

2 juli 2021

Inventarisatie korte termijn maatregelen regie op ruimte moet verder worden uitgewerkt

De initiatiefgroep regie op ruimte heeft dit voorjaar een 7 puntenplan gepresenteerd voor het structureel oplossen van vraagstukken rond ruimte, landbouw en natuur. Zie <https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>. Ook hebben we in een apart bericht in 10 punten uitgelegd hoe regie op ruimte boeren steun en perspectief wil bieden. <https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte-biedt-boeren-steun-en-perspectief/>.

Commotie

In de afgelopen dagen is er commotie ontstaan over een verkennende en inventariserende notitie over de vraag welke korte termijn maatregelen denkbaar zijn om de lange termijn aanpak die in regie op ruimte wordt bepleit te ondersteunen. Die notitie is technisch van aard en gaat niet in op zeer belangrijke aspecten zoals draagvlak en sociaal psychologische factoren. Daar was zij ook niet voor geschreven. Zij was ook nog niet besproken met de voltallige initiatiefgroep die verantwoordelijk is voor regie op ruimte. De notitie is gebruikt voor oriënterend overleg met een aantal betrokken organisaties in de agrarische sector en het ministerie van LNV om er vervolgens een meer definitieve en verder doordachte versie van te maken. Zover is het echter niet gekomen. Op voor ons onbekende wijze en tot onze pijnlijke verrassing is een niet door ons gemaakte samenvatting van het concept in de media gekomen. Dat heeft tot veel commotie geleid. Wij betreuren dat zeer.

Onze reactie

Omdat in de notitie niet is ingegaan op belangrijke aspecten zoals wat doet de agrarische sector allemaal al om te verduurzamen, hoe kun je mensen meenemen in een veranderproces, hoe komen boodschappen over en omdat in de notitie nog geen feedback is verwerkt van partijen die we om input hebben gevraagd is de tekst onvoldragen. Wij snappen daarom heel goed dat er felle reacties zijn gekomen en dat veel boeren en andere betrokkenen zich miskend voelen. Dat geldt in het bijzonder voor de mensen in de Gelderse Vallei en het Groene Hart. Het spijt ons zeer dat dit is gebeurd.

In de verkennende notitie is o.a. geopperd dat woningbouw en zonneparken in de Gelderse Vallei een bestemming zouden kunnen vinden. Daardoor is de onbedoelde indruk ontstaan dat de landbouw daarvoor zou moeten wijken. Terwijl wij heel goed weten dat er in deze regio en in andere regio's door veel boeren al veel inspanningen worden geleverd om te verduurzamen. De initiatiefgroep Regie op ruimte neemt afstand van deze suggesties. Ze zijn geen onderdeel van onze plannen en het is niet aan ons daarover uitspraken te doen. Regie op ruimte beoogt immers boeren perspectief te bieden.

*Wij zijn voor een open discussie over de toekomst van ons landelijk gebied en de agrarische sector. Daarom maken we deze verkennende en inventariserende notitie openbaar. We maken daarbij de nadrukkelijke kanttekening dat de notitie **geen formele voorstellen of besluiten bevat en dat noch de voltallige initiatiefgroep regie op ruimte noch onze gesprekspartners hieraan gebonden zijn.***

We hopen dat we met deze toelichting de ontstane onduidelijkheid en zorgen kunnen wegnemen. We hopen op voortzetting van een constructieve dialoog over de toekomst van de landbouw en het landelijk gebied met als uitkomst duidelijkheid in beleid en perspectief voor boeren, en in het bijzonder voor jonge boeren.

Initiatiefgroep regie op ruimte

Hierna volgt de volledige tekst van de verkennende en inventariserende notitie zoals hierboven toegelicht.

Kortetermijnmaatregelen Stikstof voor lange termijn klimaat-, water- en biodiversiteitsdoelen: een eerste inventariserende verkenning

