpercentage en de bijbehorende weegfactor van elk van de geurgevoelige objecten binnen een straal van 1.000 meter rond de varkenshouderijlocatie te bepalen en door vervolgens de weegfactoren van alle geurgevoelige objecten bij elkaar op te tellen. Zie voor een voorbeeldberekening onderstaande tabel 2.

Categorie	Geurbelasting (OU_E/m³)	Hinder-percentage	Weegfactor	Aantal geurgevoelige objecten in een straal van 1.000 meter (fictief)	Geurscore per categorie
A	2 tot 3,0	7%	0,07	20	1,40
B	3,0 tot 5,0	10%	0,10	5	0,50
C	5,0 tot 8,0	15%	0,15	3	0,45
D	8,0 tot 14,0	21%	0,21	2	0,42
E	14,0 tot 20,0	28%	0,28	0	0
F	20,0 tot 32,0	36%	0,36	1	0,36
G	32,0 en hoger	40%	0,40	0	0
Geurscore					3,13

Tabel 2: Voorbeeld van de berekening van een geurscore van een individuele varkenshouderijlocatie op basis van de geurbelasting, het hinderpercentage, de bijbehorende weegfactor en het aantal geurgevoelige objecten binnen een straal van 1.000 meter.

Aanvragen voor een subsidie worden uitsluitend in behandeling genomen indien de geurscore gelijk of hoger is dan 0,40. Deze *drempelwaarde* is zo gekozen dat in het geval er zich binnen een straal

³ Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/wgv-rgv/handreiking-wet/artikel/>

van 1.000 meter rond een varkenshouderijlocatie een geurgevoelig object uit categorie G (zie tabel 1) bevindt, de betreffende locatie voldoet aan de drempelwaarde. Zonder drempelwaarde zou de sanering van elke varkenshouderijlocatie in concentratiegebied Zuid en Oost voor subsidie in aanmerking kunnen komen, ongeacht de mate van geuroverlast, en dat zou afbreuk doen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling

Aanvragen die voldoen aan alle voorwaarden worden gerangschikt op de behaalde geurscore. Indien het subsidieplafond niet toereikend is om al deze aanvragen toe te wijzen, wordt voorrang gegeven aan de aanvragen met de hoogste geurscore. Met het rangschikken en selecteren op geurscore en het hanteren van een drempelwaarde wordt geborgd dat de beschikbare middelen zo doelmatig en doeltreffend mogelijk worden ingezet.

5 Afwijzingsgronden

5.1 Vijfjaarseis

De regeling is gericht op het verminderen van geuroverlast door varkenshouderijen. Bedrijven of locaties waar feitelijk geen varkens worden gehouden, komen daarom niet in aanmerking voor subsidie. Verder is van belang dat uit het relevante Europese staatssteunkader een meer specifieke eis voortvloeit voor de verkrijging van een saneringssubsidie: uitsluitend varkenshouderijen die daadwerkelijk hebben geproduceerd, en uitsluitend varkenshouderijlocaties die in de laatste vijf jaar vóór de sluiting onafgebroken zijn gebruikt, komen voor subsidie in aanmerking. Het vereiste van onafgebroken gebruik heeft betrekking op de productiecapaciteit en elk van de stallen en bijbehorende bouwwerken op de varkenshouderijlocatie waarop de aanvraag betrekking heeft, moet aan dit vereiste voldoen. Als een varkensstal tijdelijk leeg heeft gestaan in het kader van de reguliere bedrijfsvoering, wordt nog steeds voldaan aan het vereiste van onafgebroken gebruik. Kortdurende leegstand van een varkensstal, bijvoorbeeld tussen het afvoeren van een ronde vleesvarkens en de komst van een nieuwe ronde of tijdelijke leegstand als gevolg van een dierziekte, hoeft dus geen reden voor afwijzing van de subsidieaanvraag te zijn, zulks te beoordelen naar de feitelijke omstandigheden.

5.2 Gedoogstoppers

Er zijn varkenshouders die deelnemen aan de zogenaamde stoppersregeling van het Actieplan Ammoniak Veehouderij, het landelijk gedoogbeleid bij het *Besluit emissiearme huisvesting veehouderij*. Het Actieplan dateert uit 2009 en is opgesteld door de Rijksoverheid, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de sector. Het Actieplan is per brief van 1 december 2009 door de toenmalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting aan de Tweede Kamer aangekondigd (Kamerstuk 30 654, nr. 76). In het Actieplan Ammoniak Veehouderij werd rekening gehouden met varkens- en pluimveehouders die voornemens waren om binnen afzienbare tijd na 2013 te stoppen met hun bedrijf. Verplichte bedrijfsaanpassing aan de vereisten van het Besluit emissiearme huisvesting zou voor deze veehouders betekenen dat zij voor slechts korte tijd grote investeringen zouden moeten doen. Daarom is hen in het actieplan de mogelijkheid geboden om hun bedrijf zonder aanpassing nog voort te zetten tot uiterlijk 2016⁴. Deze periode is in 2015 verlengd tot 1 januari 2020. Voorwaarde was dat zij vanaf 1 januari 2013 met andere maatregelen een even grote emissiereductie zouden

⁴ Zie Kamerbrieven van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 mei 2012 (Kamerstuk 33 037, nr. 20) en van 6 december 2012 (Kamerstuk 33 037, nr. 39)

realiseren als wanneer zou worden voldaan aan de emissiereductie-eisen van het Besluit emissiearme huisvesting veehouderij. Het betrof hierbij snel inzetbare maatregelen (stal-, management- en voermaatregelen, minder dieren⁵). De stoppersregeling geldt tot 1 januari 2020. Bedrijven die deelnemen aan de stoppersregeling moeten ofwel vóór 1 januari 2020 stoppen met de veehouderijtak die niet voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting ofwel uiterlijk per 1 januari 2020 alsnog voldoen aan de vereisten van dat Besluit en beschikken over een nieuwe omgevingsvergunning.

Het verstrekken van een beëindigingssubsidie aan een varkenshouder die blijkens de deelname aan de stoppersregeling al jaren geleden heeft gekozen om niet te investeren in zijn bedrijf en die per 1 januari 2020 moet stoppen met zijn bedrijf, ligt niet in de rede. Het is niet zinvol en niet doelmatig om subsidie te verstrekken als de bedrijfsbeëindiging ook zonder die subsidie plaatsvindt. In verband hiermee komen varkenshouders die deelnemen aan de stoppersregeling en dus niet voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting veehouderij, niet in aanmerking voor een subsidie op grond van deze regeling.

Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de eis uit de Europese staatssteunkaders dat in gevallen waarin de productiecapaciteit al definitief is gesloten of waarin een dergelijke sluiting onvermijdelijk lijkt, geen steun verleend mag worden, aangezien er door de begunstigde geen tegenprestatie geleverd wordt (zie ook paragraaf 9).

6 Voorwaarden voor subsidieverstrekking

Doel van de regeling is het verminderen van geuroverlast door het definitief en onherroepelijk sluiten van varkenshouderijlocaties. Om dit te borgen dient de varkenshouder een aantal stappen te zetten. Het betreft deels maatregelen die direct samenhangen met de bedrijfsvoering: het afvoeren van de varkens, het leeghalen van de mestkelders, het laten doorhalen van het varkensrecht en het intrekken van de omgevingsvergunning. Andere maatregelen zien op het bestendigen van de bedrijfsbeëindiging: het in gang zetten van een wijziging van het bestemmingsplan, het zich middels een schriftelijke overeenkomst verbinden aan het blijvende karakter van de sluiting van de productielocatie en het slopen van de voor de varkenshouderij gebruikte gebouwen en bouwwerken op die locatie. De overeenkomst dient binnen acht weken na de subsidieverlening te worden gesloten. Als de varkenshouder deze overeenkomst heeft gesloten, mag er van uit worden gegaan dat hij ook daadwerkelijk zal overgaan tot het saneren van de betreffende locatie. Afgezien van de sloop dienen de andere stappen binnen acht maanden na subsidieverlening te worden gezet. Deze termijn is zo gekozen dat varkenshouders na subsidieverlening nog een ronde vleesvarkens en/of biggen af kunnen leveren en niet gedwongen worden om vleesvarkens die nog niet slachtrijp zijn of drachtige zeugen te laten slachten. Voor de sloop van de stallen geldt een termijn van totaal veertien maanden na subsidieverlening.

⁵ Zie <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/ammoniak/actieplan-stoppers/stoppers/stoppersmaatregelen/>

6.1 Afvoer dieren en mest

Een eerste voorwaarde voor subsidieverstrekking is dat de varkenshouder al zijn varkens van de betreffende productielocatie afvoert. Hij dient tevens de aanwezige varkensmest van zijn bedrijf af te (laten) voeren. Een mestopslag kan immers aanzienlijke geurhinder veroorzaken. De aanwezigheid van mest op het bedrijf verhindert bovendien de sloop van de voor de varkenshouderij gebruikte gebouwen.

6.2 Vervallen van het varkensrecht

Een andere voorwaarde voor subsidieverstrekking is het laten doorhalen van het varkensrecht of een deel daarvan. Een varkenshouder dient op grond van de Meststoffenwet te beschikken over een varkensrecht, uitgedrukt in varkensseenheden, dat overeenkomt met het gemiddeld aantal varkens dat gedurende een kalenderjaar wordt gehouden. Bij de beëindiging van de productie op een varkenshouderijlocatie hoort, naast de afvoer van de aanwezige varkens en varkensmest, tevens het definitief laten doorhalen van het varkensrecht door *de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland* (hierna: RVO.nl). Gelet op het belang van beperking van geuroverlast en verbetering van het leefklimaat is het niet wenselijk dat bedrijfsbeëindiging op de ene plaats via overdracht van het varkensrecht kan leiden tot het starten of vergroten van een varkenshouderij op een andere locatie. Daarom is voorzien dat het varkensrecht dat voor de te sluiten productielocatie is gebruikt, definitief komt te vervallen. Hiertoe dient de varkenshouder een kennisgeving te doen aan RVO.nl via het formulier 'Wijziging vervallen van dierproductierechten'.

