

Vergaderjaar 2021–2022

36 120 XIV

Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota)

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT EN VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2022

Uw Kamer is geïnformeerd over een nieuwe werkwijze per november 2021 met betrekking tot onderbouwing van beleidsvoorstellen (Kamerstuk 31 865, nr. 198), de zogenaamde CW 3.1 kaders. Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de beleidsvoorstellen uit de Voorjaarsnota (Kamerstuk 36 120, nr. 1) /eerste suppletoire begroting 2022 (Kamerstuk 36 120 XIV) met significante financiële gevolgen (€ 20 mln. of meer in enig jaar). Daarbij wordt conform wetsartikel CW 3.1 per voorstel ingegaan op onder andere instrumenten, doelen, financiële gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaat het om de volgende onderwerpen:

- NVWA: betreft middelen ter versterking van haar publieke taken zoals toezicht houden. De middelen zijn eveneens nodig voor het bouwen aan het fundament en vernieuwing.
- Stalmaatregelen: betreft middelen ten behoeve van innovatie in het verminderen van emissies.
- 7^e Actieprogramma Nitraat: betreft middelen ter verbetering van de waterkwaliteit en het uitwerken van toekomstig mestbeleid.
- Versterking Noordzee-ecosysteem: betreft middelen ter versterken van de draagkracht van het natuurlijke kapitaal van de Noordzee om ecologische doelen te behalen en meer duurzaam economisch profijt te ontwikkelen.
- Verduurzamen en aanpassen van de visserijsector: betreft middelen uit het Klimaatfonds voor de aanpassing en verduurzaming van de visserijsector door middel van innovatiesubsidies en investeringsubsidies.
- LBV: betreft middelen voor een vrijwillige subsidie ten behoeve van een structurele en blijvende daling van stikstofdepositie op overbelaste en stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in Nederland.

Voor de extra uitgaven uit de Voorjaarsnota in het kader van de BAR en de MGO zijn geen kaders opgenomen. Voor de Maatregel Gerichte Opkoop hoeft er geen kader opgesteld worden, aangezien er in november voor dezelfde middelen een CW 3.1. bijlage naar de TK is verstuurd (Kamerstukken 28 973 en 35 334, nr. 248). Het kader voor de BAR middelen is reeds verzonden in de Kamerbrief over publicatie verordening Brexit Adjustment Reserve en nationale invulling en wordt daarom niet in deze brief opgenomen (Kamerstuk 35 393, nr. 47).

NVWA

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en) en

2. Beleidsinstrument/toezichstinstrumenten

Doelstelling voor 2028 is: de NVWA is toegerust om in de rol van toezichthouder op basis van een toereikende informatiepositie en met eigentijdse en innovatieve toezichtmethoden bij te dragen aan publiek vertrouwen in een integer stelsel van voedsel- en waren in Nederland.

Inzet van de CA-middelen richt zich op (1) het op orde brengen van de basis: bouwen aan het fundament; oplossen meest urgente taak-middelen problematiek en versterken data- en informatiepositie en (2) innovatie en vernieuwing van het toezicht.

Beoogde prestatie: basis op orde

De NVWA heeft als organisatie een stevig fundament nodig om haar werk te kunnen doen. De fundamenten van de organisatie zijn door de vele bezuinigingsronden weggeslagen. Bouwen aan het fundament van de NVWA is de randvoorwaarde om gezaghebbend uitvoering te kunnen geven aan de wettelijke taak om de veiligheid voor mens, dier en milieu in het stelsel van voedsel- en warenproductie in het belang van de samenleving te borgen. Ook is dit nodig om bovenop de constante stroom van inspecties, keuringen, audits, onderzoeken en afdoeningen, ademruimte te creëren om daadwerkelijk te kunnen werken aan de gewenste vernieuwing en ontwikkeling in de volle breedte van de NVWA.

Instrumenten: Bijvoorbeeld door ruimte te creëren om nieuwe medewerkers goed en snel te kunnen inwerken, het vereiste vaktechnisch- en teamoverleg te kunnen voeren en te zorgen voor eenduidig toezicht én effectieve interventies. Maar ook door te werken aan kwalitatief goede data en/of informatie t.b.v. scherpe risicoanalyses en het verkrijgen van inzicht in de naleving. En tenslotte door de balans tussen taken en middelen weer te herstellen.

Effect: verkleinen van de door Deloitte (2020) geconstateerde disbalans tussen taken en middelen en het op orde brengen van de basis als randvoorwaarde om verder te kunnen groeien naar kennisgedreven en risicogericht toezicht. «Het verder op orde brengen van deze basis zien we als randvoorwaarde om effectiever en efficiënter toezicht te kunnen waarborgen» (rapport Toezicht met beleid, 2021).

Beoogde prestatie: innovatie en vernieuwing van toezicht

De NVWA heeft te maken met zeer omvangrijke, diverse en soms zeer complexe doelgroepen waarop het toezicht zich richt. De sector is in beweging en innoveert voortdurend om de marktpositie veilig te stellen.

De NVWA moet daarin meebewegen en zal daar waar mogelijk gebruik maken van innovaties en het toezicht daarop aanpassen. De focus verschuift van vaststellen van fouten en overtredingen achteraf naar proactief toezicht met een focus op zichtbaar maatschappelijk effect, uitgaande van de (wettelijke) primaire verantwoordelijkheid van bedrijven om op integere wijze voedsel en waren te produceren.

Instrumenten: Dit betekent naast de inzet van inspecties ook ruimte voor inzet van private kwaliteitssystemen, voorlichting, nalevingscommunicatie, gedragsbeïnvloeding, et cetera. En daarnaast kan er ook is een slimmere inzet van toezicht mogelijk: bijvoorbeeld door de inzet van digitaal/administratief toezicht, toezicht op afstand, audits, realtime monitoring en de inzet van camera's en drones.