SAMENVATTING

- Uw vraag: hoe kunnen kortetermijnmaatregelen snel en stevig bijdragen aan de lange termijn doelen op vlak leefomgeving, en wat kan rol verhandelbare emissierechten zijn?
- **Korte termijn:** uitkopen piekbelasters op zand, uitkopen stikstofruimte via fosfaatrechten, dierrechten en eventueel hele bedrijven (dus minder dieren; PM hetgeen niet ons doel is maar het effect van de maatregelen) in Gelderse Vallei en Groene Hart. Eventueel rekening houden met andere, lange termijn, doelen bij selectie van uit te kopen bedrijven.
- **Middellange termijn:** schep duidelijkheid naar boeren via aanpassing van het huidige stelsel van verhandelbare rechten met een ammoniak-emissierecht en CO₂-rechten. Dit helpt boeren hun eigen keuzes te maken en de lasten eerlijk te verdelen. Bedrijven die sterker extensiveren en een maatschappelijk gewenste beweging maken worden daarmee gefinancierd door collega's die dat niet doen.
- Innovatie in bedrijfsopzet krijgt dan ook de ruimte. Verhandelbare rechten kunnen worden gebruikt de nadelen weg te nemen die duurzamere bedrijfsvormen nu ervaren in de grondmarkt en de markt van fosfaat- en dierrechten.
- Van oneigenlijke vermogensvorming is nauwelijks sprake en bedrijfsovernameprocessen hoeven er niet door gehinderd te worden.
- Gebiedsprocessen op basis van Ruimtelijke Ordening met bescherming van goede landbouwgronden, en actief grondbeheer via een Grondbank (en rechtenbank), afwaardering van gronden (Stikstoffonds) en langjarige contracten voor eco-systeemdiensten (zoals landschapselementen, akker- en weidevogelbeheer etc) zijn gewenst met het oog op investeringszekerheid van boeren op de langere termijn; zoals bepleit in het breed-gedragen *Regie op Ruimte* . <https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>

Inleiding

De minister van LNV stelde in een informeel overleg met de trekkers van het initiatief Regie op Ruimte eerder in mei 2021 de volgende vraag (onze notulering):

Hoe kunnen kortetermijnmaatregelen snel en stevig bijdragen aan de lange termijn doelen op het gebied van vooral stikstof en klimaat - en ook biodiversiteit, lucht, landschap en water - zonder te grote negatieve neveneffecten qua marktverhoudingen (met landbouw vaak als onderliggende partij en jonge boeren die niet van start of verder kunnen) en zonder oneigenlijke vermogensvorming. Hoe kan een stelsel van verhandelbare rechten hieraan bijdragen en/of welke andere interventies zijn hiervoor nodig (zoals grondbank; stikstoffonds e.d.).

We proberen deze vraag hieronder te beantwoorden vanuit het gedachtengoed van Regie op Ruimte¹. We gaan er daarbij vanuit dat **boeren vanwege hun langlopende strategische planning en investeringen bovenal belang hebben bij:**

- planologische duidelijkheid op lange termijn;

¹ Die ook terug te vinden zijn het eerder aan de minister aangeboden [Aanvalsplan Landschapselementen](#) .en ook een belangrijke rol spelen in het recent door de SER aangeboden advies mbt een landbouwakkoord.

- doelgericht beleid voor de milieugebruiksruimte dat voor langere termijn vastligt en ruimte laat voor innovatie en bedrijfsontwikkeling zodat ambitieuze doelen zo efficiënt mogelijk worden gerealiseerd en boeren hun ondernemerschap en vakmanschap kunnen inzetten om het beleid in te passen in de lokale situatie met haar specifieke opportuniteiten en de eisen (en betalingsbereidheid) van hun afnemers;
- opties om regionaal de lasten te verdelen wanneer de ene ondernemer beter in staat is bij te dragen aan de emissievermindering dan de ander, gezien locatie, (bouw)historie, strategische plannen, leeftijd etc.
- ondersteuning in het onvermijdelijke transitieproces
- voldoende uitzicht op verdienvermogen en financiële continuïteit.

Als deze zaken onvoldoende geregeld zijn, is het voor boeren zeer moeilijk om in te zien hoe ze zinvol kunnen bijdragen aan de transities, en komt beleid al snel over als afwenteling van maatschappelijke opgaven op het buitengebied.

Korte termijn

Kortetermijnmaatregelen interpreteren we als maatregelen waartoe de komende maanden moet worden besloten en die dan zo snel mogelijk moeten en kunnen worden uitgevoerd om de stikstofdiscussie, en daarmee de bouw en andere economische ontwikkelingen, vlot te trekken. Op korte termijn speelt technische innovatie nauwelijks een rol, dit vraagt veelal tijd. Op korte termijn is dus alleen vermindering van de veestapel een optie. Het gaat dan om vermindering van dierrechten resp. fosfaatrechten, deze verhandelbare rechten bevatten impliciet ook een recht op stikstofemissie. Wanneer die rechten vervallen, verdwijnt ook NH₃ emissie uit de sector. De rechten kunnen worden opgekocht (er is handel, dit gaat mogelijk het snelst), of er kan een opkoopregeling voor worden ingesteld. Bij een opkoopregeling kunnen (aan)biedingen ook beoordeeld worden op de effectiviteit (bijdrage aan depositie op natuur) en genoemde lange termijn doelen (klimaat, fijnstof, geur, water, etc.).