De regeling bevat een norm voor het varkensrecht, uitgedrukt in varkensseenheden, dat ten minste moet vervallen. Daarbij is het volgende van belang. Het varkensrecht is geregistreerd op naam van de varkenshouder en, in geval sprake is van meerdere varkenshouderijlocaties, niet uitgesplitst naar locatie. Indien een varkenshouder meer dan één productielocatie heeft, is dus niet uit de registratie af te leiden hoe groot het varkensrecht is dat rust op een van zijn locaties. In verband hiermee is het deel van het varkensrecht dat moet vervallen, gerelateerd aan het aantal varkens, uitgedrukt in varkensseenheden, dat in 2018 gemiddeld is gehouden op de betreffende locatie. Het te vervallen varkensrecht, uitgedrukt in varkensseenheden, bedraagt minimaal 80% van dat varkensrecht. Het staat de varkenshouder vrij om een hoger percentage dan 80% te laten vervallen. In dat geval ontvangt hij een navenant hogere subsidie. Hij dient in verband hiermee bij de subsidieaanvraag op te geven hoeveel varkensseenheden hij wil laten vervallen.

Het minimumpercentage van 80% is gekozen om recht te doen aan de situatie, die in de praktijk veel voorkomt, dat een varkenshouder niet het gehele varkensrecht (niet alle varkensseenheden) dat op zijn bedrijf rust volledig in eigendom heeft, maar deels ook gebruik maakt van varkensseenheden die worden geleased van derden. Een vereiste waarbij varkenshouders het gehele varkensrecht (voor alle varkensseenheden) dat nodig is voor een productielocatie zouden moeten laten vervallen, zou een aanzienlijk deel van de doelgroep bij voorbaat uitsluiten of zou betekenen dat varkenshouders eerst extra varkensseenheden moet verwerven (in eigendom) om aan het vereiste te kunnen voldoen.

6.3 Borging sluiting productiecapaciteit

Om het positieve effect van de bedrijfsbeëindiging op het leefklimaat in de omgeving van de varkenshouderijlocatie te bestendigen, dient te worden geborgd dat de productielocatie niet opnieuw in gebruik kan worden genomen voor het houden van varkens, maar ook niet voor andere vormen van intensieve veehouderij. Anders zou de milieuruimte voor het houden van varkens bijvoorbeeld kunnen worden ingezet voor het houden van pluimvee, waardoor de verbetering van het leefklimaat weer teniet gedaan zou kunnen worden. Onder intensieve veehouderij wordt in het kader van deze regeling verstaan het bedrijfsmatig houden van varkens, pluimvee (kippen en kalkoenen), eenden, konijnen, vleeskalveren, vleesstieren, geiten en nertsen. In verband hiermee wordt daarom door middel van bepaalde voorwaarden zeker gesteld dat na sluiting van een varkenshouderijlocatie ook geen andere vormen van intensieve veehouderij op die locatie plaats kunnen gaan vinden.

Varkenshouders die op een te saneren locatie een gemengd bedrijf hebben met varkens en andere intensieve veehouderij-diersoorten, dienen op die locatie dus ook te stoppen met het houden van deze andere diersoorten dan varkens om in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie. Voor het overige heeft de regeling geen betrekking op deze andere diersoorten. De sloopverplichting geldt bijvoorbeeld niet voor de gebouwen en bouwwerken op de varkenshouderijlocatie die gebruikt worden voor het houden van deze andere diersoorten dan varkens (zie paragraaf 6.4) en de regeling voorziet uitsluitend in een subsidie voor het waardeverlies van de varkensstallen (zie paragraaf 7.3); het waardeverlies van andere stallen blijft buiten beschouwing.

6.3.1 Intrekken omgevingsvergunning

Ten eerste dient de omgevingsrechtelijke 'toestemming' voor het houden van varkens en eventueel andere intensieve veehouderij-diersoorten te worden ingetrokken. De varkenshouder dient hiertoe bij het bevoegd gezag (meestal de gemeente, in voorkomende gevallen de provincie) melding te doen van de beëindiging op de productielocatie van zijn intensieve veehouderijactiviteiten voor het houden van varkens en, in voorkomend geval, de andere diersoorten. In geval van vergunningplicht dient hij een verzoek om intrekking van zijn vergunning te doen bij het bevoegd gezag en het bevoegd gezag dient de omgevingsvergunning beperkte milieutoets of de omgevingsvergunning milieu in te trekken of zodanig aan te passen dat het niet langer is toegestaan intensieve veehouderij op de productielocatie te bedrijven.

6.3.2 Verzoek tot wijziging bestemmingsplan

Ten tweede is van belang dat een wijziging van het bestemmingsplan in gang wordt gezet, waarmee wordt vastgelegd dat de locatie niet langer bestemd is voor enige vorm van intensieve veehouderij. In de praktijk kan de procedure om te komen tot een bestemmingsplanwijziging enkele jaren in beslag nemen en tal van factoren zijn bepalend voor de uitkomst van dergelijke procedures. Overigens verschilt dit sterk tussen gemeenten, mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en ruimtelijke en planologische wensen en doelstellingen. Tegen deze achtergrond is het niet reëel om aan de subsidie de voorwaarde te verbinden dat de bestemmingswijziging van de betreffende locatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit zou betekenen dat pas na jaren duidelijkheid zou ontstaan over het definitieve karakter van de subsidie en bovendien zou de subsidieontvanger, de varkenshouder, sterk afhankelijk zijn van het verloop van een procedure waarop hij zelf weinig invloed heeft. Daarom wordt alleen de voorwaarde gesteld dat de gemeente een verzoek van de varkenshouder om het bestemmingsplan te wijzigen in behandeling heeft

genomen. Het gaat hierbij om een zodanige aanpassing van het bestemmingsplan dat op de productielocatie niet langer intensieve veehouderij kan worden bedreven.

6.3.3 Contractuele verbintenis toekomstige intensieve veehouderijactiviteiten

Strikt genomen is het denkbaar dat de varkenshouder, zo lang als het bestemmingsplan nog niet is aangepast, enige tijd na het met subsidie sluiten van de productielocatie, opnieuw een omgevingsvergunning verkrijgt om op die locatie intensieve veehouderij te bedrijven. Het bevoegd gezag heeft immers een eigenstandige bevoegdheid en een eerdere subsidieverlening voor het sluiten van de productielocatie is niet een grond voor het weigeren van een vergunningaanvraag. Indien de varkenshouder de productielocatie verkoopt aan een ander, kan die ander voor die locatie een nieuwe intensieve veehouderij-vergunning aanvragen en verkrijgen. Om te bewerkstelligen dat het effect van de subsidieverstreking, verbetering van het leefklimaat, duurzaam is, is dus nog een aanvullende voorziening nodig. Hiertoe wordt vereist dat de varkenshouder bepaalde contractuele verbintenissen aangaat. Die verbintenissen hebben betrekking op drie zaken:

1. Het zich onthouden van intensieve veehouderij-activiteiten op de te sluiten productielocatie;
2. Het bij vervreemding van de productielocatie aan een verkrijger opleggen van de verplichting zich te onthouden van intensieve veehouderij-activiteiten op die locatie; en
3. Het zich onthouden van varkenshouderij-activiteiten op een andere productielocatie, behalve voor zover hij op die andere locatie of locaties ten tijde van de subsidieaanvraag al een varkenshouderij had.

Dit laatste element strekt er toe te voorkomen dat de varkenshouder elders een bestaande productielocatie overneemt of een nieuwe productielocatie inricht. Deze voorwaarde vloeit voort uit de vereisten die ingevolge het toepasselijke staatssteunkader gelden en die steunen op de gedachte dat het niet passend is met het oog op een bepaalde beleidsdoelstelling staatssteun te verlenen voor het sluiten van productiecapaciteit, als de effecten daarvan weer teniet kunnen worden gedaan door het openen van productiecapaciteit elders.

De varkenshouder dient voor het aangaan van de contractuele verbintenissen gebruik te maken van de modelovereenkomst die als bijlage 2 is opgenomen bij de regeling.