Effect: Een breder palet aan toezichtinstrumenten en innovatie van bestaande toezichtmethoden draagt bij aan effectief toezicht en daarmee verhoging van de naleving. In de praktijk zal de inzet steeds meer gaan variëren en worden de verschillende vormen van toezicht en interventies naast elkaar en situationeel ingezet.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Struc2028
Coalitie-akkoord	€ 30 mln.	€ 42 mln.	€ 42 mln.	€ 56 mln.	€ 70 mln.	€ 85 mln.	€ 100 mln.
Aandeel LNV	€ 21 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.	€ 29,4 mln.
Aandeel VWS	€ 9 mln.	€ 12,6 mln.	€ 12,6 mln.	€ 12,6 mln.	€ 12,6 mln.	€ 12,6 mln.	€ 12,6 mln.
Resterend op Aanvullende Post	€ 0 mln.	€ 0 mln.	€ 0 mln.	€ 14 mln.	€ 28 mln.	€ 43 mln.	€ 58 mln.

Voor de uitvoering van de gestelde doelen (Bestedingenplan NVWA) is de volledige reeks uit het Coalitieakkoord (€ 100 miljoen structureel) benodigd (70% LNV en 30% VWS).

Met een eerste tranche wordt structureel € 42 miljoen euro overgeheveld van de Aanvullende Post van het Ministerie van Financiën naar de begrotingen van LNV (€ 29,4 miljoen) en VWS (€ 12,6 miljoen). Er is sprake van een oloop naar 2023.

Met het toekennen van de eerste tranche zijn in overleg met het Ministerie van Financien vanaf 2025 middelen op de Aanvullende Post achtergebleven. De resterende middelen zijn bedoeld voor een toekenning in een tweede tranche aan LNV en VWS. Hierbij is een relatie gelegd met het uitvoeren van de politieke ambitie om de tarieven voor het bedrijfsleven kostendekkend te maken.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Geen

4. Nagestreefde doeltreffendheid

5. Nagestreefde doelmatigheid

De NVWA maakt gebruik van handhavingsregie: op basis van kennis over het gedrag van de doelgroep worden weloverwogen keuzes gemaakt voor de inzet van instrumenten. Daarbij staat de toegevoegde waarde en doeltreffendheid van de inzet centraal: welke middelen dragen het meest bij aan het verminderen van de risico's?

De inzet van een ideale (nieuwe) mix van instrumenten kan ertoe leiden dat met minder middelen meer effect wordt bereikt. Een voorbeeld daarvan is dat met de inzet van gedragsbeïnvloeding (bijvoorbeeld door voorlichting of handhavingscommunicatie) een groter deel van de doelgroep kan worden bereikt, dan door inzet van inspecties. Of door

fysieke controles te vervangen door controles op afstand of de inzet van drones. Doel is om met beschikbare publieke middelen optimaal effect in de maatschappij te bereiken. Vernieuwing van het toezicht leidt tot een andere (deels nieuwe) inzet van disciplines en expertises, die de bestaande expertise aanvult. Dit betekent dat ook andere type medewerkers geworven zullen worden. Dit biedt enige flexibiliteit in de arbeidsmarkt.

6. Evaluatieparagraaf

De effecten van de inzet van de Coalitieakkoordmiddelen worden zichtbaar gemaakt in het externe Jaarplan en in de verantwoording aan de Tweede Kamer. Realisatie van de onderwerpen wordt als volgt gemeten:

Oplossen meest urgente taak-middelen problematiek

Meetinstrument: de NVWA maakt periodiek een update van de risico's uit het Deloitte rapport; dit leidt tot aanpassing van de risicoparagraaf die is opgenomen in het Jaarplan van de NVWA.

Versterken data- en informatiepositie

Meetinstrument: aantal bedrijvenbestanden en naleefinformatie die de NVWA beschikbaar heeft en kan toepassen in het toezicht.

Vernieuwing bestaand toezichtinstrumentarium

Meetinstrument: meten benodigde inzet in fte's vóór en ná inzet ondersteunende of alternatieve inzet toezichtinstrumentarium. Toepassen bij 2 grotere vernieuwingen bij toezicht op afstand en digitaal toezicht.

Verbreding van de inzet van het toezichtinstrumentarium (andere vormen van toezicht)

Meetinstrument: wijziging van de instrumentenmix. Komende jaren zal worden gemonitord hoe deze instrumentenmix wijzigt. Daarnaast zal voor 2 grotere gedragsinterventies aangegeven welke effecten er worden bereikt met de inzet van een andere instrumentenmix.

Stalmaatregelen

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en)

De veehouderijsector heeft de opgave om binnen afzienbare tijd emissies te reduceren, te weten ammoniak, methaan, geur en fijnstof. Vanuit de structurele aanpak stikstof volgt dat de veehouderij de stikstofuitstoot en -depositie fors moet verminderen.

Om veehouders op korte termijn te laten voldoen aan emissienormen voor ammoniak die in de toekomst worden aangescherpt, zijn beschikbare innovatieve technieken nodig die blijvende veehouders kunnen toepassen. Daarnaast is ondersteuning in de vorm van subsidie voor de onrendabele top bij innovatie nodig, zodat blijvende veehouders kunnen investeren in innovatie. Om de beschikbaarheid en daarmee toepasbaarheid van innovatieve technieken waarmee o.a. aan de ammoniaknormen kan worden voldaan te vergroten, is het daarnaast van belang om de huidige wet- en regelgevingssystematiek te optimaliseren en om op termijn toe te werken naar een nieuwe systematiek op basis van gemeten emissies. Daarbij is kennis en ervaring nodig over sensor- en datasystemen.