De rechten kunnen ook uit de markt worden gehaald door een hogere afroaming bij de huidige handel (bij fosfaat nu 20%, dat kan ook hoger) of door alle houders van rechten op een bepaald moment met x% te korten. Dat roept wel juridische en politieke vragen op: het lijkt niet erg fair, wordt door boeren geassocieerd met planschade / onteigening en is voor een demissionair kabinet mogelijk politiek lastig.

Het effect van een vrijwillige opkoopregeling is vooral dat boeren stoppen die komende jaren dat toch al van plan waren, en dat die productierechten niet in handen vallen van blijvende boeren. Die kunnen wel de grond kopen of pachten (of het veevoer kopen) en zo extensiveren. Voor de blijvende boeren doet de optie weinig als het gaat om planologische duidelijkheid, doelgericht langetermijnbeleid etc. Veelal zal het bij de stoppende ondernemers om oude gebouwen gaan. Te overwegen is om die vanuit landschapsoverwegingen (en voorkomen van ondermijning) meteen te laten slopen of voor dat doel op te kopen.

Regionale aanpak

Hoewel de ligging van bedrijven in de buurt van een Natura 2000-gebied een rol kan spelen in de beoordeling van biedingen in een opkoopregeling, lijkt het geen erg kosten efficiënte methode. Het is slimmer om vooral productierechten uit te kopen in van bedrijven in regio's die veel bijdragen aan de milieubelasting (overschrijding kritische depositiewaarde) op veel Natura 2000-gebieden, waaronder piekbelasters. In die gevallen zal ook een contract getekend moeten worden dat de omgevingsvergunning (milieuvergunning) voor die stallen wordt aangepast en er geen rechten van elders naar die locatie worden aangekocht door toekomstige eigenaren.

Onderzoek van Erisman en Strootman (2021 in bewerking) geeft aan dat dan vooral de Gelderse Vallei in aanmerking komt met grote piekbelasters op de zandgronden. In de Gelderse Vallei was ook al veel belangstelling voor een eerdere provinciale opkoopregeling. In het kader van de door ons en vele anderen voorgestane gebiedsprocessen zou dit gebied als eerste kunnen worden aangepakt. Het is een goed voorbeeld van het argument in Regie op Ruimte om de Ruimtelijke Ordening in ere te herstellen en opgaven te combineren: Het gebied lijkt uitstekend geschikt (centraal in het land, goede ontsluiting omdat het omringd is met spoorlijnen en autowegen) voor een nieuwe grote natuur-inclusieve Vinex-locatie die een goede bijdrage kan leveren aan de financiering van de uitkoop door voor de rechten te betalen (en mogelijk is er ook winst op de grondpositie). Eventueel kan zelfs de Wet Voorkeursrecht Gemeenten worden ingezet. Ook de bossenstrategie, behoefte aan landschapselementen en eventuele noodzaak van zonne-akkers (voor zover die niet op daken gerealiseerd kunnen worden) kan hier mogelijk deels worden ingevuld en eveneens meefinancieren. Een Grondbank (en rechtenbank) kan dan een rol spelen door de huidige uitkoop te matchen met de bouwlocaties waar over ca. 5 jaar de spa in het zand gaat en gelijktijdig via landinrichting de structuur van de resterende extensieve melkveehouderij wordt verbeterd.

Tegelijkertijd kunnen ook piekbelasters op de zandgronden worden uitgekocht (of in sommige gevallen met forse reductie van emissie en depositie worden verplaatst) aangezien die ook een grote bijdrage leveren aan de totale depositie op Natura 2000-gebieden. Opkoop wordt aanbevolen wanneer het bedrijf zichzelf niet in staat acht zijn emissie zeer vergaand terug te brengen. In sommige situaties wordt door het opkopen van de emissierechten en aanpassing van de omgevingsvergunning de locatie (met name gebouwen) vrijwel nutteloos en zullen deze *stranded assets* moeten worden opgekocht en gesloopt. Soms gaan deze processen sneller en zijn ze voor boeren minder belastend door in 1 keer het hele bedrijf met bezittingen en schulden over te nemen (een Truehand-constructie) en RVO of een andere organisatie de zaak te laten afhandelen.