6.4 Sloopverplichting

Leegstand van agrarische gebouwen is een groeiend probleem in de buitengebieden. Het aantal agrarische ondernemers neemt al decennia gestaag af, waardoor op steeds meer locaties sprake is van stallen en overige agrarische bouwwerken die leeg staan en in verval raken of dreigen te raken. Gevolg is verrommeling van het platteland, risico op ondermijning (criminele activiteiten) en een afnemende waardering van burgers voor het (agrarisch) buitengebied. Om te voorkomen dat deze regeling bijdraagt aan dit proces van verrommeling van het platteland en om de duurzame beëindiging van de veehouderijactiviteiten op de betreffende locatie te borgen, wordt vereist dat de subsidieontvanger de voor de varkenshouderij gebruikte gebouwen en bouwwerken op de te sluiten productielocatie laat slopen en dat het sloopafval en het puin van de productielocatie worden afgevoerd. De sloopverplichting betreft het geheel van de gebruikte varkensstallen, mestkelders en voeder- en mestsilo's op de betreffende productielocatie. Zoals vermeld dient sloop gerealiseerd te zijn maximaal 14 maanden na subsidieverstreking. Dit betekent dat varkenshouders minimaal zes maanden de tijd hebben om na de afvoer van de varkens en mest van de productielocatie de sloop te realiseren. Deze periode is toereikend, rekening houdend met de schaarste op de markt van met name capaciteit voor asbestsanering. Overigens staat niets de varkenshouder in de weg om

gedurende de acht maanden-termijn die staat voor afvoer van de dieren en de mest al te beginnen met de voorbereiding van de sloop, zoals het doen van een sloopmelding in de zin van artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012, en het contracteren van een sloopbedrijf. Naast een bijdrage aan het versterken van de leefbaarheid in het buitengebied en het tegengaan van criminaliteit door leegstand en verval van agrarische bebouwing levert de sloopverplichting in voorkomende gevallen ook actief invulling aan het verbod op asbesthoudende dakbedekking, zoals dit naar verwachting per 31 december 2024 van kracht wordt.

7 Subsidiebedrag

7.1 Inleiding

Eén van de bepalende factoren bij de keuze van varkenshouders om met gebruikmaking van deze regeling hun varkensbedrijf of -locatie te beëindigen is de hoogte van de subsidie. De subsidie moet zodanig zijn dat een ondernemer kan voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de regeling en zijn varkensbedrijf of -locatie kan beëindigen, zonder of met een acceptabele restschuld. Het subsidiebedrag moet daarnaast passen binnen de kaders van Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01; hierna: de Richtsnoeren). Dit betekent dat de steun "moet dienen voor de vergoeding van het waardeverlies van de activa, berekend op basis van de actuele verkoopwaarde van de activa" en dat er, kort gezegd, sprake moet zijn van een balans tussen de subsidie en de geleverde tegenprestatie⁶.

Varkenshouders kunnen op grond van de regeling een subsidie krijgen die bestaat uit twee afzonderlijke componenten:

1. Een bijdrage in verband met het geheel of gedeeltelijk laten vervallen van het varkensrecht; en
2. Een bijdrage in verband met het verlies van de waarde van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken die het gevolg is van het sluiten van de varkenshouderijlocatie.

Om meer inzicht te krijgen in de wenselijke hoogte van de subsidie is aan Wageningen Economic Research (WEcR) om advies gevraagd. De onderzoekers hebben verschillende scenario's doorgerekend, waarbij is gedifferentieerd naar:

- de hoogte van de bijdrage voor het waardeverlies van de stallen (50, 70 en 100%);
- de waarde van een stal na de fiscale afschrijvingstermijn van 40 jaar (15 of 25% van de nieuwbouwwaarde); en
- wel of geen vergoeding voor sloopkosten.

De resultaten van het onderzoek zijn gebruikt bij het vaststellen van de methodiek voor het bepalen van de subsidiecomponenten en de hoogte daarvan. De resultaten zijn gepubliceerd^{7 8}.

7.2 Bijdrage vervallen varkenseenheden

⁶ "De begunstigde van de steun moet een toereikende tegenprestatie leveren" (Richtsnoeren, pag. 62, randnummer 425).

⁷ Robert Hoste, Paul Bens en Cor Wattel (red.), Economische analyses voor de Sanerings- en beëindigingsregeling, Wageningen Economic Research en DLV Advies

⁸ Robert Hoste e.a., Prijsontwikkeling van varkensrechten, Wageningen Economic Research

WEcR heeft een inschatting gemaakt van het mogelijke verloop van de prijs van varkenseenheden in de jaren 2019-2021. Daarbij is rekening gehouden met verschillende ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op vraag en aanbod van varkenseenheden en daarmee op de prijsvorming in de markt. Geconcludeerd kan worden dat de waarde van een varkenseenheid sterk kan fluctueren in de tijd, onder invloed van een veelheid aan factoren. Tegen deze achtergrond wordt in de regeling voorzien dat het waardeverlies van het varkensrecht, uitgedrukt in varkenseenheden, wordt vastgesteld op basis van de actuele in de markt geldende verkoopwaarde voor een varkenseenheid, gedifferentieerd naar de concentratiegebieden Zuid en Oost. De minister stelt kort voordat de subsidieaanvragen kunnen worden ingediend de actuele verkoopwaarde van een varkenseenheid vast aan de hand van informatie over het gemiddelde bedrag waarvoor een varkensrecht in de praktijk op dat moment wordt verhandeld. Zoals hiervoor is toegelicht (paragraaf 6.2) is de varkenshouder gehouden minimaal 80% van de varkenseenheden, die nodig waren voor het verantwoorden van het in 2018 gemiddeld aantal gehouden varkens op de betreffende locatie, door te laten halen. Het staat de varkenshouder vrij om een hoger percentage dan 80% door te laten halen. Na doorhaling zijn de betreffende varkenseenheden definitief vervallen en is het waardeverlies gelijk aan het aantal doorgehaalde varkenseenheden, vermenigvuldigd met de actuele verkoopwaarde per varkenseenheid. De hiervoor te verlenen subsidie bedraagt 100% van dit waardeverlies.

7.3 Bijdrage waardeverlies varkensstallen

Aan de subsidieverstreking is de voorwaarde verbonden dat de varkenshouderij op de locatie waar subsidie betrekking op heeft, definitief en onherroepelijk wordt gesloten. De locatie mag niet langer worden gebruikt voor het houden van varkens en de voor de varkenshouderij gebruikte gebouwen en bouwwerken moeten worden gesloopt. Dit betekent dat de opstallen hun waarde volledig verliezen. De subsidie betreft een deel van dit waardeverlies. De hoogte van de subsidie wordt bepaald door het waardeverlies en het subsidiepercentage, het deel van het waardeverlies waarvoor subsidie wordt verstrekt.

Zoals vermeld in paragraaf 6.3 heeft de subsidie voor het waardeverlies geen betrekking op opstallen die zijn gebruikt voor andere bij intensieve veehouderij gehouden diersoorten.

7.3.1 Keuze methodiek bepaling waardeverlies

Bij het bepalen van de methodiek waarmee de hoogte van het subsidiebedrag voor het waardeverlies van de varkensstallen wordt vastgesteld, is rekening gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met de Regeling beëindiging veehouderijtakken (Rbv)⁹ uit 2000 en de Regeling omgevingskwaliteit (ROK) fase 1 uit 2018.

De methodiek zoals deze in het kader van fase 1 van de ROK werd gehanteerd voor het bepalen van de hoogte van de beëindigingsvergoeding kan hoe dan ook niet worden toegepast in het kader van deze regeling. De beëindigingsvergoeding voor deelnemers aan de ROK was gebaseerd op een vaste vergoeding per varkens- en zeugenplaats en het aantal vergunde dierplaatsen. Deze methodiek past niet binnen het in paragraaf 7.1 geschetste kader van de Richtsnoeren, namelijk dat de steun moet dienen voor de vergoeding van het waardeverlies van de activa. Een vergoeding die is gebaseerd op een bedrag per dierplaats is geen maat voor de actuele verkoopwaarde. Deelnemers aan de ROK waren positief over de eenvoud, eenduidigheid en transparantie van de in

⁹ Staatscourant 2000, 55 pagina 16

de ROK gehanteerde methodiek. Anders dan bij de taxatie die bij de Rbv werd gehanteerd konden varkenshouders bij de ROK, op basis van de in de ROK vastgestelde vergoedingen per dierplaats, al vooraf een goede inschatting maken van de beëindigingsvergoeding in hun eigen specifieke situatie. Dit werd als positief ervaren. De ervaringen van deelnemers aan de ROK zijn meegenomen in de ontwikkeling van de methodiek voor deze regeling.

De actuele marktwaarde van een varkensstal is lastig te bepalen. De verkoop van uitsluitend een varkensstal op een varkenshouderijlocatie komt weinig voor. Veelal gaat het bij verkoop om de varkenshouderijlocatie als geheel, inclusief de op de locatie rustende omgevingsvergunning. De marktwaarde kan daarbij sterk beïnvloed worden door factoren die bepalen of op de betreffende locatie ruimte is voor (toekomstige) uitbreidingen van de productiecapaciteit, zowel voor wat betreft de beschikbare fysieke ruimte als voor wat betreft de milieuruimte.

In de Rbv werd de marktwaarde, en daarmee het waardeverlies, vastgesteld op basis van een taxatie. Deze aanpak werd destijds vooral gekozen vanwege de grote variatie in veehouderijtakken en daarmee de grote variatie in stalsystemen die onder de werking van de Rbv vielen¹⁰. In de praktijk bleek dat taxatie tijdrovend was, hoge uitvoeringskosten met zich meebracht, weinig transparant was en tot onzekerheid voor de ondernemer leidde doordat de hoogte van de vergoeding voor het waardeverlies van de stallen pas na aanmelding voor de Rbv bekend werd, nadat de taxatie had plaatsgevonden. De taxaties hebben tot veel juridische procedures in bezwaar en beroep geleid. Taxaties kunnen pas uitgevoerd worden nadat een varkenshouder zich heeft aangemeld voor de regeling. Een varkenshouder kan de uitkomst van een taxatie, die in belangrijke mate bepalend is voor de hoogte van de subsidie voor het waardeverlies van zijn stallen, daardoor slechts in beperkte mate mee laten wegen in zijn besluit over aanmelding voor de subsidieregeling. Dit alles betekent dat met taxaties niet kan worden gewaarborgd dat de waardebepaling objectief, vooraf kenbaar en non-discriminatoir is. Bovendien gaat toepassing van deze methodiek gepaard met hogere uitvoeringskosten.