2. Beleidsinstrument(en)

Er wordt gekozen voor een mix van beleidsinstrumenten:

1. Aanpassing van regelgeving (aanscherping ammoniaknormen)
Er bestaan reeds normen voor de emissie van ammoniak uit stallen. Deze zijn opgenomen in het Besluit emissiearme huisvesting van het Ministerie van IenW. Deze normen worden aangescherpt voor nieuwe stallen per 2025 en voor bestaande stallen zal een overgangstermijn gelden. Op dit moment wordt bekeken of versnelling mogelijk is¹ . ². Dat maakt het belang van het ondersteunen van veehouders bij deze aanscherping des te groter, aangezien brongerichte en integrale innovaties niet vanzelf tot stand komen door alleen de norm strenger te maken. Om normen aan te kunnen scherpen, is het noodzakelijk dat er voldoende technieken beschikbaar zijn die haalbaar en betaalbaar zijn om aan deze normen te voldoen.
2. Financiële prikkels via subsidieregeling
Om veehouders te ondersteunen bij het doen van de benodigde aanpassingen in stallen worden extra middelen beschikbaar gesteld vanuit de bronaanpak stikstof (€ 280 miljoen). Deze middelen zullen o.a. worden toegevoegd aan de (reeds bestaande) Sbv-investeringsmodule. Daarmee wordt ingezet op de eerste marktintroductie en investeringen in nieuwe effectieve en erkende integrale, brongerichte emissiebeperkende maatregelen. Dit is gericht op de zogenoemde first movers in de vorm van een gehele of gedeeltelijke vergoeding van de onrendabele top.
3. Pilots (field labs) en regieorgaan
Om toe te werken naar een nieuw systeem op basis van gemeten emissies is het ten eerste nodig om sensor- en datasystemen verder te ontwikkelen en in pilots (field labs) ervaring op te doen met de toepassing hiervan in de praktijk. Om de pilots aan te sturen en te evalueren, is het van belang dat een regieorgaan in wordt gesteld. In dit regieorgaan worden betrokken stakeholders verzameld en wordt gewerkt aan het versnellen van technische innovaties, het demonstreren en ontwikkelen van sensor- en datasystemen, de ontwikkeling en toetsing van nieuwe wet- en regelgeving en tot slot aan het versterken van de maatschappelijke inbedding. Om de pilots uit te voeren en het regieorgaan in te stellen, worden financiële middelen ingezet.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

In totaal wordt een bedrag van € 75,6 miljoen opgevraagd over de jaren 2022–2060. Het betreft de middelen die op de Aanvullende Post gereserveerd zijn voor «stalmaatregelen» (€ 280 miljoen voor de periode 2023–2030).

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Ondernemers zullen moeten investeren in maatregelen om te voldoen aan de aan te scherpen normen voor ammoniak. Bij deze investering kunnen zij gedeeltelijk ondersteund worden door middel van een subsidie. Een deel van de investering zal door de ondernemer zelf moeten worden gefinancierd.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

1. Sbv-investeringsmodule

¹ Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 265

² Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2523

Door het toepassen van bewezen emissiereducerende staltechnieken, worden emissies zoals ammoniak gereduceerd en kunnen de gestelde doelen op o.a. stikstof en klimaat worden behaald. Uit onderzoek blijkt namelijk dat met staltechnieken emissies zoals ammoniak en methaan gereduceerd kunnen worden³.

2. Pilots (field labs)

Uit de pilots kan ervaring en kennis komen die op bredere schaal geïmplementeerd kan worden.

Uit onderzoek blijkt dat het implementeren van innovaties, zoals emissiereducerende staltechnieken, afhankelijk is van:

1. Technologische mogelijkheden
2. Juridische mogelijkheden
3. Economische mogelijkheden
4. Sociaal culturele inbedding en maatschappelijk draagvlak⁴.

5. Nagestreefde doelmatigheid

1. Sbv-investeringsmodule

De Sbv is een bestaande regeling die voldoet aan de staatssteunkaders. Er hoeft dus geen nieuwe regeling opgesteld te worden. Daarnaast is de regeling bekend in de verschillende veehouderijsectoren. De Sbv-investeringsmodule richt zich op de aanschaf- en het gebruiksklaar maken van (nieuwe) bewezen innovaties ten behoeve van integrale, brongerichte emissiereductie in bestaande en nieuwe stalsystemen. Door veehouders te ondersteunen bij het investeren in emissiereducerende technieken kan snel een aanzienlijke reductie worden bereikt.

2. Pilots (field labs)

Door het uitvoeren van pilots op veehouderijbedrijven, vindt de ontwikkeling op het boeren erf zelf plaats. Daarmee wordt draagvlak gecreëerd onder veehouders. Daarnaast speelt het regieorgaan een belangrijke rol bij deze pilots, waar verschillende stakeholders bij betrokken zijn (LNV, IenW, IPO, VNG, maatschappelijke organisaties en onderzoeksorganisaties). Daarmee wordt gezorgd voor draagvlak, technieken die in de praktijk werken en daarbij aansluiten en is alle relevante en benodigde kennis verzameld. Door de pilots door het regieorgaan te laten monitoren, ook gedurende de looptijd van de pilots, kan direct worden bijgestuurd wanneer nodig.

6. Evaluatieparagraaf

In 2024 vindt een tussentijdse evaluatie van de Sbv-investeringsmodule plaats. Op dat moment hebben twee openstellingen van de investeringsmodule plaatsgevonden en is de gebiedsgerichte aanpak verder uitgewerkt. Op dat moment zal worden bezien of de huidige invulling van de investeringsmodule de juiste is of dat deze aanpassing behoeft. Daarnaast zal, net als op dit moment wordt gedaan, per openstelling bekeken worden wat in een volgende openstelling verbeterd kan worden.