Naast piekbelasters op de zandgronden en de Gelderse Vallei is er nog een gebied waar bij voorrang uitkoop of extensivering gevolgd door verdere gebiedsprocessen aan de orde is: de veenweidegebieden in het Groene Hart. Een minder grote piekbelastende regio, maar wel een regio waar voor bouw en industrie om het Groene Hart heen veel stikstofruimte nodig is. Bovendien geldt hier een sterke koppeling aan de problematiek van bodemdaling en CO₂ uitstoot. Met een CO₂-prijs die boven de 50 euro ligt is er bovendien een belangrijke externe financiering² waarbij extensieve melkveehouderij bij hogere waterpeilen behouden kan blijven en biodiversiteitsherstel kan plaatsvinden. Uitkoop van rechten en grond, waarna grond aan blijvende boeren met een kwalitatieve beperking / erfdiensbaarheid / aanpassing omgevingsvergunning wordt verkocht en het waterschap via de keur de verhoging van het waterpeil regelt, is dan de weg.

Door uitdrukkelijk te kiezen voor deze 2 gebieden en de piekbelasters op zandgronden, al of niet na een eerste rondje nationale opkoopregeling voor de zeer korte termijn, kan op vrij korte termijn stikstofruimte (en CO₂ beperking) worden verkregen die in de betrokken gebieden planologische duidelijkheid geeft en mee koppelt met de andere opgaven in het gebied. Bovendien blijft vooralsnog productiecapaciteit in andere (goede) landbouwgebieden gespaard. Tabel 1 geeft onze inschatting van de daarmee bereikte emissiereductie.

Tabel 1 Meest voor de hand liggende opties voor emissiereductie op korte termijn

² RLI, 2020: Stop bodemdaling veenweidegebieden; berekeningen WEcR in Groene Cirkel Graafstroom; Project Valuta voor Veen, Extensiveringspilot VIC Zegveld

Optie	Emissie-reductie	Mol/ha/jr winst gemiddeld over alle Natura 2000 (schatting)	Overig	Actie
Gelderse Vallei	66%	90	CO2 reductie KRW doelen	Kalverhouderij, piekbelasters, grond vrijmaken voor extensieve melkveehouderij en natuur
Piekbelasters zandgronden	66%	100	KRW doelen	Opkoop per provincie
Groene Hart	50%	20	CO2 reductie, bodemdaling	Koppeling met CO2 reductie

Wat betreft de *landbouw als onderliggende partij*: met deze gebiedsaanpak kan ook ervaring worden opgedaan in het programmatisch overdragen van verkregen stikstofruimte naar enerzijds de natuur en anderzijds de bouw of andere vragende sectoren. Het is onwenselijk als elke projectontwikkelaar gaat shoppen. Overdracht naar andere sectoren is niet heel veel anders dan het verkopen van landbouwgrond voor een andere bestemming. Ook grond kan niet door zomaar iedereen worden bebouwd (ondanks het zelfrealisatiebeginsel), die beschermen we – en goede gronden moeten we nog veel beter beschermen. Maar evengoed zien we het als fair als de democratie besluit tot bestemmingsverandering en daartoe de eigenaar (ruimhartig) compenseert. In essentie is dit een politiek vraagstuk, maar het op voorhand zien als de landbouw neerzetten als onderliggende partij helpt vermoedelijk niet erg. In feite is hier sprake van de klassieke cirkels van Von Thunen die aantoonde dat de landbouw rond de steden het intensiefst (in opbrengst per ha) is. Het is daar goed boeren, vanwege de voordelen van de goede grond (in delta's die die steden hebben voortgebracht), de stedelijke koopkracht en de logistieke infrastructuur. Als de vervuiling die bij die intensiteit hoort wordt aangepakt (omdat de stad behoefte heeft aan een schonere omgeving) verschuift een deel van de landbouw als een olievlek in een extensievere vorm weer wat naar de buitenring. En niet voor niets doen de landbouwcoöperaties in die ring net over de grens al heel veel zaken.

Middellange termijn

Voor de gewenste planologische duidelijkheid die ook boeren in de andere regio's nodig hebben voor hun strategische planning en investering, zal de overheid in kaart (letterlijk) moeten brengen hoeveel emissie ze in een gebied in 2025, 2030, 2035 toestaat en aan welke andere doelen voldaan moet worden (klimaat, Kaderrichtlijn water, biodiversiteit, luchtkwaliteit, geur, etc.). Een integrale benadering hiervoor is cruciaal. Het helpt daarbij als de overheid ruimtelijkeordeningsbeleid voert, de beste landbouwgronden identificeert en beschermt voor de landbouw en in overige gebieden ook zoekgebieden voor woningbouw, infrastructuur, energiewinning en bossen/natuur aangeeft, zodat gebiedsprocessen plaats kunnen vinden.