Gezien de bezwaren die verbonden zijn aan het gebruik van taxaties en in de wetenschap dat de verkoop van uitsluitend een varkensstal weinig courant is, is gezocht naar een methodiek die niet deze nadelen heeft en waarmee zo dicht mogelijk de actuele (verkoop)waarde wordt benaderd. Hierbij is ook aandacht besteed aan de positieve ervaring van deelnemers aan de ROK met de eenvoud, eenduidigheid en transparantie van de in die regeling gehanteerde vergoedingenmethodiek. Aangesloten is bij de methodiek die gemeenten hanteren bij het bepalen van de waarde van niet-woningen - waaronder agrarische objecten - in het kader van de wet Waardering onroerende zaken (Woz). Bij incurante panden of objecten maken gemeenten, ter bepaling van de Woz-waarde, gebruik van de methodiek van de *gecorrigeerde vervangingswaarde*.

7.3.2 Gecorrigeerde vervangingswaarde

De gecorrigeerde vervangingswaarde is een maat voor de herbouwwaarde (vervangingswaarde) van een object, gecorrigeerd met een factor wegens het waardeverlies door veroudering. Deze methodiek is een in de veehouderij bekende methode om vast te stellen wat de actuele waarde van een stal is, gebaseerd op de vervangingswaarde van een stal en gecorrigeerd voor veroudering van de romp, afbouw en inrichting van de stal. WEcR heeft in het advies (zie paragraaf 7.1) over het

¹⁰ De Rbv had betrekking op de beëindiging van veehouderijen voor het houden van varkens, kippen, kalkoenen en rundvee

bepalen van het waardeverlies van de stallen en over de hoogte van de vergoeding voor dit waardeverlies gebruik gemaakt van de gecorrigeerde vervangingswaarde. De in de regeling gehanteerde methodiek voor vaststelling van de gecorrigeerde vervangingswaarde is gebaseerd op een advies van RVO.nl en getoetst door de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij en DLV Advies op toepasbaarheid in de praktijk.

De vervangingswaarde van een varkensstal kan afgeleid worden van de in de KWIN Veehouderij opgenomen normbedragen (per m²) voor nieuwbouw van een vleesvarkens- en zeugenstal¹¹. RVO.nl heeft geadviseerd om voor de vervangingswaarde van vleesvarkens- en zeugenstallen uit te gaan van een enkel forfait in de vorm van een normbedrag per m². Dit gezien het gegeven dat de vervangingswaarden voor vleesvarkens- en voor zeugenstallen volgens de normbedragen die volgen uit KWIN Veehouderij vrijwel gelijk zijn. Een methodiek waarbij gerekend wordt met een enkel forfait voor de vervangingswaarde van een vierkante meter staloppervlakte voor zowel vleesvarkens- als zeugenstallen is eenvoudig, eenduidig en transparant en voorkomt uitvoeringsproblemen bij de vaststelling van het waardeverlies voor (deels) gesloten varkensbedrijven, waar op een locatie zowel vleesvarkens als zeugen gehouden worden. De forfaitaire vervangingswaarde van een varkensstal bedraagt € 470,- per m², waarbij aanvullende voorzieningen zoals voer- en mestopslagen meegenomen zijn in dit normbedrag.

KWIN Veehouderij hanteert uiteenlopende afschrijvingstermijnen voor de romp (40 jaar), de afbouw (20 jaar) en de inrichting (10 jaar) van een stal. Omdat het aandeel van de inrichting in de kosten voor een zeugenstal iets hoger is, zal deze iets sneller afschrijven dan een vleesvarkensstal. Het verschil is echter gering (4%). In de praktijk vinden herinvesteringen plaats in de afbouw van een stal van € 200,- per m² iedere 20 jaar en in de inrichting van € 100,- m² iedere 10 jaar. Als gevolg van deze periodieke herinvesteringen bedraagt de actuele waarde (de marktwaarde) van een varkensstal na de afschrijvingstermijn van 40 jaar in de praktijk geen nul. Om recht te doen aan de praktijk is in de regeling uitgegaan van een *actuele waarde na afschrijving* (AWA) van 20% van de vervangingswaarde, overeenkomend met een waarde van € 94,- per m² (20% van € 470,- per m²). Conform de methodiek zoals werd gehanteerd in de Rbv wordt de actuele waarde na afschrijving van € 94,- per m² in mindering gebracht op de vervangingswaarde van € 470,- per m² en wordt op het resterende deel (€ 376,- per m²) afgeschreven over de periode van 40 jaar.

Bovenstaande uitgangspunten resulteren in een ontwikkeling van de gecorrigeerde vervangingswaarde (de actuele waarde) van een varkensstal, per vierkante meter, volgens tabel 3. De ontwikkeling van de gecorrigeerde vervangingswaarde is in deze tabel weergegeven voor perioden van 5 jaar. Op grond van de regeling wordt de actuele waarde vastgesteld per periode van één maand, conform bijlage 3 bij de regeling.

	Leeftijd stal								
	0	5	10	15	20	25	30	35	40*
Gecorrigeerde vervangingswaarde	€ 470	€ 423	€ 376	€ 329	€ 282	€ 235	€ 188	€ 141	€ 94
Relatieve waarde	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%

Tabel 3: Gecorrigeerde vervangingswaarde (in euro's per vierkante meter staloppervlakte).

¹¹ Kwantitatieve Informatie Veehouderij (KWIN) 2017-2018, Wageningen Livestock Research.

* Actuele waarde na afschrijving (AWA): € 94,- per m².

7.3.3 Subsidiepercentage

Op basis van de door WEcR onderzochte scenario's (zie paragraaf 7.1) is besloten subsidie te verstrekken voor 65% van het waardeverlies van de stallen (65% van de gecorrigeerde vervangingswaarde). Bij dit subsidiepercentage is het totale subsidiebedrag, bestaande uit de subsidie voor het varkensrecht en de subsidie voor het waardeverlies van de stallen, zodanig dat het enerzijds voor varkenshouders voldoende aantrekkelijk is om zich aan te melden, maar anderzijds niet hoger is dan noodzakelijk voor een voldoende aantal subsidieaanvragen, gelet op het belang om met het beschikbare budget zoveel mogelijk locaties te saneren die geuroverlast veroorzaken. Met een subsidiepercentage van 65% wordt geborgd dat de subsidie in een goede verhouding staat tot de door de varkenshouder te leveren tegenprestatie, namelijk de definitieve en onherroepelijke sluiting van de productiecapaciteit op de betreffende locatie.

7.4 Bevoorschottingsregime

Zoals hiervoor reeds vermeld, heeft de varkenshouder die een varkenshouderijlocatie wil sluiten en wiens subsidieaanvraag is toegewezen, te voldoen aan een aantal voorwaarden. In verband hiermee is gekozen voor een bevoorschottingsregime waarbij de varkenshouder:

- na ontvangst door RVO.nl van het ondertekende contract (zie paragraaf 6.3.3), binnen zes weken een voorschot van 10% van het subsidiebedrag ontvangt; en
- een voorschot van 70% van het subsidiebedrag ontvangt zodra is gebleken dat alle varkens van de locatie zijn afgevoerd, alle varkensmest van de locatie is verwijderd, een kennisgeving van het geheel of gedeeltelijk vervallen van het varkensrecht is gedaan, de omgevingsvergunning beperkte milieutoets of de omgevingsvergunning milieu is ingetrokken, c.q. melding van beëindiging van de varkenshouderij op de betreffende locatie is gedaan en de betreffende gemeente een verzoek van de varkenshouder in behandeling heeft genomen om het bestemmingsplan zodanig aan te passen dat op de locatie niet langer een intensieve veehouderij kan worden gevestigd. Het komt er op neer dat hij aan alle voorwaarden behalve de sloopverplichting moet hebben voldaan om in aanmerking te komen voor het voorschot van 70% van het subsidiebedrag.

Nadat aan de sloopverplichting is voldaan, uiterlijk veertien maanden na de subsidieverlening, wordt de subsidie op aanvraag van de varkenshouder door RVO.nl vastgesteld, waarna het resterende subsidiebedrag (maximaal 20%) wordt uitbetaald.

8 Flankerend beleid en inrichting proces van subsidieverstrekking

Deze regeling bevat een voorziening voor varkenshouders die willen overgaan tot sluiting van een productielocatie die geuroverlast geeft. Het beëindigen van een bedrijf of een bedrijfslocatie is een ingrijpende beslissing waarbij tal van factoren een rol spelen. Alleen al in financieel-economische zin liggen er vragen voor hoe de bedrijfsbeëindiging vorm te geven, welk toekomstperspectief de betreffende varkenshouder heeft en welke andere activiteiten hij op de productielocatie kan en zou willen uitvoeren. Voor sommige vragen zal hij terecht kunnen bij zijn vaste adviseurs, voor sommige vragen is deskundigheid van gemeente en provincie van belang. Het gaat dan om zaken zoals vergunningen, mogelijkheden voor herbesteding van de locatie van 'intensieve veehouderij' naar andere ruimtelijke functies in bestemmingsplannen, omscholing, ondersteuning bij herbesteding van de locatie en de mogelijkheden en voorzieningen voor nieuwe activiteiten –

anders dan intensieve veehouderij – op de locatie. Het is daarom van belang dat de varkenshouder die overweegt een subsidieaanvraag op grond van deze regeling te doen, de nodige begeleiding kan krijgen. Hij heeft die begeleiding nodig bij het realiseren van de bedrijfsbeëindiging, maar ook in de fase dat hij overweegt al dan niet een subsidieaanvraag in te dienen. Hij moet immers op dat moment op hoofdlijnen zijn keuzes hebben gemaakt en overzien of bedrijfsbeëindiging onder de voorwaarden van de regeling voor hem zinvol en haalbaar is, met inachtneming van andere beschikbare voorzieningen die zijn gemeente of provincie mogelijk kan bieden. Om te zorgen voor adequate voorlichting en begeleiding van de doelgroep voeren de betrokken provincies en gemeenten als partij bij het Hoofdlijnenakkoord een zogenaamd flankerend beleid uit. Ook al kan dat in elke provincie en elke regio weer anders zijn ingericht, de hoofdzaak is dat varkenshouders voorlichting en begeleiding op maat krijgen en dat zij maximaal worden gefaciliteerd met de bestaande voorzieningen die bij bedrijfsbeëindiging van belang kunnen zijn.