7^e Actieprogramma Nitraat

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

³ <https://www.integraalaanpakken.nl/nl/integraalaanpakken/sporen/stalspoor.htm>

⁴ <https://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/innovaties-beter-laten-aansluiten>

1. Doel(en)

Het uitvoeren van de maatregelen zoals opgenomen in het 7e actieprogramma (Kamerstuk 33 037, nr. 431), die moeten leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit. Het doel van de gekozen maatregelen/instrumenten is het voorkomen van verontreiniging van het water door (te veel aan) stikstof en fosfaat vanuit de landbouw. Dit heeft ook een breder milieueffect. Bijgedragen wordt aan de volksgezondheid (schoon drinkwater, schone lucht), chemisch schoon en primair een ecologisch gezonde toestand van het water (waterkwaliteit en voorkomen eutrofiëring) en het behoud/verbetering van biodiversiteit (terugdringen eutrofiëring). Daarnaast wordt gestreefd naar een eenvoudiger, beter uitvoerbaar en handhaafbaar stelstel ten dienste van de sector en de overheid. Waar mogelijk wordt geprobeerd integrale maatregelen te kiezen die ook bijdragen aan andere opgaven. Hierbij wordt synergie gezocht met beleidsdossiers, zoals stikstof, bodem, klimaat, biodiversiteit en natuur.

Het doel van de gekozen maatregelen is:

- Verbetering van de waterkwaliteit wat betreft nutriënten voor grondwater en oppervlaktewater, voor zover stikstof en fosfor. Tot verbetering van de bodemkwaliteit komen, waarmee ook een verbetering van de waterkwaliteit wordt bereikt. Het actieprogramma heeft een verbetering van de grondwaterkwaliteit richting de streefwaarde van 50 mg nitraat/ liter ten doel (continue doel).
- Melk- en rundveehouderij meer grondgebonden maken (2032), met meer graslandareaal, waardoor er een beter evenwicht ontstaat tussen mest en land en de kringlopen beter gesloten worden en de waterkwaliteit verbetert. Door inzet op grondgebondenheid wordt een bijdrage geleverd aan het sluiten van de kringlopen op bedrijfs- en regionaal niveau.
- Transparanter maken van de mestmarkt, waardoor handhavingslasten verminderen en fraudedruk verminderd wordt (continue doel, onderdeel van het toekomstig mestbeleid).

Aanvullende maatregelen oppervlaktewaterkwaliteit en koppeling met stikstofaanpak:

In het kader van stikstofproblematiek zijn maatregelen in beeld gebracht die tevens ten goede kunnen komen aan de waterkwaliteitsopgave, met name oppervlaktewaterkwaliteit. Het gaat om structurele aanpassingen in de landbouw, die volgens PBL nodig zijn om de doelen te halen. Het betreft maatregelen als extensivering van landbouwbedrijven, het vernatten van veenweide-gebieden en het inrichten van beekdalen in het oostelijk en zuidelijk zandgebied met maximaal 250 meter brede stroken grond, die worden omgezet in natuur of extensief beheerd grasland. Integratie van waterkwaliteit in de gebiedsgerichte aanpak stikstof is voorzien om de benodigde maatregelen gebiedsgericht te kunnen gaan nemen om ook de doelen voor de oppervlaktewaterkwaliteit te gaan behalen (doelbereik KRW per 2027).

2. Beleidsinstrument(en)

Hoewel de waterkwaliteit in Nederland in de afgelopen decennia aanzienlijk is verbeterd, ligt er in veel gebieden nog een behoorlijke opgave in het terugdringen van nutriënten afkomstig van de landbouw. Het 7e AP richt zich meer dan voorheen specifiek op probleemgebieden en probleemteelten wat betreft nutriëntenuitspoeling en meer dan voorheen is de aandacht gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Uit onderzoek is gebleken dat verder aanscherpen van generieke gebruiksnormen niet leidt tot behalen van de gestelde

doelen. Het kabinet zet daarom in op A) uitvoering van de maatregelen uit het 7e Actieprogramma, in opvolging van het 6e Actieprogramma, B) herziening van het mestbeleid (te weten inzet op een grondgebonden melkveehouderij en professionalisering van de mestverwerkingsketen), C) controle en handhaving en D) monitoring en evaluatie.

A) Regulier mestbeleid en uitvoeren aanvullende maatregelen uit het 7e Actieprogramma

In het 7e AP zijn maatregelen opgenomen die benodigd zijn voor het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen per 2027. Het actieprogramma bevat een mix van verplichten en faciliteren en een mix van landelijk geldende maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen. Daarnaast wordt de bestaande regelgeving vanuit het 6e AP gecontinueerd. Het gaat om:

- duurzame bouwplannen ter verbetering van waterkwaliteit én bodemkwaliteit, voor zowel graasdierbedrijven als bouwlandbedrijven;
- een aanvullende gebiedsgerichte aanpak in gebieden waar de waterkwaliteit van grond- en/of oppervlaktewater achterblijft;
- overige regulerende maatregelen (w.o. bufferstroken);
- kennisontwikkeling, kennisverspreiding en communicatie;
- pilots.

Het inzetten van duurzame bouwplannen met meer rustgewassen in de rotatie, meer vanggewassen en een minimaal areaal (permanent) grasland, is hierbij een belangrijke bouwsteen. Ook wordt ingezet op bredere teeltvrije zones. Hiermee zal zowel worden gewerkt aan een betere waterkwaliteit, als een betere bodemkwaliteit en de opslag van organische stof in de bodem (klimaatopgave). Daarnaast wordt ingezet op een gebiedsgerichte aanpak waarmee wordt ingezet op een substantiële verbetering van de waterkwaliteit in de gebieden die in kwaliteit achterblijven als gevolg van nutriënten uit de landbouw. Daarnaast wordt met hoogstaande Nederlandse kennis van agrarische productie, vakmanschap en innovatie ingezet op een minimalisatie van emissies uit de landbouw.