Ook los van dat RO-vraagstuk met zoekgebieden voor andere functies zijn kaarten nodig met emissieplafonds. Aandachtspunt daarbij is overigens dat een deel van de emissie niet in de veehouderij zit maar bij het uitrijden van mest door akkerbouwers (inclusief ex-veehouders die nog wat snijmaisareaal beheren)³. Afrekenbare stoffenbalansen zijn in dat kader ook gewenst.

³ Er lijkt dus iets voor te zeggen om de NH3 rechten 1:1 af te leiden uit fosfaat- en dierrechten (1 fosfaat resp. dierrecht geeft x / y NH3 rechten) maar die vervolgens te corrigeren aan de hand van de mestadministratie voor afvoer (resp.

De kaart met emissieplafonds per gebied (op zijn minst bufferzones en de rest van Nederland, maar mogelijk veel gedetailleerder) geeft meteen ook de benodigde reductie voor de regio, en zo mogelijk voor individuele bedrijven.

Er zijn nu twee mogelijkheden om die reductie te bereiken: omgevingsvergunningen aanpassen of verhandelbare rechten gebruiken. En die opties zijn gekoppeld aan de vraag: wie betaalt de schade door deze lagere emissienormen voor de boer (die de winst voor de natuur en de burger is): de overheid of deels ook anderen?

We hebben in Nederland met het verhandelbaar maken van melk- en suikerrechten en daarna dieren- en fosfaatrechten goede ervaringen met het beperken van producties via verhandelbare rechten⁴. Bij de introductie ervan treden vaak knelgevallen op, maar daarna wordt vrij geruisloos het doel bereikt. In de inleiding hierboven stelden we dat boeren behoefte hebben aan doelgericht beleid dat voor langere termijn vastligt en ruimte laat voor innovatie en bedrijfsontwikkeling en aan opties om regionaal de lasten te verdelen wanneer de ene ondernemer beter in staat is bij te dragen aan de emissievermindering dan de ander. Verhandelbare emissierechten dienen deze doelen bij uitstek. Ze hebben voor de overheid bovendien als voordeel dat de blijvende boeren meebetalen aan de uitkoop van de wijkende boeren.

Verhandelbare rechten voorkomen ook dat er stikstofruimte wordt overgedragen die er niet is. Bij gebrek aan expliciete rechten vindt nu externe saldering tussen sectoren plaats op basis van de vergunningen van bedrijven die soms veel ruimer zijn dan de werkelijke emissie. Dan is er het risico dat extern salderen leidt tot meer uitstoot. Niet binnen de landbouw (waar de fosfaat- en dierrechten de omvang van de veestapel beperken) maar wel bij andere sectoren. Verhandelbare emissierechten dienen dus te worden afgesplitst van de fosfaat- resp. dierrechten.

Door verhandelbare rechten worden sommige boeren uitgedaagd hun bedrijfsopzet zo te veranderen (of zulke stallen te bouwen) dat ze meer reduceren dan strikt nodig. De meerkosten daarvan kunnen ze verhalen op collega's die nog maar recent nieuwbouw hebben gepleegd of op een locatie zitten die zich minder leent voor bv. een multifunctionele bedrijfsontwikkeling (of daar als ondernemer niet getalenteerd voor zijn). Evenzo betalen boeren die willen groeien mee aan een prikkel voor anderen om te wijken, net als in de grondmarkt. Bovenal beprijzen de rechten de schaarse milieuruimte, en zijn dus een prikkel voor innovatie.

Verhandelbare rechten zorgen er dus voor dat bedrijven die vooral via efficiënte productie van voedsel hun inkomen behalen en daarbij willen groeien door schaalvoordelen en kostprijverlaging, ook een betaling genereren aan bedrijven die kiezen voor extensivering en meer maatschappelijke diensten zoals biodiversiteit of verminderde CO₂-uitstoot. Desgewenst kan de overheid dit mechanisme nog versterken door het nadeel dat meer extensieve bedrijven in de grondmarkt en de markt van fosfaat/dierrechten momenteel ondervinden (nl. dat ze niet op kunnen bieden tegen meer vervuilende bedrijven), te corrigeren. Zo kan bij aankopende intensieve of minder-duurzame bedrijven (bv. als zodanig geclassificeerd met de KPI systematiek van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel) een veel hoger afomingspercentage worden gehanteerd dan bij duurzame bedrijven of bedrijven die via een aankoop een betekenisvolle verduurzamingsstap realiseren.

aanvoer bij akkerbouwers) van mest en die ook NH₃ rechten te geven en plaatsgebonden te maken. Anders stijgt kunstmestgebruik vermoedelijk onnodig.