Terwijl de uitvoering van deze regeling in handen ligt van RVO.nl (zie paragraaf 12), die namens de minister van LNV de subsidieaanvragen behandelt, hebben gemeenten en provincies ook betrokkenheid bij het sluiten van varkenshouderijlocaties. Dat vloeit reeds voort uit de voorwaarden die deze regeling bevat. Intrekking van een omgevingsvergunning vergt besluitvorming door het bevoegd gezag. Dit is meestal de gemeente, soms de provincie. Het in gang zetten van een wijziging van het bestemmingsplan voor de te sluiten productielocatie is een zaak van de gemeente. Ook de voorwaarde dat de subsidieaanvrager voldoet aan het Besluit emissiearme huisvesting en dus niet als gedoogstopper te boek staat, is relevant voor de gemeente. Dit alles vergt betrokkenheid van gemeenten en provincies bij de uitvoering van deze regeling. Voor zover het de subsidieverleningsprocedure betreft, is in deze regeling erin voorzien dat RVO.nl het bevoegd gezag informeert over het ontvangen van subsidieaanvragen en over de toe- of afwijzing van die aanvragen. Op die manier is de betreffende gemeente of provincie in elk geval er van op de hoogte dat een varkenshouder voornemens is om een varkenshouderijlocatie te sluiten.

9 Europeesrechtelijke aspecten

Deze regeling is opgesteld met in achtneming van de Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01). Deze Richtsnoeren bevatten een paragraaf die specifiek betrekking heeft op steun voor de sluiting van productiecapaciteit om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen (paragraaf 1.2.2.1, randnummers 423 tot en met 436). Dergelijke steun dient ook te voldoen aan de gemeenschappelijke beoordelingsbeginselen van de Richtsnoeren (deel I, hoofdstuk 3). In verband hiermee wordt in deze paragraaf beschreven hoe deze regeling past binnen de Richtsnoeren.

Zoals vermeld in paragrafen 2 en 3 is deze regeling er op gericht geuroverlast tegen te gaan die omwonenden ondervinden van varkenshouderijen. Het gaat naast geur ook om emissies en andere effecten op het milieu van het houden van varkens, die knelpunten voor de volksgezondheid opleveren en die niet of niet voldoende op korte termijn met andere maatregelen kunnen worden aangepakt. Elke subsidieverstrekking aan een varkenshouder leidt tot het beëindigen van zijn activiteiten op de overlast gevende productielocatie, gepaard gaand met sloop van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken (stallen, voeropslagen, mestsilos) en het doorhalen van het varkensrecht. Dat laatste impliceert een verkleining van de varkensstapel in het

betreffende gebied en ook in Nederland. Zodoende is de steunverlening effectief in het bereiken van de doelstelling en in het bestendigen van het positieve effect voor de lange termijn.

Alle varkenshouders met een varkenshouderijlocatie in de concentratiegebieden Zuid en Oost kunnen een beroep doen op deze regeling voor zover het een relevante productielocatie betreft, te weten een locatie die substantiële geurhinder veroorzaakt. Er gelden wel randvoorwaarden om te voorkomen dat subsidie wordt verstrekt voor het sluiten van productiecapaciteit die in feite niet duurzaam in gebruik was of in gevallen dat wettelijke normen worden overtreden. Indien de varkenshouder niet daadwerkelijk heeft geproduceerd of indien de aanvraag een productielocatie betreft die niet onafgebroken gedurende de vijf voorafgaande jaren op bedrijfseconomisch gangbare wijze is gebruikt, wordt de subsidieaanvraag afgewezen (artikel 6, eerste lid, onder a; toelichting paragraaf 5.1). Indien de veehouderijlocatie niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor het houden van varkens, kan de aanvraag worden afgewezen (artikel 6, tweede lid; zie artikelsgewijze toelichting in deel II van deze toelichting). Bij de toepassing van deze bevoegdheid dient rekening te worden gehouden met de ernst en aard van de overtreding in relatie tot het doel van deze regeling. Zonder een dergelijke nuancering zou in veel gevallen sprake zijn van een disproportioneel handelen.

De subsidie wordt alleen verstrekt als de varkenshouder voldoet aan de vereisten om te bewerkstelligen dat sprake is van een onomkeerbare sluiting van de productiecapaciteit. Deze vereisten (vermeld in artikel 5 en toegelicht in paragraaf 6) betreffen ten eerste het sluiten van de productiecapaciteit in enge zin: er mogen op de betreffende locatie niet langer varkens worden gehouden, de meststoffen van varkens dienen van de varkenshouderijlocatie verwijderd te zijn en de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken moeten worden gesloopt. Om te voorkomen dat op de locatie mestopslagen achterblijven die voor ongewenste emissies zorgen, moeten ook deze worden verwijderd. Bovendien wordt vereist dat de sluiting gepaard gaat met het doorhalen van minimaal 80% van het op de betreffende locatie gebruikte varkensrecht (uitgedrukt in varkensseenheden). Daarmee verdwijnt dit varkensrecht van de markt en wordt voorkomen dat met de betreffende varkensseenheden elders een productielocatie in gebruik wordt genomen of de productie op bestaande productielocaties wordt uitgebreid, met de kans van hernieuwde of toenemende overlast.

Ten tweede betreffen de vereisten de in de Richtsnoeren bedoelde wettelijk verbindende toezegging van de begunstigde dat de sluiting definitief en onomkeerbaar is en dat hij niet op een andere plaats een nieuwe varkenshouderijlocatie in gebruik zal gaan nemen, terwijl ook een toekomstige koper van de betreffende locatie moet worden gebonden aan de onomkeerbaarheid van de sluiting. Dit wordt bewerkstelligd met de voorwaarde van ondertekening door de begunstigde van de overeenkomst, waarvoor het model als bijlage bij de regeling is gevoegd en die de voornoemde elementen bevat. Gelet op het geldende regime van het omgevingsrecht worden bovendien nog bijkomende voorwaarden gesteld om de sluiting van de productiecapaciteit te verankeren. De varkenshouder dient zijn omgevingsvergunning milieu of zijn omgevingsvergunning beperkte milieutoets te laten intrekken en in voorkomend geval bij het bevoegd gezag melding te doen van de sluiting van de productielocatie, en dient aanpassing van het bestemmingsplan voor de betreffende locatie in gang te zetten door indiening van een verzoek daartoe.

Zoals gezegd heeft de regeling betrekking op productielocaties, gelet op de aard van de problematiek. Als de onderneming van een varkenshouder verscheidene productielocaties omvat, kan hij voor meerdere locaties een – afzonderlijke – subsidieaanvraag indienen. Voor ieder van deze locaties dient in dat geval afzonderlijk vastgesteld te worden of aan de voorwaarden van de regeling wordt voldaan. In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat van een varkenshouder een productielocatie wel en een andere productielocatie niet voldoet aan de voorwaarden. Gegeven het doel van de subsidie is de regeling zo ingericht dat ook een gedeeltelijke sluiting van een varkenshouderij, te weten een afzonderlijke productielocatie, mogelijk is. Een subsidieaanvraag heeft betrekking op één productielocatie en het staat de betreffende varkenshouder vrij om zijn andere productielocatie(s) in bedrijf te houden. Er gelden voor de bedrijfsvoering op die locatie(s) geen restricties vanwege de begunstiging op grond van deze regeling. De betreffende varkenshouder kan bijvoorbeeld desgewenst op een dergelijke locatie de capaciteit uitbreiden, uiteraard met inachtneming van de geldende regels. Het voorgaande geldt alleen voor productielocaties die op het moment van de subsidieaanvraag onderdeel uitmaken van de onderneming. Onverlet blijft dus de voorwaarde dat de varkenshouder niet nadien een *nieuwe* productielocatie in gebruik kan gaan nemen, zoals wettelijk bindend bij overeenkomst toegezegd. Dat in deze regeling gedeeltelijke sluiting van de capaciteit van een varkenshouderij wordt toegestaan, kan worden beargumenteerd vanuit de doelstelling van de regeling, rekening houdend met de voorwaarde dat het varkensrecht voor de te saneren productielocatie voor minimaal 80% moet worden doorgehaald. Op deze wijze wordt maximaal ingezet op het wegnemen van de locatiegebonden overlast.

De op grond van deze regeling te verstrekken subsidie betreft het waardeverlies van de activa van zowel het varkensrecht als van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken. Het waardeverlies van het varkensrecht wordt vastgesteld op basis van de actuele in de markt geldende verkoopwaarde voor varkensseenheden, gedifferentieerd naar de concentratiegebieden Zuid en Oost. Voor het bepalen van het waardeverlies van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken wordt uitgegaan van de gecorrigeerde vervangingswaarde van de varkensstallen op de betreffende locatie (artikelen 7 en verder van de regeling, toegelicht in paragraaf 7).