B) Uitwerken toekomstig mestbeleid

In de loop der jaren is de mestregelgeving bijzonder complex geworden, terwijl de waterkwaliteit nog altijd in bepaalde gebieden onder druk staat. Ook draagt de veehouderij nog altijd voor een groot deel bij aan de stikstofemissie in Nederland ten koste van natuur. Het huidige mestbeleid beperkt de ontwikkelmogelijkheden voor de Nederlandse landbouw, legt een zware administratielast bij de ondernemer en een hoge uitvoerings- en handhavingslast bij de overheid. Het beleid van de komende jaren sluit aan op de contouren van het nieuwe mestbeleid welke op 8 september 2020 is gepresenteerd (Kamerstuk 33 037, nr. 374) en de routekaartbrief (Kamerstuk 33 037, nr. 395).

1. 1. Grondgebonden melkvee- en rundvleesveehouderij;
De melkvee- en rundveehouderij wordt grondgebonden. Dit betekent dat op termijn (rond 2032) alle geproduceerde mest op het eigen bedrijf of op de grond van een collega in een (regionaal) samenwerkingsverband kan worden aangewend. Daarbij wordt ook een minimaal percentage grasland vastgelegd op het in gebruik zijnde areaal.
2. Volledige afvoer, verwerking en verwaarding van mest; bedrijven, buiten de melkvee- en rundvleesveehouderij, die kiezen voor een niet-grondgebonden bedrijfsvoering dienen op termijn alle mest die op het bedrijf wordt geproduceerd af te voeren. Deze mest zal worden verwerkt tot (hoogwaardige) mestproducten, aansluitend op de behoefte van bodem en gewas.

C) Controle en handhaving

De mestregelgeving vereist veel capaciteit om toezicht te houden op de naleving. De beschikbare toezicht- en handavingscapaciteit wordt zo veel mogelijk geoptimaliseerd en risicogericht ingezet met handhaving in gebieden/regio's met een hoge mestproductie ten opzichte van de plaatsingsruimte.

Voortzetting van de Versterkte handavingsstrategie gericht op een effectievere en efficiëntere aanpak van mestfraude is van groot belang. Belangrijk onderdeel hiervan is het doorontwikkelen van het rVDM (realtime Verantwoording Dierlijke Mesttransporten). Ook gebiedsgericht handhaven is een belangrijk spoor hierbij. Op verzoek van de regio kan dit mogelijk worden uitgebreid naar andere gebieden waar dit wenselijk is.

D) Monitoring & Evaluatie

Via het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid worden de ontwikkelingen van de waterkwaliteit en landbouwpraktijk op Nederlandse landbouwbedrijven gevolgd. Deze Nederlandse en Europese verplichting zal doorgezet worden. Dit wordt aangevuld met een monitoring op vollegroondsgroenten bedrijven – bedrijven met veel nitraatuitspoeling die momenteel niet gemonitord worden. Aanvullend zal in 2023 en 2024 een evaluatie van de Meststoffenwet worden uitgevoerd, in aansluiting op de midterm review van de Kaderrichtlijnwater voor de 3e Stroomgebiedsbeheerplannen. Ter voorbereiding van het 8e actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt tevens budget gereserveerd.

3. A Financiële gevolgen voor het Rijk

Ter invoering van het 7e AP heeft het demissionaire kabinet Rutte III ingestemd met toekenning van financiële middelen voor de uitvoering van het 7e AP en het mestbeleid voor de periode 2022–2025. Het meerjarig beoogde budget hiervoor bedraagt € 118,7 mln.

De 1e tranche van de middelen voorziet in financiering van de activiteiten zoals die nu reeds voorzien zijn in het 7e AP. In de loop van 2022 wordt de invulling van de maatregelen uit het 7e AP en de herziening van het mestbeleid nader uitgewerkt. Op basis van deze nadere uitwerking worden de resterende middelen opgevraagd. In onderstaande tabel is de 1e tranche onderverdeeld naar de vier onderdelen van het 7e AP.

1° tranche op te vragen middelen:

	2022	2023	2024	2025
A. Regulier mestbeleid en maatregelen 7° AP	6,7	6,7	6,5	6,5
B. Uitwerken toekomstig mestbeleid	0,5	0,5	0,5	0,5
C. Controle en handhaving	1,9 ¹	11,7	PM	PM
D. Monitoring en evaluatie	0	3,4	3,5	3,4
Totaal 1° tranche	9,1	22,3	10,5	10,4
Resterend op Aanvullende Post	3,4	13,7	25,1	24,2

¹ Voor controle en handhaving zijn reeds bij Miljoenennota 2022 middelen aan de LNV begroting in het jaar 2022 (totaal 12,4 mln.) toegevoegd. Om deze reden wordt in het nu voorliggende plan in 2022 minder voor controle en handhaving opgevraagd.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Met de uitvoering van het 7^e AP worden maatregelen ingevoerd ter verbetering van de waterkwaliteit en wordt het toekomstig mestbeleid uitgewerkt. Hiertoe wordt (ontwerp) wetgeving opgesteld, waarbij in de toelichting wordt aangegeven welke financiële gevolgen het betreffende voorstel heeft voor de sectoren. Hierop vooruitlopend zijn de financiële gevolgen niet aan te geven.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Het mestbeleid beoogt het terugdringen van de af- en uitspoeling van nutriënten vanuit landbouwgronden; dit zorgt voor verbetering van de waterkwaliteit, waarmee moet worden voldaan aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water om per 2027 alle maatregelen geïmplementeerd te hebben om de waterkwaliteitsdoelen van chemisch schoon en ecologisch gezond water op termijn te halen. Het 7e actieprogramma, in samenhang met de aanpak vanuit het stikstofdossier, zal in gezamenlijkheid zorgen dat deze doelen gehaald worden.