⁴ Voor economen is er geen verschil tussen dergelijke rechten en vergunningen maar anderen hikken nog wel eens aan tegen het woord "emissierecht". Ze vinden in principe dat je geen Recht kunt hebben op vervuiling, hooguit een Vergunning (die tijdelijk moet zijn vanwege ALARA en Best Available Technology principes). Voor een econoom geeft ook een vergunning rechten (op een geldstroom uit de toegestane productie). Essentieler is dan de vraag of je een vergunning of recht zomaar af mag nemen (onteigenen). In Nederland vinden we van niet. Je kunt ze tzt laten vervallen (voor de volgende generatie of over 25 jaar) maar als je ze op korte termijn intrekt is er planschade. Zie de nertsen die we ook na vele jaren discussie (dus ze konden het zien aankomen) nog 10 jaar hebben laten door boeren en dan ook nog goed hebben betaald. Of LPG stations binnen de bebouwde kom die forse vergoedingen krijgen om te sluiten.

Op korte termijn is het werken via de bestaande verhandelbare dier- en fosfaatrechten niet zo'n ramp want het gaat in eerste instantie toch niet om innovatie maar aantal dieren. Op langere termijn is er wel een probleem omdat het veel te weinig innovatie in het NH₃-spoor oproept. En bij opkoop is de overheid dan gedwongen om met individuele bedrijven zaken te doen in plaats van een oplossing waarvan met een algemene maatregel (zoals bij melkquota of fosfaat) de productie verminderd wordt en boeren via de markt onderling uitzoeken wie dat het meest efficiënt kan doen. De discussie is dus niet: moeten we wel of niet verhandelbare rechten, want die hebben we al, maar de echte vraag is: is het handig om de productieruimte alleen met verhandelbare fosfaat/dierrechten te begrenzen of is gezien de huidige situatie een begrenzing via NH₃ en CO₂ gewenst? Het antwoord is geredeneerd van de behoeftes van boeren onzes inziens een ondubbelzinnig ja als het gaat om uitbreiding van het rechtenstelsel. Voor CO₂ geldt ook nog dat boeren daaraan kunnen verdienen⁵. Dit geldt onverkort het feit dat de emissie zelf, gezien de stand van de techniek rond sensoren, op individueel bedrijfsniveau pas in komende jaren betrouwbaar is vast te stellen. Maar er kan eerst met 'proxies' worden gewerkt die ook een goed signaal geven voor innovatierichtingen: staltype, beweidingssysteem, etc.

Terzijde merken we nog op dat emissierechten niet alles regelen als het gaat om vitaliseren van het landschap, robuustere natuur, biodiversiteitsherstel, klimaatadaptatie en behoud van cultuurhistorische aspecten e.d. Hiervoor zijn langjarige contracten voor eco-systeemdiensten aan de orde, nadat via opkoopregelingen en afwaardering van gronden de maximale emissieplafonds zijn gerealiseerd die op genoemde kaarten zijn gespecificeerd.

Geen oneigenlijke vermogensvorming

Een zorg die bij verhandelbare rechten wel wordt geuit (zoals in de vraagstelling van deze nota) is die van oneigenlijke vermogensvorming en gevolgen voor de bedrijfsovernameproblematiek. Afgelopen 40 jaar is niet gebleken dat juist de (immateriële) rechten die overnameproblematiek verergeren, en daar zijn ook goede verklaringen voor. De 'rent', de winst van de efficiëntste bedrijven (pakweg die met 200 koeien met een kostprijs beneden de 34 cent per kg melk die willen uitbreiden) hecht zich nu aan de grondprijs en de fosfaatrechtenprijs. Deels verschuift bij verhandelbare rechten voor NH₃ en CO₂ de rent van grond en fosfaat naar deze rechten, maar niet uitgesloten is dat (in het begin) de balansen langer worden door betere verhandelbaarheid en het feit dat veel van de huidige onzekerheid uit de markt verdwijnt en de investeringsbereidheid toeneemt. Macro-economisch is dat geen probleem. De banken zullen onder Basel IV wel voorzichtig zijn met belenen. Ook micro-economisch is het geen probleem. Het argument dat er geld uit de sector stroomt is een misvatting. Als een boer extensiveert (hij koopt de grond en fosfaatrechten van zijn buurman die er een bungalow bij het dorp van bouwt) of de emissie-reducerende Lely Sphere aanschaft (waarbij geld naar de fabrikant en uiteindelijk ook de staalfabriek vloeit) stroomt er eenzelfde bedrag uit de sector. In deze situaties is er dus weinig verschil met de situatie dat een boer de buurman voor NH₃ rechten betaalt (en die er een bungalow van laat bouwen). Misschien is voor de lokale economie die bungalow dan nog maar de aardigste oplossing. Vanzelfsprekend zijn er boeren die zonder aankoop van rechten willen uitbreiden omdat dat in het buitenland voornamelijk ook kan. Dat is het jammere van boeren in een regio waar heel veel mensen willen boeren en de prijzen van grond en rechten daardoor een forse rent bevatten⁶. Die boeren moeten afwegen of de clustervoordelen nog opwegen tegen de hoge grondprijs of rechtenprijs (en veelal zijn dat ook nog leuke beleggingen) of dat ze