De subsidie voor het in te leveren en door te halen varkensrecht bedraagt 100% van het waardeverlies dat de varkenshouder heeft als gevolg van de voorwaarde om zijn varkensrecht voor de te saneren productielocatie door te laten doorhalen. Voor de bepaling van het waardeverlies van de stallen en bijbehorende bouwwerken wordt uitgegaan van de gecorrigeerde vervangingswaarde, forfaitair bepaald overeenkomstig de in paragraaf 8 beschreven methode. Met de gebruikte methode wordt op objectieve wijze de actuele waarde van de stallen, inclusief de overige voor het houden van varkens benodigde bouwwerken zoals voer- en mestopslagen, met inbegrip van de afbouw en inrichting bepaald, op een wijze die de betreffende varkenshouder duidelijkheid vooraf geeft en de uitvoerbaarheid van de regeling vergroot. De hiervoor te verlenen subsidie bedraagt 65% van de gecorrigeerde vervangingswaarde. In het totale subsidiebedrag vormt de subsidie voor waardeverlies van de varkensstallen het grootste aandeel. Het subsidiepercentage ten aanzien van de stallen en de bijbehorende bouwwerken is bewust lager dan het maximale percentage op grond van de Richtsnoeren (120%). Zoals toegelicht in paragraaf 8 is met een steunintensiteit van 65% naar verwachting het totale subsidiebedrag zodanig dat het enerzijds voor varkenshouders voldoende aantrekkelijk is maar anderzijds niet hoger is dan noodzakelijk voor een voldoende

aantal subsidieaanvragen, gelet op het belang om met het beschikbare budget zoveel mogelijk geuroverlast gevende locaties te laten saneren. Met het gekozen subsidiepercentage wordt geborgd dat de subsidie in verhouding staat tot de door de varkenshouder te leveren tegenprestatie, namelijk de definitieve en onherroepelijke sluiting van zijn productiecapaciteit op de betreffende locatie.

In relatie tot de gemeenschappelijke beoordelingsbeginselen van de Richtsnoeren kan aanvullend nog het volgende worden opgemerkt:

- Bij de beoogde steunverlening is sprake van nut, noodzaak en evenredigheid, gelet op de bestaande problematiek en de vormgeving van deze regeling. De regeling richt zich specifiek op overlastgevende locaties en gaat niet verder dan strikt noodzakelijk is.
- Er is geen direct verband tussen deze regeling en de plattelandsontwikkelingsmaatregelen die door Nederlandse provincies worden genomen. Voor zover die maatregelen betrekking hebben op de veehouderij, zijn ze gericht op het bevorderen van een omslag naar een duurzamer bedrijfsvoering.
- Bij de inrichting van deze regeling is nadrukkelijk aandacht besteed aan de notie van stimulerend effect. Ten eerste wordt geen subsidie verstrekt als productiecapaciteit niet (meer) in gebruik is (artikel 6, eerste lid, onderdeel a). Verder is de categorie van gedoogstoppers uitgezonderd van het bereik van de regeling. Zoals toegelicht in paragraaf 6 betreft het varkenshouders die al eerder er voor hebben gekozen om te gaan stoppen met hun onderneming, uiterlijk per 1 januari 2020.
- Voorshands wordt niet verwacht dat de varkenshouder die op grond van deze regeling steun ontvangt voor het saneren van een productielocatie, daarvoor ook anderszins staatssteun ontvangt. In een voorkomend geval bieden artikelen 6 en 22 van het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies een afdoende grondslag om zo nodig ontoelaatbare cumulatie van steun te voorkomen, overeenkomstig het bepaalde in de randnummers 99 en verder van de Richtsnoeren.
- Tenslotte is voorzien dat voor deze regeling wordt voldaan aan de bepalingen van de Richtsnoeren over transparantie (randnummers 128 en verder). Daargelaten de (gebruikelijke) openbaarmaking van deze regeling betreft het de openbaarmaking van de relevante gegevens omtrent degenen die met deze regeling begunstigd worden.

10 Fiscale aspecten

10.1 Omzetbelasting

De regeling leidt niet tot heffing van btw over de subsidiecomponenten. De subsidie is gekoppeld aan de geurbelasting op de omgeving en heeft als doel de geuroverlast te verminderen. Uit de regeling is geen verbruik bij wie dan ook, anders dan de samenleving in algemene zin, vast te stellen van het tegen subsidie beëindigen van de bestaande productie van varkens en het definitief en onherroepelijk uit de markt halen van de bestaande productiecapaciteit om daarmee gezondheids- en leefomgevingsrisico's in Nederland te verminderen.

10.2 Winstbelasting

De subsidie die een varkenshouder ontvangt behoort tot de winst. De onderhavige subsidie kan worden toegerekend aan het geheel of gedeeltelijk vervallen van het varkensrecht en het verlies van de waarde van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en van de bijbehorende

silos en kelders als gevolg van het sluiten van de varkenshouderijlocatie, zodat de opbrengst bij vervreemding/verlies van deze bedrijfsmiddelen – als aan de voorwaarden daartoe wordt voldaan – in principe in de herinvesteringsreserve kunnen worden betrokken. Bij toepassing van de herinvesteringsreserve kan de vervreemdingswinst die is ontstaan bij vervreemding/verlies van een bedrijfsmiddel, onder voorwaarden worden afgeboekt op de aanschaffings- of voortbrengingskosten van een vervangend bedrijfsmiddel.

De fiscale bepaling van artikel 3.54 van de Wet inkomstenbelasting 2001 is van algemene aard en is van toepassing op alle ondernemingen en takken van bedrijvigheid die aan de betrokken voorwaarden voldoen.

De fiscale wet- en regelgeving op het gebied van bedrijfsbeëindiging blijft ongewijzigd. Dit betekent dat een ondernemer die zijn varkenshouderijlocaties op basis van de hier aan de orde zijnde regeling nog steeds kan kwalificeren als fiscale onderneming die een landbouwbedrijf uitoefent, mits ook nadien fiscaal aan de aan ondernemerschap te stellen voorwaarden wordt voldaan. De fiscale regelingen voor agrariërs blijven in voorkomend geval van toepassing.

11 Persoonsgegevens

Bij de uitvoering van deze regeling worden persoonsgegevens verwerkt in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Dit is het gevolg van het feit dat varkenshouders hun bedrijf veelal voeren in de vorm van een eenmansbedrijf, een maatschap of een vennootschap onder firma. Gegevens over een dergelijk bedrijf zijn gemakkelijk te herleiden tot de natuurlijke persoon die het bedrijf voert. Bij de behandeling van subsidieaanvragen van varkenshouders worden bijgevolg persoonsgegevens verwerkt. Gelet daarop zijn de risico's voor de bescherming van de persoonsgegevens van betrokkenen in kaart gebracht.

De verwerking van persoonsgegevens betreft ten eerste het opslaan en het verwerken door RVO.nl van gegevens die door de subsidieaanvrager zijn verstrekt, in het kader van de uitvoering van de regeling door RVO.nl.

Verder is sprake van gegevensverwerking bij de berekening van de geurscore per subsidieaanvraag door een externe partij. Deze voert deze werkzaamheden uit in opdracht van de Minister van LNV. Deze externe partij verkrijgt uitsluitend de voor het berekenen van de geurscores benodigde gegevens. De reden voor het uitbesteden van deze werkzaamheden is dat bij RVO.nl (of een andere overheidsorganisatie) de deskundigheid ontbreekt om op eenduidige wijze de geurhinder van een varkenshouderijlocatie te kwantificeren. De geurscoreberekening wordt door RVO.nl ten grondslag gelegd aan de besluitvorming omtrent de subsidieaanvraag. De externe partij kwalificeert als verwerker in de zin van de AVG. RVO.nl sluit namens de Minister van LNV met het adviesbureau een verwerkerovereenkomst.

Zoals bepaald in de regeling informeert RVO.nl het bevoegd gezag (College van B&W) over de ontvangst van een subsidieaanvraag en over de toe- of afwijzing hiervan. Het bevoegd gezag heeft die informatie nodig vanwege zijn betrokkenheid rol bij de uitvoering van de regeling. Die rol betreft niet alleen de op grond van de regeling vereiste intrekking van de omgevingsvergunning en het in procedure brengen van wijziging van het bestemmingsplan. Het bevoegd gezag heeft ook een bredere betrokkenheid, in het kader van het flankerend beleid, gericht op het informeren en faciliteren van varkenshouders over een eventuele bedrijfsbeëindiging op de betreffende locatie, mede in verband met wijziging van de bestemming van die locatie. Dit is wezenlijk om te bewerkstelligen dat ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de regeling. Bij een relatief klein

aantal subsidieaanvragen zou er bovendien geen of minder prioritering op geurhinder zijn en ook dat zou de effectiviteit van de regeling verkleinen.

Hiernaast zal RVO.nl bij het bevoegd gezag navraag kunnen doen in verband met de voorwaarde dat de varkenshouderijlocatie waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft, moet voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting. Alleen het bevoegd gezag kan beoordelen of de verklaring van de aanvrager dat aan deze voorwaarde wordt voldaan, correct is.