5. Nagestreefde doelmatigheid

In het 7e AP zijn maatregelen opgenomen die benodigd zijn voor het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen per 2027. Het actieprogramma bevat een mix van verplichten en faciliteren en een mix van landelijk geldende maatregelen en gebiedsspecifieke maatregelen. Deze mix aan instrumenten, in combinatie met de te nemen maatregelen in het kader van de stikstofaanpak, is erop gericht de waterkwaliteitsdoelen te halen. Met de Milieueffectrapportage en aansluitende rapporten is de effectiviteit bepaald.

Voor de uitvoering wordt met name aangesloten bij partijen die nu reeds bij de uitvoering van het mestbeleid zijn betrokken (o.a. RVO, NVWA, RIVM) en die daarvoor benodigde kennis en autoriteit bezitten. Tevens worden niet direct alle beschikbare middelen van de Aanvullende Post opgevraagd. Het opvragen in tranches geeft meer tijd en ruimte om de uitvoering doelmatig in te richten.

6. Evaluatieparagraaf

De basisgegevens aangaande de waterkwaliteit vormt de zogenaamde Nitraatrichtlijnrapportage (RIVM in samenwerking met WEcR) die iedere vier jaar wordt opgesteld op basis van gegevens van onder andere het Landelijk Meetnet Mest. In deze rapportage worden de monitoringsgegevens van grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit in Nederland weergegeven. Aanvullend hierop zijn de monitorgegevens van het derogatienetwerk. Het betreft hier stikstofgebruik via dierlijke mest, stikstof- en fosfaatgebruik in relatie tot de gebruiksnormen, nutriëntenoverschotten en meetgegevens aangaande waterkwaliteit in de uitspoeling uit de wortelzone en de slootwaterkwaliteit (NO₃, N en P) per grondsoort (zand, löss, klei en veen). Deze rapportages geven het doelbereik.

De verbeteringen van de waterkwaliteit worden gemeten in het Meetnet Nutriënten Landbouw Specifiek Oppervlaktewater, dat door I&W wordt betaald.

Gedurende het 7e AP zal een evaluatie van de Meststoffenwet uitgevoerd worden (2024), waarbij de effectiviteit van de mestmaatregelen wordt getoetst. Dit gebeurt tijdens de mid-term review in aansluiting op de

mid-term review van de Stroomgebiedsbeheerplannen vanuit de KRW. Hierbij wordt tevens bepaald in welke gebieden de doelen tijdig in zicht zijn en in welke gebieden met ingang van het 8e AP aanvullende maatregelen benodigd zijn. Daarnaast wordt in het kader van het toekomstig mestbeleid een impactanalyse uitgevoerd.

Resultaten zullen worden meegenomen in de beleidsdoorlichting die staat gepland voor 2025.

Versterking Noordzee ecosysteem (WOZ)

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en)

Deze maatregel is gericht op het versterken van de draagkracht van het natuurlijke kapitaal van de Noordzee, zodat het mogelijk wordt om zowel de ecologische doelen te halen (van afname naar versterking) en meer duurzaam economisch profijt te ontwikkelen (productie duurzame energie stijgt, realisatie geïnstalleerd vermogen stijgt). Het beleid bouwt voort op het Noordzeeakkoord maar is aanvullend gericht op de volgende Energie op Zee opgave (versnelling en schaalessprong). Concreet betekent dit het behalen en in stand houden van de Europese N2000- en KRM-doelen en het realiseren van de duurzame energiedoelen en duurzaam gebruik. De Europese Commissie stuurt nadrukkelijk op de dubbeldoelstellingen bescherming mariene milieu, het behalen van duurzame energiedoelen en duurzame blauwe economie.

2. Beleidsinstrument(en)

Voor het realiseren van deze doelstellingen zet het kabinet in op de volgende maatregelen:

Ontwikkeling van maatregelen in natuurversterking en soortenbescherming binnen en buiten windenergieparken, inclusief experimenten natuurinclusief bouwen (€ 25,3 mln.);

Het doen investeren in aanvullende natuurherstelmaatregelen zowel binnen als buiten windenergieparken en gerichte compensatie voor natuur in N2000-gebieden (€ 95,8 mln.); en

Digitalisering Ecologische Monitoring Noordzee (€ 25 mln.).

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

De financiële gevolgen van het voorstel waarvoor dekking uit het Klimaatfonds wordt voorzien betreffen in totaal € 146,1 mln. in de periode 2023 tot en met 2030.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

De maatregelen hebben positieve gevolgen voor de offshore energie sector. Door het tijdig nemen van natuurversterkingsmaatregelen zal dit bijdragen aan aanzienlijke afname in projectrisico's en daarmee lagere financieringskosten voor windenergie op zee projecten.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Het kabinet streeft er naar de klimaatdoelen te verbinden aan de doelen van het Noordzee milieu en ecosysteem waarmee het natuurlijk kapitaal van de Noordzee wordt versterkt. Als deze doelen verder onder druk

komen te staan, zal dit uiteindelijk de opgave voor de duurzame energie en voedseltransitie ernstig vertragen.