⁵ Zie boven: het lost veel van de veenweideproblematiek op. Uit berekeningen van WEcR blijkt dat akkerbouwers al bij 20 euro via groenbesters etc. maatregelen gaan nemen. Doordat ze hier een inkomensstroom kunnen krijgen, is de politieke pijn wellicht minder als je het goed uitlegt, en betaalt niet alleen de rijksoverheid maar via een programmatische aanpak ook de geïnteresseerde koper in CO₂ compensatie.

⁶ De enige oplossing die daaraan tegemoetkomt is er een waarbij agrarisch Nederland van 2035 gezien wordt als de net ingepolderde Noordoostpolder en de overheid de boeren selecteert (op de gewenste bedrijfstypen) die daarvan deel mogen uitmaken. De rest moet tegen die tijd beëindigd zijn. Dat is een onrealistisch scenario.

willen emigreren. Er zijn heel wat boeren die hier hebben gecasht en een mooi en groter bedrijf in Canada of Denemarken of Oost-Duitsland hebben opgezet. Ook dat is ondernemerschap, het hoeft niet allemaal hier.

Wat betreft de bedrijfsovername: toekomstige boeren die willen overnemen hebben belang bij duidelijkheid en ruimte om te ondernemen met behulp van die rechten. Er is in Nederland een uitstekende fiscale BedrijfsOvername Regeling (de BOR) waarmee balansen geruisloos doorgeschoven kunnen worden, dus de overnameprijs hoeft niet te stijgen. Wel kan het zijn dat als de som van grond, fosfaatrechten en NH3 en CO2 rechten toch wat hoger uitvalt dan nu het geval is, er familieleden zouden kunnen zijn die daar een aandeel van willen. Dat probleem bestaat nu ook al. Naast een zorgvuldig bedrijfsovernameproces kunnen daarvoor oplossingen gevonden worden door grond en rechten voorlopig (deels) via een familieonderneming te beheren en aan de volgende generatie te verpachten (uittredende ouders of broers en zussen kunnen ook als commanditair vennoot in beeld blijven).

En overigens is er geen gebrek aan bedrijfsopvolgers in dit land. Het percentage daalt ook niet. Op de grotere bedrijven is al sinds 2000 op 70% van de bedrijven met een ouder bedrijfshoofd een opvolger in zicht. Op de kleinste bedrijven neemt het zelfs (op een veel lager niveau) toe, blijkbaar nemen mogelijkheden van nevenbedrijven of multifunctionele opzet toe (of houdt men het aan als aantrekkelijke belegging met de loonwerker of buurman als uitvoerder). Alleen op de middenbedrijven loopt het percentage langzaam terug. Maar die problematiek van middenbedrijven is al oud; jonge mensen hikken al decennialang aan tegen de bedrijfsovername en een hoge schuld met lage cashflow met name op die bedrijven die wellicht net te klein zijn voor een rendabele exploitatie in de huidige vorm. Die problematiek staat grotendeels los van het wel of niet introduceren van verhandelbare rechten. Steun aan jongeren die de bedrijfsopzet van dergelijke bedrijven willen verduurzamen is dan meer op zijn plaats dan niet introduceren van verhandelbare rechten.

Innoveren en herstructureren

Het voordeel van verhandelbare NH3 rechten en CO2-rechten in aanvulling op fosfaatrechten is dus dat er innovatie wordt opgeroepen (van ander veevoer, genetica, technische innovaties als de Lely Sphere, potstallen, extensivering etc.). In feite gaat de instelling van de genoemde rechten om de vraag of je cru via fosfaatrechten/dierrechten alleen op “staarten” (aantallen dieren) stuurt of dat je ook innovatie in de breedste zin van het woord toe laat. Waarmee de markt de juiste 50% van de boeren selecteert die komende 20 jaar overblijven, dat die het gewenste bedrijfstype hebben dat efficiënt aan emissiereductie voldoet. Ook als je niet in innovatie in NH3-reductie gelooft en denkt dat het vooral uit aantallen dieren komt, dan nog kan het politiek wel eens heel verstandig zijn om dat de sector maar zelf uit te laten vinden en de keuze van de wijze van reductie aan boeren over te laten dan dit voor te schrijven via vermindering van aantal dieren.