Tenslotte vindt gegevensverwerking plaats in het kader van de toetsing door RVO.nl van bij de aanvraag overlegde gegevens aan gegevens waarover RVO.nl uit andere hoofde beschikt. Voor die toetsing gebruikt RVO.nl in het bijzonder gegevens die door varkenshouders zijn verstrekt op grond van de wetgeving inzake de identificatie en registratie van dieren (verder: I&R-regelgeving). Het gaat in het bijzonder om de toetsing of daadwerkelijk is voldaan aan de voorwaarde dat de stallen de afgelopen vijf jaar in gebruik zijn geweest en de toetsing van de opgave van de varkenshouder over het aantal varkens dat op de te saneren varkenshouderijlocatie in 2018 gemiddeld is gehouden. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de I&R-gegevens over de aan- en afvoer van varkens.

De noodzaak voor deze gegevensverwerkingen is gelegen in de taak van RVO.nl om de regeling (goed) uit te voeren en in het daaraan ten grondslag liggende doel, namelijk het verminderen van geurhinder bij omwonenden van varkenshouderijen door bevordering van de sanering van varkenshouderijlocaties die geurhinder veroorzaken. De verificatie van de door de aanvrager aangeleverde gegevens is daarvoor noodzakelijk en kan alleen via deze weg plaatsvinden.

12 Regeldruk

12.1 Administratieve lasten

Varkenshouders die gebruik willen maken van de regeling moeten administratieve handelingen verrichten om in aanmerking te komen voor een subsidie en, in geval een subsidie wordt toegekend, om verantwoording af te leggen over de verplichtingen die verbonden zijn aan de subsidie¹². Varkenshouders die zich aanmelden voor de regeling hebben het besluit genomen om hun bedrijf dan wel een locatie van hun bedrijf te beëindigen. Het beëindigen van een bedrijf of locatie vraagt van een ondernemer meer dan uitsluitend de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit de regeling. Een ondernemer die bijvoorbeeld plannen heeft voor nieuwe activiteiten op de vrijkomende locatie zal daarvoor de nodige stappen moeten ondernemen, waaronder administratieve. De administratieve lasten die daar uit voortvloeien zijn niet meegenomen in de berekening. In deze paragraaf worden uitsluitend de administratieve lasten meegenomen die rechtstreeks voortvloeien uit de regeling.

Aanmelding voor de regeling is vrijwillig. Het besluit om het eigen varkensbedrijf of een locatie van het varkensbedrijf definitief en onherroepelijk te beëindigen is een individuele beslissing en hangt af van vele factoren. Een inschatting van het aantal meldingen is om die reden met een hoge mate van onzekerheid omgeven. Ten behoeve van de vaststelling van de administratieve lasten die voortvloeien uit de regeling wordt uitgegaan van 500 meldingen. Vanwege de onzekerheid van dit aantal worden de administratieve lasten in deze paragraaf zowel voor het totaal van 500 meldingen als per individueel bedrijf weergegeven (tabel 4). Ingeschat wordt dat, binnen het

¹² Onder administratieve lasten worden verstaan de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Bij de berekeningen is een uurtarief gehanteerd van € 37,00 voor administratieve handelingen die uitgevoerd worden door de landbouwer zelf. Voor administratieve handelingen door derden (adviseur, advocaat, accountant) wordt een uurtarief gehanteerd van € 58,00.

beschikbare budget van € 120 miljoen, er ruimte is om aan circa 200 varkenshouders een subsidie te verstrekken voor het beëindigen van hun bedrijf of de locatie van hun bedrijf. De administratieve lasten die voortvloeien uit de verplichtingen die aan subsidieverlening zijn verbonden worden weergegeven per bedrijf en voor dit aantal van 200 (tabel 5).

Handeling/verplichting	Uitgangspunten berekening	Administratieve last per aanvraag	Administratieve last bij 500 aanvragen
Gegevens nodig voor het bepalen van de geurscore.	3 uur * € 37,00 + 3 uur * € 58,00	€ 258,00	€ 129.000,00
Berekening gemiddeld aantal gehouden varkens in 2018.	1 uur * € 37,00 + 2 uur * € 58,00	€ 153,00	€ 76.500,00
Berekening/vaststelling aantal varkenseenheden dat wordt doorgehaald.	1 uur * € 37,00 + 1 uur * € 58,00	€ 95,00	€ 47.500,00
Verzamelen van gegevens van de voor het houden van varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken die zullen worden gesloopt.	2 uur * € 37,00 + 2 uur * € 58,00	€ 190,00	€ 95.000,00
Kopie van melding Activiteitenbesluit milieubeheer, de omgevingsvergunning beperkte milieutoets of de omgevingsvergunning milieu.	2 uur * € 37,00 + 2 uur * € 58,00	€ 190,00	€ 95.000,00
Opstellen verklaring dat daadwerkelijk varkens zijn gehouden, de varkenshouderijlocatie gedurende de afgelopen vijf jaar in gebruik is geweest en dat de huisvestingssystemen voldoen aan het Besluit emissiearme huisvesting.	1 uur * € 37,00 + 2 uur * € 58,00	€ 153,00	€ 76.500,00
Invullen en indienen van de aanvraag.	1 uur * € 37,00 + 1 uur * € 58,00	€ 95,00	€ 47.500,00
Totaal per aanvraag		€ 1.161,00	
Totaal bij 500 aanvragen			€ 580.500,00

Tabel 4: Administratieve lasten verbonden aan de aanvraag van een subsidie, per aanvraag en in totaal, onder de aanname van 500 aanvragen.

Handeling/verplichting	Uitgangspunten berekening	Administratieve last per aanvraag	Administratieve last bij 200 verstrekkingen
Ondertekening overeenkomst, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder f.	1 uur * € 37,00 + 1 uur * € 58,00	€ 95,00	€ 19.000,00
Kopie kennisgeving vervallen varkensrecht, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder c.	0,5 uur * € 37,00	€ 18,50	€ 3.700,00
Kopie van de melding, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder d, onderdeel 1°, respectievelijk van de beschikking tot intrekking of wijziging van de vergunning, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder d, onderdelen 1° en 2°.	0,5 uur * € 37,00 + 0,5 uur * € 58,00	€ 47,50	€ 9.500,00
Een kopie van het verzoek tot wijziging van de bestemming en van een bericht van de gemeente waaruit blijkt dat het verzoek in behandeling is genomen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder e.	0,5 uur * € 37,00	€ 18,50	€ 3.700,00
Aanvraag om subsidievaststelling.	1 uur * € 37,00 + 2 uur * € 58,00	€ 153,00	€ 30.600,00
Totaal per aanvraag		€ 332,50	
Totaal bij 200 toegekende subsidies			€ 66.500,00

Tabel 5: Administratieve lasten na toekenning van een subsidie, per aanvraag en in totaal, onder de aanname van 200 toegekende subsidies.

De totale administratieve lasten die voortvloeien uit de regeling, onder de aanname van 500 aanvragen en 200 toegekende subsidies, worden daarmee ingeschat op € 647.000,-.

12.2 Nalevingskosten

Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving. Aan deze regeling zijn nalevingskosten verbonden die voortvloeien uit de verplichting tot sloop van de voor varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken. Voor het slopen van de voor varkens gebruikte gebouwen en bouwwerken dient de varkenshouder, op grond van artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012, een sloopmelding te doen bij het bevoegd gezag. Bij deze sloopmelding dient de indiener een aantal gegevens en bescheiden aan het bevoegd gezag te verstrekken (artikel 1.26, lid 6, Bouwbesluit 2012), waaronder een veiligheidsplan, een globale inventarisatie van de aard en de hoeveelheid van de afvalstoffen die naar verwachting zullen vrijkomen bij de sloopwerkzaamheden en een asbestinventarisatierapport. Aan de verplichting tot

sloop zijn derhalve nalevingskosten verbonden, die deels zien op de inzet van uren van de landbouwer en zijn agrarisch adviseur en deels op advieskosten voor het laten opstellen van een veiligheidsplan en een asbestinventarisatierapport (tabel 6).

Handeling	Uitgangspunten berekening	Administratieve last
Sloopmelding	4 uur * € 37,00 + 4 uur * € 58,00 + € 2.500,- advieskosten	€ 2.880,00
Totaal per aanvraag		€ 2.880,50
Totaal bij 200 toegekende subsidies		€ 576.000,00

Tabel 6: Nalevingskosten na toekenning van een subsidie, per aanvraag en in totaal, onder de aanname van 200 toegekende subsidies.

De totale nalevingskosten die voortvloeien uit de regeling worden daarmee ingeschat op € 576.000,- onder de aanname van in totaal 200 toegekende subsidies.

13 Uitvoering en handhaving

De uitvoering van de regeling zal geschieden door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, behoudens de berekening van de geurscore voor de varkenshouderijlocaties waarvoor een aanvraag wordt ingediend. De berekening van de geurscore vraagt om specialistische expertise waarover RVO.nl niet beschikt. De geurscore zal door een private partij worden vastgesteld.

De controle en handhaving van de regeling is eveneens in handen van RVO.nl, daar waar nodig met ondersteuning van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteiten (NVWA).

II ARTIKELEN

Artikel 1

Geurgevoelig object

Als geurgevoelig object worden alleen aangemerkt woningen die in de Basisregistratie adressen en gebouwen van het Kadaster zijn vermeld als verblijfsobject met een woonfunctie, met uitzondering van woningen op locaties met een agrarische bestemming. Of sprake is van een agrarische bestemming kan worden afgeleid uit planologische informatie. De beperking tot objecten met een woonfunctie doet recht aan het doel van de regeling, namelijk het verminderen van geuroverlast voor omwonenden.