Ad 1. Maatregelen worden ingezet voor de ontwikkeling, operationalisering en testen van potentiële ingrepen en eerste pilots voor het ontwikkelen van potentiële maatregelen op basis van op te stellen natuurversterkingsplannen en soortbeschermingsplannen voor vissen, vogels, zeezoogdieren en bodemdieren. Zo worden doeltreffende en effectieve maatregelen uitgewerkt.

Ad 2. Het ontwikkelen en uitvoeren van concrete natuurversterkingsmaatregelen. Hierin spelen pilot projecten een belangrijke rol. De maatregelen die getroffen worden zijn gericht op zee als op land. Versterking van de bestaande beschermde natuurgebieden op basis van beheersplannen van bestaande N2000 natuurgebieden op zee, gericht op het herstel en beheer van de doelsoorten. Anticiperende maatregelen om het ecosysteem te versterken dragen bij aan voldoende ecologische gebruiksruimte ondanks de ontwikkeling van wind op zee.

Ad 3. Digitalisering Ecologische Monitoring Noordzee maakt de monitoring van het toenemend menselijk gebruik efficiënter en makkelijker uitvoerbaar. Het doel is om een aanzet te leveren voor verschillende monitoringsprogramma's op de Noordzee zodat er efficiënter kan worden gewerkt en er een meerwaarde ontstaat van het simultaan verzamelen van gegevens.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Door de stapsgewijze aanpak in de ontwikkeling van gerichte maatregelen met stakeholders en industrie zullen zo doelmatig en doeltreffend mogelijke ingrepen worden ontwikkeld. Daarmee kan het risico van negatieve effecten van windenergie makkelijker opgevangen worden. Zo kan de energie- en voedseltransitie sneller en met minder risico's voortgang vinden en zowel de energietransitiedoelen als de natuur- en milieudoelen (KRM, KRW, VR/HR, N2000) tijdig worden gehaald.

6. Evaluatieparagraaf

De besteding van de middelen voor natuurversterking en soortenbescherming wordt jaarlijks gemonitord door het Ministerie van LNV. Daarbij wordt gekeken naar hoe de middelen ingezet zijn. Daardoor is tussentijdse aanpassing van de besteding mogelijk. Aan het einde van de looptijd wordt de inzet van de middelen en doelbereik geëvalueerd, eventueel door een extern bureau.

Verduurzaming visserij

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en)

Vanwege de komst van extra windenergie op zee stelt het kabinet middelen uit het Klimaatfonds beschikbaar voor de aanpassing en verduurzaming van de visserijsector. De visserijsector verliest visgronden door de komst van extra windparken op zee en moet de visserij daarop aanpassen. Daarnaast is in de visserij een verduurzaming noodzakelijk naar een visserij die minder CO₂ uitstoot en selectiever vist.

2. Beleidsinstrument(en)

Voor het realiseren van deze doelstellingen zet het kabinet in op innovatie-subsidies voor vissers en investeringsubsidies om duurzamere vissersvaartuigen aan te kunnen schaffen. Hiervoor stelt het kabinet € 199 mln. uit het Klimaatfonds beschikbaar. Dit bedrag is gebaseerd op verwacht inkomensverlies door de windparken die voorzien zijn uit de studie van Deetman et. al. (2020)⁵ vermenigvuldigd met de periode dat een windpark meegaat. Daarnaast is een bedrag toegevoegd voor de gevolgen voor de visserijketen en visserijgemeenschappen. Wageningen Research voert op verzoek van LNV een sociaaleconomische impactanalyse uit om de economische gevolgen van alle ontwikkelingen die op de visserij afkomen in kaart te brengen. Op basis hiervan zal bekeken worden welke aanvullende maatregelen getroffen kunnen worden.

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Van 2023 tot en met 2030 wordt jaarlijks € 24,9 mln. voor de visserijsector gereserveerd. In totaal is dit een effect van € 199 mln. t/m 2030.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

De visserijsector wordt ondersteund om zich te verduurzamen, de visserijactiviteiten aan te passen aan de nieuwe situatie op zee. Aanpassingen doen betekent ook dat vissers zelf kosten maken. De beschikbare overheidsmiddelen zijn hier ondersteunend aan.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

De visserij ondervindt hinder van de windparken op zee, hierdoor kunnen zij hun (sleepnet)visserijactiviteiten niet goed uitvoeren. Windparken dragen bij aan de doelen van het Klimaatfonds, om dat mogelijk te maken verliest de visserij visgronden. Daarom is hulp bij aanpassing aan de nieuwe situatie nodig voor een toekomstbestendige visserijsector. De middelen uit het Klimaatfonds dragen hieraan bij en zorgen voor een visserij die past bij de nieuwe situatie op de Noordzee en bijdraagt aan de doelen van het Klimaatfonds, bijvoorbeeld doordat innovatie en verduurzaming in de visserijsector leidt tot een lagere CO₂-uitstoot maar ook door het ontwikkelen van nieuwe technieken die visserij en windparken mogelijk maken. Het verlies van visgronden door extra windenergie op zee heeft ook gevolgen aan wal voor visafslagen, vishandel en gemeenschappen. Een deel van de middelen is beschikbaar om waar nodig en mogelijk de visserijinfrastructuur te ondersteunen. Voor het zomerreces zal in een visserijbrief aan de TK een nadere toelichting worden gegeven op de aanpak.

5. Nagestreefde doelmatigheid

De gevolgen van Wind op Zee blijven de hele looptijd van windparken (35 jaar) voelbaar. Om voor een goede aanpassing van de sector en visserijgemeenschappen te zorgen, is ervoor gekozen de middelen voor de transitie tot en met 2030 beschikbaar te stellen, zodat het hele bedrag benut kan worden voor een aanpassing die eerder plaatsvindt dan 2030.