Een voordeel van rechten is ook dat er relatief weinig overheidskennis en -bemoediging nodig is. RVO hoeft slechts het rechtenbank-kadaster te spelen net als bij fosfaat en controleren of rechten niet richting de bufferzones worden verhandeld, maar alleen (net als bij dierrechten) binnen die zones of uit die zones naar gebieden waar (enkele) bedrijven nog mogen groeien.

Bij het herstructureren van de sector met verhandelbare rechten moet integraal op aanvullende eisen worden gestuurd zodat ook *biodiversiteit, lucht, landschap en water* een rol wordt toebedeeld in de gewenste bedrijfstypen. De KPI systematiek van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel kan hierbij een goede rol spelen. Daartoe worden indicatoren op betrokken thema's gedefinieerd, een proces dat in kader van GLB-herziening al uitgetest wordt. Elk bedrijf krijgt dan een digitaal dashboard (op basis van de digitale facturen zoals in MINAS met robotic accounting en koppeling aan financiële administratie controleerbaar gemaakt aangevuld met satellietdata) en daarmee een score op een aantal KPI. Bedrijfs certificering kan daarop plaatsvinden en bedrijven kunnen worden geclassificeerd in 5 groepen: rood/oranje/geel/lichtgroen/donkergroen. Afromingspercentages in de emissiehandel

kunnen worden gedifferentieerd naar de kleur van de aankopende partij (voor of na aankoop) en wellicht kunnen rode bedrijven worden uitgesloten van aankoop.

Beoordeeld moet worden in welke mate de teruggang van de emissierechten van 50% (als we emissie even gemakshalve gelijk mogen stellen aan depositie) naar 2030 en bijbehorende tussendoelen geheel met innovatie (inclusief extensivering, meer natuur-inclusieve, multifunctionele bedrijfsopzetten) en natuurlijk verloop (15 a 20% van het areaal en mogelijk daarmee van de rechten zit op bedrijven waar de ondernemer ouder dan 55 jaar is en er geen opvolger in beeld is) kan worden gerealiseerd zonder dramatische gevolgen voor het inkomen.

Aangezien dat voor het inkomen van boeren problematisch is en er bovendien grote noodzaak is voor werkelijk biodiversiteitsherstel en een robuustere natuur is het cruciaal dat aanvullende activiteiten rond landschapsinrichting en -beheer en herstel biodiversiteit beloond worden door geld uit te trekken voor langjarige (bv. 25 jaar) eco-systeemdienst contracten zodat boeren een lonend alternatief hebben om hun grond anders aan te wenden.

In een aantal gebieden / situaties (bufferzones etc). moeten boeren veel verder terug dan de gemiddelde 50%. Daar ligt vergoeding voor die extra teruggang boven wat landelijk gemiddeld moet, dus voor hand. Dat kan op de manier zoals hierboven voor de Gelderse Vallei werd voorgesteld in een gebiedsproces door uitkoop van rechten of van gronden en rechten waarna gronden weer kunnen worden uitgegeven als natuurpacht of na afwaardering kunnen worden verkocht.

Een grondbank (annex emissierechtenbank) is bij dit alles nuttig omdat er in een gebiedsproces met landinrichting 3.0 regie nodig is en omdat daarbij processen niet synchroon verlopen. Een actieve positie van een Grondbank die dan met grond en rechten processen kan vlot trekken is gewenst. Het is daarmee een uitvoeringsinstrument bij Ruimtelijke Ordening.

De uitgaven voor uitkoop van rechten, gronden en soms gebouwen en het daarbij afwaardering van gronden of het uitgeven van lange termijn biodiversiteitscontracten om gronden extensiever te gebruiken kunnen worden gefinancierd uit een Stikstoffonds dat deels gevuld kan worden uit verkoop van rechten en gronden aan andere sectoren en verder uit de algemene middelen. Omdat de burger niet de werkelijke kosten van voedsel betaalt, is een verhoging van de btw, voor lage inkomens gecompenseerd uit dezelfde verhoging, zeer verdedigbaar. Verduurzaming impliceert ook verschuiving van belastingen van arbeid naar consumptie.