Varkenshouderijlocatie

Een varkenshouderijlocatie is omschreven als de plaats van een bedrijfsvestiging. Voor het houden van varkens op een locatie dient de houder te beschikken over een zogenaamd uniek bedrijfsnummer (UBN) dat wordt toegekend op grond van artikel 3 van de Regeling identificatie en registratie van dieren. Indien een varkenshouder zijn bedrijf uitoefent op aangrenzende percelen, kan de vraag opkomen of sprake is van één of meer varkenshouderijlocaties. In dergelijke gevallen zal op basis van de UBN-registratie bepaald kunnen worden of sprake is van één of van twee vestigingen. Bij een gekoppeld bouwblok kan sprake zijn van één varkenshouderijlocatie, ook al heeft betrokkene voor elk van de delen een aparte omgevingsvergunning of een aparte meldingsverplichting. In dat geval gelden de vereisten van deze regeling betreffende de omgevingsvergunning en melding aan het bevoegd gezag voor beide delen.

Varkensrecht

In de Meststoffenwet is varkensrecht gedefinieerd als "gemiddeld aantal varkens, uitgedrukt in varkensseenheden, dat op grond van hoofdstuk V in een kalenderjaar ten hoogste mag worden gehouden" (artikel 1, lid 1, onder y). Met de systematiek van varkensseenheden worden de aantallen van de verschillende categorieën varkens, zoals fokzeugen en vleesvarkens, omgerekend naar een voor de verantwoording in het kader van de Meststoffenwet eenduidige eenheid. Deze omrekening dient plaats te vinden overeenkomstig de in bijlage II bij de Meststoffenwet opgenomen normen. Waar in deze regeling van de subsidieontvanger wordt verlangd dat hij zijn varkensrecht geheel of gedeeltelijk laat vervallen, wordt de omvang van dit te vervallen varkensrecht steeds afgeleid van het op de betreffende locatie gemiddelde aantal gehouden varkens van de onderscheiden categorieën en uitgedrukt in varkensseenheden.

Artikel 2

In het algemeen deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan.

Artikel 3

Met deze bepaling worden enkele artikelen van het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies van overeenkomstige toepassing verklaard. Het betreft respectievelijk de cumulatie van subsidies (artikel 6), de vereisten van steunkaders van de Europese Unie (artikel 8), afwijzingsgronden (artikelen 22 en 23), de termijn waarbinnen op aanvragen om subsidieverlening en om subsidievaststelling moet worden besloten (artikelen 26 resp. 52), het regime voor de verdeling

van het subsidiebudget (artikel 28), faillissement van de subsidieontvanger (artikel 36), vertraging bij de uitvoering van de subsidiabele activiteit (artikel 36a), de verlening van medewerking aan een evaluatie van de regeling (artikel 41) en de mogelijkheid om bij de subsidiebeschikking nadere voorschriften vast te stellen (artikel 43). Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat deze regeling zoveel mogelijk in lijn is met het voor subsidieverstrekking gebruikelijke regime van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Volledigheidshalve zij vermeld dat voor de toepassing van deze regeling hiernaast ook de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht relevant is.

Artikel 4

In deze bepaling is de grondslag voor de subsidieverstrekking gegeven, de onomkeerbare sluiting van een varkenshouderijlocatie die voldoet aan de voorwaarden betreffende geur (een geurscore van ten minste 0,4) en ligging in een van de concentratiegebieden van de Meststoffenwet.

Artikel 5

De in dit artikel bepaalde vereisten vormen een uitwerking van de grondslag betreffende de onomkeerbare sluiting van een varkenshouderijlocatie. In paragraaf 6 van het algemene deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan. Aanvullend is nog het volgende van belang. De in het eerste lid, onder a, bedoelde onomkeerbare sluiting betekent dat de bedrijfsvoering moet worden beëindigd, met inbegrip van het voor de laatste maal afvoeren van de varkens. De verwijdering van meststoffen, bedoeld in het eerste lid, onder b, heeft betrekking op meststoffen in de zin van de Meststoffenwet en betreft alle plaatsen waar op de locatie mest van varkens is opgeslagen, zoals in mestkelders of -bassins, tanks etc. Het in het eerste lid, onder d, bedoelde vereiste betreft de aanpassing van de omgevingsrechtelijke status van de locatie. Uitgangssituatie is dat een varkenshouder al naar gelang de omvang van de bedrijfsactiviteiten zijn activiteiten bij het bevoegd gezag gemeld heeft op grond van het Activiteitenbesluit milieu, of beschikt over een omgevingsvergunning, te weten een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) of een (gewone) omgevingsvergunning milieu. In verband met het sluiten van de locatie dient daarom een melding van beëindiging van de activiteiten te worden gedaan, respectievelijk dient de vergunning te worden ingetrokken. Het in het eerste lid, onder e, bedoelde vereiste omtrent de in behandeling name van een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan impliceert dat de varkenshouder van de gemeente een kennisgeving hieromtrent heeft. De in het eerste lid, onder g, bedoelde sloopverplichting betreft niet alleen de stallen, maar ook de andere gebouwde voorzieningen voor het houden van varkens zoals mestopslagen en voersilo's. Om vooraf duidelijkheid te creëren over welke stallen en voorzieningen het betreft, is voorzien dat de nodige informatie hierover in de subsidieaanvraag wordt opgenomen.

Artikel 6

In paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de afwijzingsgronden, genoemd in het eerste lid. Aanvullend kan ten aanzien van onderdeel b van het eerste lid worden vermeld dat alle huisvestingssystemen van dierenverblijven op de veehouderijlocatie moeten voldoen aan de eisen van het Besluit emissiearme huisvesting. Dit doet niet af aan de mogelijkheid van interne saldering die artikel 5, tweede lid, van het besluit biedt. Het gaat hierbij om de vereisten van voornoemd besluit die gelden tot 1 januari 2020. Artikel 8 van het besluit bevat een overgangsregeling tot die datum. Ingevolge artikel 6 wordt getoetst of wordt voldaan aan de overgangsregeling van het Besluit. Dit betekent dat ook als na voornoemde datum op een aanvraag wordt beslist, de overgangsregeling van het besluit daarbij maatgevend is.

Hiernaast bevat dit artikel in het tweede lid een grondslag om een subsidieaanvraag af te wijzen indien (anderszins) niet wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor het houden van varkens. Het is afhankelijk van de aard van de overtreding of om deze reden de aanvraag geweigerd zal worden. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat een aanvrager niet beschikt over de vereiste omgevingsvergunning, is sprake van een varkenshouderij die reeds op die grond beëindigd dient te worden. Verstrekking van subsidie daarvoor zou haaks staan op het doel van de regeling om met subsidieverstrekking te stimuleren tot het saneren van varkenshouderijlocaties die anders niet zouden worden gesaneerd. Indien de aanvrager voor de betreffende locatie niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor een omgevingsvergunning, zal zijn aanvraag dan ook worden afgewezen. Voor de goede orde zij vermeld dat op grond van artikel 3 van deze regeling er een grondslag is voor het afwijzen van de aanvraag indien betrokkene langs andere weg reeds subsidie ontvangt voor het sluiten van de varkenshouderijlocatie. Hiernaast zijn ook de relevante afwijzingsgronden van de Algemene wet bestuursrecht en het Kaderbesluit nationale EZ-subsidies van toepassing (artikel 6 Kaderbesluit nationale EZ-subsidies).

Artikelen 7, 8 en 9

In paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan.

Artikel 11

Voor de inrichting van het proces van subsidieverstrekking wordt goeddeels de gebruikelijke procedure gevolgd, waarbij eerst aanvragen voor verlening van de subsidie worden ingediend bij RVO.nl, voorzien van de benodigde gegevens om te kunnen beoordelen of een aanvraag voor toewijzing in aanmerking komt en, zo ja, wat de hoogte van het subsidiebedrag is. Hierbij is erin voorzien dat per veehouderijlocatie een aanvraag wordt gedaan. Dit betekent dat de varkenshouder die twee of meer locaties wil sluiten, even zoveel subsidieverzoeken dient in te dienen. Dit ligt in de rede omdat locaties onderling verschillen, onder meer ten aanzien van geur, en dus een aparte beoordeling vergen bij het bepalen van de geurscore en op andere aspecten. Ook de rangschikking van aanvragen naar de hoogte van de geurscore gebeurt per veehouderijlocatie. Het is dus denkbaar dat voor een eerste locatie de aanvraag wordt toegewezen en voor de andere locatie(s) de aanvraag wordt afgewezen. Voor het indienen van de aanvraag dient gebruik gemaakt te worden van het door RVO.nl ter beschikking gestelde middel.

Artikelen 12, 13 en 14

In het algemeen deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan.

Artikel 15

Gelet op de fasering van de maatregelen die de subsidieontvanger moet nemen en het hieraan gekoppelde regime van bevoorschotting is het wenselijk dat uiterlijk acht maanden na subsidieverlening, voorafgaand aan de verstrekking van het voorschot van 70% van de subsidie, wordt beoordeeld of inderdaad wordt voldaan aan de in artikel 5, eerste lid, onderdelen a tot en met f, bedoelde vereisten. Hiertoe strekt de in het eerste lid bedoelde informatieverplichting. Het is niet op voorhand uit te sluiten dat de minister met het oog op de subsidieverstrekking ook anderszins informatie over de voortgang van de sluiting van de varkenshouderijlocatie nodig heeft. Het tweede lid biedt de bevoegdheid om deze informatie bij betrokkene op te vragen.

Artikelen 16 en 17

In het algemene deel van deze toelichting is hier reeds op ingegaan.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,