⁵ Deetman, B., Eweg, A. Y., van Oostenbrugge, J. A. E., Mol, A., Hamon, K. G., & Steins, N. A. (2020). Wind op Zee: zoekgebieden 2030–2050: inzicht in de sociaaleconomische waarde van de zoekgebieden windenergie op de Noordzee 2030–2050 voor de Nederlandse visserij (No. 2020–125). Wageningen Economic Research.

Door het beleid te baseren op onderzoek naar economische gevolgen van ontwikkelingen in de visserijsector, door Wageningen Research, wordt ervoor gezorgd dat middelen doelmatig worden ingezet. Inzet van de middelen leidt tot een visserijsector die minder negatieve effecten op natuur en milieu tot gevolg heeft.

6. Evaluatieparagraaf

De besteding van de middelen voor verduurzaming en aanpassing van de visserij wordt jaarlijks gemonitord door het Ministerie van LNV. Daarbij wordt gekeken naar hoe de middelen ingezet zijn. Daardoor is tussentijdse aanpassing van de besteding mogelijk. Aan het einde van de looptijd wordt de inzet van de middelen geëvalueerd, eventueel door een extern bureau.

LBV

Beleidskeuzes uitgelegd

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (Art 3.1 Comptabiliteitswet)

1. Doel(en)

Het doel van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) is een structurele en blijvende daling van stikstofdepositie op overbelaste en voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden in heel Nederland. Deelname aan de subsidie is vrijwillig. Met de in de regeling gekozen drempelwaarde komen circa 10.000 veehouderijlocaties (melkvee, varkens en pluimvee) in aanmerking.

De Lbv is een bronmaatregel en levert een bijdrage aan de realisatie van de reductiedoelstellingen zoals vastgelegd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Daarnaast moet de Lbv bijdragen aan de legalisatie van PAS-melders en meldingsvrije activiteiten.

2. Beleidsinstrument(en)

De Lbv is een subsidieregeling voor melkvee-, varkens- en pluimveehouders. Ondernemers kunnen op grond van de regeling een subsidie krijgen voor het definitief en onherroepelijk beëindigen van te veehouderijlocatie beëindigen. De aanvragen worden op kosteneffectiviteit gerangschikt.

De subsidie bestaat uit:

een marktconforme vergoeding voor het doorhalen van het productierecht;

een forfaitaire vergoeding voor het waardeverlies van de productiecapaciteit (subsidiepercentage 100%)

3. A. Financiële gevolgen voor het Rijk

Voor de eerste openstelling van de Lbv is een bedrag gereserveerd van € 720 mln. Hiervan is € 500 mln voor de eerste openstelling van de Lbv en € 21,5 mln voor uitvoeringskosten.

B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Niet van toepassing.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Gelet op het doelstelling van de Lbv is het noodzakelijk maximaal stikstofwinst te boeken met het beëindigen van veehouderijlocaties. Daarom is in de regeling een drempelwaarde opgenomen om in aanmerking te komen. Daarnaast komen uitsluitend veehouders met productierecht in aanmerking. Een subsidievereiste is dat het productierecht wordt doorgehaald. Hiermee wordt gewaarborgd dat de beëindiging een blijvend effect heeft. Het doel wordt gerealiseerd door op veehouderijlocaties die in aanmerking komen voor een subsidie zowel de bestaande dierlijke productie te beëindigen als de op de locatie aanwezige productiecapaciteit definitief en onherroepelijk te sluiten.

Neveneffecten

Naast vermindering van stikstofdepositie op overbelaste Natura2000-gebieden en landelijke daling van de stikstofdepositie heeft de regeling nog andere positieve effecten:

afname van de emissies van broeikasgassen en fijnstof en daarmee een bijdrage aan het realiseren van de doelen uit het Klimaatakkoord;
afname van de productie van dierlijke mest (stikstof en fosfaat) en daarmee een afname van het landelijke mestoverschot;
verbetering van het algehele leefklimaat in het buitengebied.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Subsidieaanvragen die aan de voorwaarden voldoen worden gerangschikt op kosteneffectiviteit. Subsidies worden verstrekt in volgorde van rangschikking tot het subsidieplafond is bereikt. De veehouderijlocatie met de hoogste kosteneffectiviteit komt als eerste in aanmerking voor een subsidie. Door te rangschikken op kosteneffectiviteit wordt gewaarborgd dat met het beschikbare budget zoveel mogelijk stikstofwinst wordt geboekt.

6. Evaluatieparagraaf

Het resultaat van de Lbv wordt op verschillende manieren gemonitord, zoals:

1. het aantal ingediende subsidieaanvragen;
2. het aantal positieve subsidiebeschikkingen;
3. het aantal veehouderijlocaties dat definitief wordt beëindigd;
4. het aantal productierechten dat is doorgehaald (en de krimp van de veestapel die hiervan het resultaat is);
5. de totale afname van de ammoniakemissie en stikstofdepositie (landelijk en per Natura 2000-gebied).

De monitoring moet inzicht geven in de totale stikstofopbrengst van de Lbv en de regionale spreiding van deze stikstofwinst. De inzichten kunnen gebruikt worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Lbv te beoordelen.

De monitoring van de voortgang van de Lbv (punten 1 t/m 4) start op het moment van openstelling van de regeling. RVO levert periodiek een voortgangsrapportage op. De afname van de ammoniakemissie en stikstofdepositie (punt 5) wordt gerealiseerd op het moment dat de productie op een veehouderijlocatie definitief is beëindigd (afvoer dieren en mest). Op basis van de termijnen in de Lbv is de verwachting dat de

eerste veehouderijlocaties vanaf eind 2024/begin 2025 hun productie definitief zullen beëindigen. Vanaf dat moment kan de stikstofwinst gemonitord worden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink