



‘NIEUWKOOPS MODEL’ SECOND OPINION

Datum: 8 april 2021

Opdrachtgever: Rob Ligtenberg, provincie Zuid-Holland, Mark Blomsma,
provincie Utrecht

Opstellers: Jan Willem Erisman, Christiaan de Ruijter en Martine Leewis

Status: Definitief

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Inhoud

1.	Samenvatting.....	2
2.	Inleiding.....	4
2.1.	Inleiding.....	4
2.2.	Verantwoording.....	4
2.3.	Leeswijzer	5
3.	Algemene beschouwing	5
3.1.	Inleiding.....	5
3.2.	Voordelen	5
3.3.	Risico's	6
3.4.	Rekenmethode model.....	9
3.5.	Reflectie op voordelen en risico's	11
3.6.	Aanbevelingen voor de pilot	13
4.	Beantwoording gestelde vragen.....	17

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

1. SAMENVATTING

Binnen een kort tijdsbestek is via gesprekken, doornemen van achtergrondinformatie en expert judgement een mening gevormd over het Nieuwkoopse Model waarbij de initiatiefnemers ruimte bieden aan marktpartijen met een stikstofruimte behoefte door versneld te innoveren, perspectief te geven aan de boeren die willen doorgaan en natuurwinst te behalen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de actoren in het model en hun verwachte bijdrage. Daarnaast hebben wij een risico inschatting gemaakt omdat in ons oordeel het model alleen optimaal kan werken als alle partijen meewerken. Tot slot hebben we in de tabel aanbevelingen gedaan voor de pilot.

Actor	Verwachte bijdrage	Risico	Mogelijke oplossing/test pilot
Stoppende boeren	<ul style="list-style-type: none"> • Afzien stikstofrechten • Verkoop P-rechten • Grond voor landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Boer verkoopt/verleest NH3 rechten • Verkoop/verpachten grond ander gebruik 	Coöperatie beheert fonds en zorgt voor emissieplafond
Deelnemers Nieuwkoopse model: blijvers	<ul style="list-style-type: none"> • Grote innovatie stap • Meer circulair werken • Extra afname emissie dichtbij natuur • Geen afwentelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Rijksbeleid vergt herziening vergunning of andere/extra maatregelen • Markt valt weg of NH3 prijs te laag • Innovatieresultaat valt tegen • Geen zekerheid dat 56% benutbaar is na periode van verleasen 	Borgstelling bij veranderend beleid Pilot garandeert 10 jaar zekerheid voor de innoverende blijver
Natuur- en milieuorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen in de boeren • Inpassen in eigen beleid • Afzien van procedures tegen vergunningaanvragen 	<ul style="list-style-type: none"> • KDW wordt niet gehaald • Lokale belasting blijft te hoog • Basiskwaliteit natuur wordt niet gehaald 	Leid een emissieplafond af vanuit KDW Volg stappen naar realisatie plafond
Saldonemers	<ul style="list-style-type: none"> • Voor langere tijd zekerheid bieden • Voldoende betalen voor de stikstof ondanks dat maar een klein deel nodig is 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe rijksregelingen voor de sector • Andere maatregelen die lease onnodig maken • Juridisch onhoudbaar 	Goede juridische borging contract
Provincie en Rijk	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanpassing beleid zodanig dat model niet meer kan functioneren • Lange termijn duidelijkheid voor blijvers 	<ul style="list-style-type: none"> • Lock-in waardoor doelen onhaalbaar • Stikstofreductie valt tegen • KDW bereik onvoldoende • Er wordt ook betaald voor wettelijke verplichte reductie (bij nieuwbouw) 	Formuleer minimale waarden voor de innovatieve stal Definieer een emissieplafond voor de 1 km schil rond NP Ga uit van actuele emissies Zorg voor adequate monitoring

Het grootste risico voor het succes van het model zit wat ons betreft in de medewerking van de stoppende boer, de onzekerheid over het succes van innovaties en de lange termijn garanties van overheden die tot op heden niet zijn gegeven. Wat de methodiek betreft zouden wij aanbevelen uit te gaan van de actuele emissies voor het gehele bedrijf en een emissieplafond teruggerekend vanuit de bijdrage aan de kritische

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

depositiewaarden. Adequate monitoring is essentieel om het succes te kunnen volgen en tijdig bij te sturen.

Wij hebben twee aanbevelingen gedaan voor een pilot. De eerst is een uitgebreide pilot met een looptijd van 10 jaar waarin goed onderzocht kan worden hoe de risico's uit de tabel voor de verschillende actoren kunnen worden afgedekt. Dit vergt een lange voorbereiding. De tweede aanbeveling betreft een relatief kleine pilot met een of twee bedrijven en een marktpartij waarbinnen getoetst kan worden wat er voor nodig is om partijen tot een overeenkomst te laten komen. Onder begeleiding van een stuurgroep waar alle betrokken actoren bij betrokken zijn en waar ook goede afspraken gemaakt worden over de verwachtingen en de oplossingen bij tegenvallende resultaten.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

2. INLEIDING

2.1. Inleiding

Eind februari 2021 is door de provincies Zuid-Holland en Utrecht aan de opstellers van dit rapport het verzoek gedaan een 'second opinion' op het Nieuwkoops Model te leveren. In de opdrachtbeschrijving wordt het Nieuwkoops Model als volgt omschreven: *In de afgelopen periode is door veel partijen hard gewerkt aan het realiseren van het Nieuwkoops Model; een manier om te komen tot vermindering van de stikstoflast op N2000 gebieden door verschoning bij de (landbouw)bedrijvigheid te stimuleren. De basis hiervoor is de koppeling tussen ruimte geven aan het verlesen of extern salderen van stikstofruimte en verschoning (ook wel innovatie genoemd).* In het kort komt het erop neer dat stalinnovaties worden doorgevoerd waarbij de jaarkosten worden vergoed door een deel van de vrijkomende NH₃-emissie te verlesen. Het andere deel komt ten goede aan de natuur.

De provincie ZH en de provincie Utrecht staan beide positief tegenover het initiatief en zouden het model om willen zetten naar beleidsregels. Er zijn echter vragen gerezen over het model en de mate van het te verwachten succes, zowel juridisch als inhoudelijk.

De provincie ZH heeft daarom het initiatief genomen om een second opinion aan te vragen bij deskundigen die tot op heden geen aandeel in de ontwikkeling van het model hebben gehad. Voorwaarde voor ondergetekenden was dat de second opinion geheel onafhankelijk uitgevoerd kan worden met raadpleging van alle (potentieel) betrokkenen. Belangrijkste doel is om een externe toets te krijgen op de haalbaarheid, de effectiviteit en de risico's van het Nieuwkoops Model en de relatie te leggen met andere doelen.

Hierbij doen wij onze bevindingen toekomen, waarbij wij de vragen van de provincie hebben meegenomen. Wij hebben de volgende lijn gekozen. Ons uitgangspunt is dat als alle actoren meewerken het model optimaal zal functioneren en haar belofte zal nakomen. Dit geldt dus voor de stoppende boeren, de blijvende boeren, de overheden (Rijk, provincie), Natuurmonumenten, milieuorganisaties en de marktpartijen. Wij hebben daarom de risico's van het model en die per actor in kaart gebracht en daarvoor zover mogelijk aanbevelingen voor gedaan om de risico's voldoende af te dekken. Wij hebben tot slot ook aanbevelingen gedaan voor wat er in de pilot uitgezocht zou moeten worden.

2.2. Verantwoording

De second opinion is, omwille van de voortgang in de besluitvorming, in heel korte tijd tot stand gekomen. We hebben ons gebaseerd op onze eigen kennis en ervaring, en in een vruchtbare interactie (noodzakelijkerwijs digitaal) samen gereflecteerd op de informatie die we kregen. Het rapport is daarmee gebaseerd op de expert judgement van de drie auteurs. Ons advies is op eigen titel en onafhankelijk van anderen opgesteld; de organisaties waar we in of mee werken hebben geen betrokkenheid gehad. We zijn blij dat we in korte tijd betrokkenen hebben kunnen spreken. De volgende gesprekken hebben plaatsgehad:

- 12 maart gedeputeerde en ambtenaren van beide provincies
- 18 maart: LTO en initiatiefnemer
- 22 maart Natuurmonumenten en Zuid Hollandse Milieufederatie
- 23 maart LTO en initiatiefnemer
- 8 april, korte beantwoording van vragen van provincies, Natuurmonumenten en LTO n.a.v. concept rapport

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Zoals gesteld, het eind advies voor de verantwoordelijkheid van de opstellers op persoonlijke titel

- Jan Willem Erisman, hoogleraar Milieu en Duurzaamheid
- Christiaan de Ruijter, projectleider bouw (stallen) en milieu Zuid-Holland
- Martine Leewis, oud bestuurder en bestuurskundige

2.3. Leeswijzer

In het eerste deel van onze rapportage houden we een algemene beschouwing over hoe wij de meerwaarde van het Nieuwkoop Model inschatten, welke risico's we zien voor de rol van de verschillende partijen in het model, geven we een reflectie op die risico's en mogelijke oplossingen en doen we aanbevelingen voor de inrichting van de pilot. Tot slot beantwoorden we in het laatste hoofdstuk de specifieke vragen die gesteld zijn bij de opdrachtverlening.

3. ALGEMENE BESCHOUWING

3.1. Inleiding

Hier geven wij eerst een overzicht van de meerwaarde van het model, de voordelen, om daarna in te gaan op de risico's. Vervolgens geven wij aanbevelingen over hoe om te gaan met de risico's en de zaken die in de pilot uitgezocht zouden moeten worden. In hoofdstuk 4 hebben wij de specifieke van de vragen van de provincie uit de opdracht beantwoord. Deze antwoorden zijn verwerkt in dit hoofdstuk.

3.2. Voordelen

Het Nieuwkoopse Model belooft het volgende:

'Een groot deel van de melkveehouders in het gebied van Nieuwkoop heeft de handen ineengeslagen. In 2020 hebben zij samen met LTO Noord een voorstel gepresenteerd, waarmee wordt beoogd de stikstofemissie- en depositie vanuit de agrarische bedrijven te verminderen door innovatie. De inzet is dat een agrariër door middel van innoverende maatregelen de stikstofemissie – en depositie drastisch vermindert, de hiermee vrijkomende stikstofruimte voor 44% inlevert ten behoeve van de natuur, en de resterende 56% tegen betaling tijdelijk beschikbaar kan stellen aan projecten en plannen van een of meerdere derden tegen betaling (verleasen). De stikstofruimte die ten gunste komt aan de natuur (44%) is groter dan die bij verkoop van het bedrijf verplicht vrijvalt (30%). Met de inkomsten vanuit het verleasen kan de agrariër de investeringskosten financieren. Deze extra inkomsten zijn noodzakelijk omdat de investeringen verder zullen gaan dan wat wettelijk verplicht is en volgens de agrariërs daarom niet volledig kunnen worden betaald vanuit de reguliere bedrijfsvoering. Volgens dit voorstel zou de stikstofruimte na afloop van de verleaseperiode weer terug moeten gaan naar de agrariër, zodat hij eventueel kan uitbreiden. Belangrijk ook voor de agrariërs is dat zij op deze manier de beschikking blijven houden over deze stikstofruimte verbonden aan de Wnb-vergunning. Zij zien dit als een van de weinige zekerheden die zij hebben. Om deze aanpak zo succesvol mogelijk te laten zijn en om een vliegwiel te creëren moeten stoppers van deze mogelijkheden worden uitgesloten. Indien een agrariër stopt, dan vervalt de stikstofruimte aan de natuur of een ander doeleind.'

Als het model doet wat het belooft, kent het verschillende voordelen:

[Door boeren zelf bedacht](#)

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

- Het is ontwikkeld door de boeren zelf en die zijn daarmee gemotiveerd om mee te doen en de belofte van vergaande emissiereductie te realiseren.
- Het Nieuwkoops model gaat uit van een coöperatieve gedachte. Dat biedt naast objectieve voordelen, ook ruimte voor 'zachte waarden' als verbondenheid met het gebied, de burens en collega's.

Potentie van het vliegwieleffect

- Het beoogde vliegwieleffect levert grote winst op door het wegvallen van de vergunning van stoppende bedrijven, inclusief het afkomen van de fosfaatrechten met 20%.
- Als bedrijven stoppen in een schil rond N2000 heeft dat extra meerwaarde vanwege de grote depositiebijdrage op N2000-gebieden.

Snel en simpel

- Het gaat uit van grote stappen innovatie waardoor stikstofruimte wordt gecreëerd en niet zoals gebruikelijk het opvullen tot de norm of voldoen aan de wettelijke verplichtingen
- Snelheid: in de loop van een paar jaar worden al grote stappen gezet
- Eenvoud: geen ingewikkelde rekenregels of voorschriften

Privaat geld

- Het levert extra inkomsten voor de boer vanuit private partijen. Dit levert een marktincentive i.p.v. (gemaximeerde) overheidsfinanciering door subsidies.
- Privaat geld kent geen belemmerende staatsteunregels, iets dat voor publieke middelen wel geldt.

Goed voor boeren, economie en natuur

- Een van de grootste problemen sinds de PAS uitspraak is dat allerlei sectoren in de Westelijke Randstad 'op slot' zitten; bouwprojecten liggen stil, infraprojecten liggen stil, industrie ondervindt belemmeringen etc. Als er versneld stikstof ruimte komt, kunnen sectoren als het Havenbedrijf en andere industrie, maar ook woningbouw, wegenbouw etc weer ontwikkelen. Vandaar de belofte: het Nieuwkoops Model is goed voor boer, economie en natuur

3.3. Risico's

Naast de belangrijke voordelen van het Nieuwkoops Model, zien wij ook enkele risico's. Deze risico's zijn merendeels te relateren aan het vertrouwen dat actoren wel, of niet, in de werking van het model hebben. Voor overheden is het lastig dat ze op verschillende rollen tegelijkertijd worden aangesproken. Namelijk als mede-initiatiefnemer van de pilot (initiator) toezichthouder, vergunningverlener en handhaver (juridisch kader), partij in publiek-private samenwerking (dealmaker) en participant in een gebiedsproces (deelnemer/facilitator). Het risico hierbij is dat het niet eenvoudig is om de door andere betrokkenen gevraagde duidelijkheid en daadkracht te bieden, en dat kan weer tot bestuurlijk afbreukrisico en afhaken van partijen leiden.

Onze aanname is dat het model gaat draaien als alle actoren meewerken. Vertrouwen laat zich niet dwingen; dus iedereen moet voldoende comfort ontlenen aan de te maken afspraken en te benoemen leerpunten in de pilot.

We hebben ons ingeleefd in (en deels gesproken met) de volgende actoren:

- Boeren:
 - Stoppende boeren

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

- Deelnemers Nieuwkoops Model (blijvende innoverende boeren)
- Natuur- en milieuorganisaties
- Saldonemers
 - Havenbedrijf
 - Bouw
 - Andere potentiële saldonemers
- Rijk, Provincie en gemeente

Hieronder geven we per actor de risico's weer. Tot slot geven we de risico's van het rekenmodel zelf.

De stoppende boer

Het Nieuwkoops Model gaat uit van de bereidheid van stoppende boeren om hun land en stikstofruimte ter beschikking te stellen aan de blijvers (fosfaatrechten zijn landelijk te koop). Maar de vraag is natuurlijk of deze aanname niet te optimistisch is. Wij zien de volgende risico's:

- Op dit moment is niet duidelijk hoe precies de 'populatie' van het Nieuwkoops Model is samengesteld (aantal daadwerkelijke stoppers, aantal daadwerkelijke blijvers, geïnteresseerden in gebiedsafspraken).
- De stoppende boer wil zoveel mogelijk rendement halen uit zijn bedrijf en grond en gaat op zoek naar de hoogste bieder(s). Kan het voldoende geborgd worden om eerst landbouwgrond en stikstofruimte voor verleasing of verkoop aan te bieden aan het collectief?

De provincie heeft salderen voor de 60 boeren rond de Nieuwkoopse Plassen uitgezonderd van de generieke salderingsregeling en voor de provincie Utrecht geldt dat voor alle boeren. Dit lijkt te regelen dat de stoppende boer alleen kan aanbieden aan de blijvers in het gebied en niet zelfstandig kan aanbieden aan een saldonemer buiten het gebied. (met aftrek van 30% ten bate van de natuur). De vraag is echter of deze uitzondering voldoende is om de stoppende boer mee te laten werken binnen het model. Voor stoppende boeren buiten het gebied die in het model worden betrokken geldt de uitzondering niet. Marktpartijen die stikstofruimte zoeken zouden ook met deze stoppende boeren kunnen salderen om zo in hun stikstofruimte te voorzien en daarmee niet deelnemen in het model, wat invloed heeft op het functioneren van het model en de prijs voor de stikstofruimte.

De innoverende blijvende boer

De innoverende blijver neemt een bepaald risico. Om te beginnen wil hij/zij er op kunnen vertrouwen dat de investeringen die gedaan worden het doel dat bereikt moet worden daadwerkelijk dichterbij brengt. Met andere woorden, de spelregels moeten niet aldoor veranderen. Hij zal voldoende lange termijn perspectief willen hebben.

Vervolgens moet het verdienmodel voldoende solide zijn. De initiatiefnemers hebben vertrouwen in de markt, maar de markt is er nog niet en het is de vraag is hoe die zich ontwikkelt. Daarbij is de vraag of er voldoende voor de gereduceerde stikstof betaald wordt om de investering voor de innovatie te bekostigen. De marktprijs die minimaal nodig is (€ 40-€50) om de beoogde innovatie te realiseren, schatten wij als hoog in. Ook is nog onzeker of de bank meegaat in het model dan wel bepaalde voorwaarde aan de financiering gaat stellen.

Er is ook onzekerheid over de ontwikkelingen rond de emissiereductie in stallen; wordt de lage RAV code in de praktijk ook waargemaakt (uitspraak rechtbank Friesland 11 maart)? Tot slot is de vraag of de gecreëerde 56% ruimte ter beschikking blijft voor de blijver. Het kan zijn dat het rijksbeleid verandert zodanig dat de 56% vervalt of dat de boer nog verder moet reduceren.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Het risico bestaat dat de innoverende blijver onvoldoende stappen zet waardoor de reductie in emissie en depositie achterblijft (volgt minimaal de autonome ontwikkeling), en er tegelijkertijd geen mogelijkheden meer zijn om de boer verder tot innovatie aan te zetten (lock-in).

Saldonemers

De markt voor stikstof is er nog niet en het rijksbeleid is nog in ontwikkeling. Er is daarom ook nog geen prijs voor stikstof en het is nog onduidelijk of de prijs voldoende is voor de blijvers om te kunnen innoveren. Marktpartijen hebben doorgaans niet alleen ruimte op de Nieuwkoopse Plassen nodig maar ook op andere Natura 2000-gebieden. De vraag is hoe dat doorwerkt in de stikstofstrategie van het bedrijf en of er voldoende motivatie is om zich te binden aan het Nieuwkoopse Model of dat daarbuiten ruimte gevonden wordt.

Marktpartijen zullen zich voor lange termijn contractueel vast moeten leggen en voldoende moeten betalen voor de stikstof. De marktpartijen zelf willen voldoende zekerheid hebben dat zij de stikstofruimte kunnen blijven gebruiken voor de duur van het contract. Zij zullen echter ook de flexibiliteit willen hebben voor het geval dat het (rijks)beleid zodanig verandert dat zij van het contract af willen zien. Het risico bestaat dat voor de marktpartijen het beleid bijvoorbeeld vraagt om structurele veranderingen niet alleen voor stikstofemissie maar bijvoorbeeld ook t.a.v. klimaat of duurzame energie.

Natuur- en milieuorganisaties

De Milieu- en natuurorganisaties zullen erop moeten vertrouwen dat het model voldoende bijdraagt aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen van de natuurgebieden. Daarbij zullen zij af moeten zien van procedures tegen vergunningaanvragen. Zij zullen zich ook hard moeten maken voor opschaling van het model om zo een zo groot mogelijk effect te hebben. De Commissie Remkes heeft aanbevolen om de Kritische Depositie Waarden (KDW) als uitgangspunt te nemen voor het stikstofbeleid. Dit is in de stikstofwet overgenomen en hiervoor is het oppervlak zonder KDW overschrijding opgenomen als doelindicator. Koppeling met rijksbeleid en daarbij het realiseren van de KDW ontbreekt momenteel in het model en de inzet van de natuur- en milieuorganisaties zal bij het mee-ontwikkelen van het rijksbeleid zodanig moeten zijn dat het model voldoende kan blijven functioneren.

Het risico voor de Natuur- en milieuorganisaties is dat de KDW niet (tijdig) gehaald worden, bijvoorbeeld omdat de reducties niet op de juiste plaats gebeuren of omdat door een lock-in effect er een standstil ontstaat en geen verdere reducties mogelijk zijn.

Het rijk en de provincie

Er is geen koppeling met de Kritische Depositie Waarden (KDW), waardoor die mogelijk uit zicht geraakt. Betrokken overheden zullen altijd de afweging moeten maken tussen wachten of dit model gaat werken, of inzetten op andere beleidsinstrumenten als uitkoop om de KDW te halen. Logischerwijs is besluitvorming hierover een politiek/democratische aangelegenheid, waarbij om te beginnen de kabinetsformatie tot andere uitgangspunten kan leiden. Er zijn daarom geen lange termijn garanties voor de boer omdat overheidsbeleid verstoring kan werken.

Specifiek voorzien we een risico voor het Nieuwkoops Model omdat er nog te veel onduidelijkheid over het rijksbeleid bestaat dat nog in ontwikkeling is. Het rijksbeleid gaat nu nog uit van vrijwilligheid bij het nemen van maatregelen. Als het doelbereik niet in zicht is kan dit mogelijk worden omgezet in gedwongen reducties of opkoop, dus ook in Nieuwkoop. Het beleid ten aanzien van salderen zou ook kunnen wijzigen, zo zou bijvoorbeeld het: salderen als instrument van tafel kunnen gaan of er zou een strikte scheiding

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

tussen het salderen van NOx en NH3 kunnen komen. Ook zou intern salderen voor NOx binnen een grotere projectdefinitie tot de mogelijkheden kunnen gaan behoren zodat er geen ruimte van boeren meer nodig is. De provincie is tot op zekere hoogte afhankelijk van rijksbeleid en kan de boeren zonder medewerking van het rijk niet de lange termijn duidelijkheid bieden die gewenst is.

Er zijn veel onzekerheden over hoe het model uitpakt en wat ongewenste neveneffecten zijn. Een voorbeeld betreft het type bedrijf dat mee kan en wil in dit model. Het risico bestaat dat door het model de wat extensievere boeren die geen grote investeringen in technologie willen maar hart voor het landschap hebben uiteindelijk niet mee kunnen komen en stoppen. Dit is in principe een aandachtspunt bij ieder model. Het verlies van deze boeren kan ten koste gaan van de kwaliteit van het landschap. Tot slot bestaat er het risico op afwenteling, bijvoorbeeld richting klimaat, biodiversiteit en waterkwaliteit, waardoor van rijkswege nieuwe maatregelen nodig zijn om doelen voor die thema's te halen.

Onze aanbevelingen zijn gebaseerd op bovenstaande inschatting van de verschillende risico's voor de partijen. Naast deze risico's hebben we ook naar de rekenmethodiek zelf gekeken en geven daar in het volgende hoofdstuk toelichting op.

3.4. Rekenmethode model

Bij de rekenvoorbeelden wordt uitgegaan van een ammoniakemissie van 13 kg /koe/jaar en een mogelijkheid om door innovatie de stalemissie te verminderen naar 4 kg/koe/jaar. De gemiddelde emissie ligt in Nederland op 8,6 (CBS, 2019) en in het Nieuwkoopse plassengebied op 11 (volgens opgave van de boeren). In de kamerbrief van 24 april 2020 is een voornemen opgenomen om de eisen aan stalvloeren bij nieuwbouw van stallen verder aan te scherpen naar:

- Max. 6,5 kg/koe/jaar in 2025
- Max. 4,0 kg/koe/jaar in 2035

Op de RAV-lijst hebben de best scorende vloersystemen momenteel een emissie van 6,0 kg/koe/jaar.

Autonome ontwikkeling

Conform het Besluit Emissiearme Huisvesting is bij nieuwbouw een vloersysteem bij nieuwe stallen toegestaan met een NH3-depositatie van max. 8,6 kg/koe. Dit betreft vloeren met een voorlopige of definitieve goedkeuring zoals vermeld op de RAV-lijst. Er is conform bovenstaande wel een voornemen, maar nog geen wettelijke verplichting voor de komende jaren waarbij de maximale eis wordt verlaagd. Bij de keuze om een oude stal te vervangen of een bestaande stal uit te breiden is een veehouder wettelijk verplicht om tenminste terug te gaan van 13,0 (koeien zonder weidegang) of 12,35 kg (koeien met weidegang) naar 8,6 kg. De verplichte reductie bij vervangingsinvesteringen is dan resp. 4,4 en 3,75 kg of wel 34 en 30 %. Zonder aanvullende regelgeving en/of stimulerend beleid kan het nog enkele decennia vragen voordat alle aanwezige stallen emissiearm zijn uitgevoerd.

Verschillen autonome ontwikkeling en het Nieuwkoopse Model

Bij inzet van de het Nieuwkoopse Model zijn er de volgende verschillen:

1. Het model is een aanjager om in bestaande stallen te innoveren. Autonoom: geen innovatie zonder bouwplan voor uitbreiding.
2. NH3 die vrijkomt door te innoveren gaat voor 44% naar de natuur. Autonoom: dit kan bij volledig intern salderen 0% zijn (hoger beroep uitspraak Friesland moet uitsluitel geven).

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

3. Er liggen concrete plannen bij div. agrariërs, zodat al op korte termijn innovatie uitgevoerd zal worden.
4. Als de prijs voor verleen voldoende hoog is ligt er een prikkel om verder te gaan in de investering dan wettelijk verplicht. Bijv. naar 4,0 kg/koe in plaats van 6,0 of 7,0 kg/koe. Met het opnemen van een maximum NH3-getal bij de innovaties wordt hierin een borging gelegd.
5. Stoppende boeren leveren alle NH3 in, dit komt minimaal 44% ten goede aan de natuur. Bij extern salderen (autonome ontwikkeling) komt 30% ten goede aan de natuur.

Verwachte ontwikkeling NH3-reductie

Op basis van diverse aannames verwachten we een autonome ontwikkeling in NH3-reductie over een periode van 10 jaar ongeveer 10% meer emissiereductie gerealiseerd wordt. Daarbij is wat betreft de pilot een voorzichtige benadering ingezet (2 bedrijven per jaar extra die investeren in innovatie boven de autonome ontwikkeling).

Welke emissiereductie is nodig?

De depositie bijdrage van de landbouw aan de totale depositie is ongeveer 45%, zeg 540 mol/ha/jr. De depositiebijdrage vanuit de schil van 1 km rond het Natura 2000-gebied varieert van de 0,2 tot max 6% van de totale depositie zijnde 1440 mol/ha/j (zie figuur hieronder). Dit is ongeveer 2 tot 85 mol/ha/jr per 1x1 km vlak, waarvan er ongeveer 30 zijn met een gemiddelde bijdrage van 0,5% ofwel $7 \text{ mol/ha} * 30 = 210 \text{ mol}$.



Figuur: Gebiedsanalyse stikstofdepositie Nieuwkoopse Plassen. Weergegeven is de bijdrage van de 1x1 km vakken aan de depositie op het Natura 2000-gebied (<https://geo.zuid-holland.nl/kaart/stikstof/>)

Om de KDW te halen in het gebied, zal de depositie ongeveer gehalveerd moeten worden, met 726 mol (de laagste KDW is 714 mol in het gebied). De bijdrage van de verschillende sectoren aan de huidige depositie geldt ook voor de overschrijding van de KDW, ofwel de landbouw zal 45% van 726 mol voor haar rekening moeten nemen, en de schil van 1 km gemiddeld 0,2-6% van deze depositie. Aangezien de emissie – depositie relatie op dit schaal niveau lineair is, zal de emissie in de hele schil gemiddeld moeten halveren, rekening houdend met de locatie (zie figuur), waar sommige 1x1 km vakken meer bijdragen dan anderen.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Het zal dus effectiever zijn als de stoppende boeren in de hogere bijdrage gebieden zitten en de blijvers in de lage bijdrage gebieden. Als er geen vliegwieleffect optreedt zal de depositie per bedrijf van de blijvers met 44% afnemen uitgaande van $13 - 4 = 9$ kg NH₃, ofwel $0,44 * 9 / 13 = 31\%$ van de huidige emissie, wat te weinig is om aan de gemiddelde 50% te voldoen en gelijk is aan extern salderen.

Is er sprake van afwentelling?

De hamvraag is of we in de praktijk voldoende kunnen borgen dat de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden écht, aantoonbaar, definitief minder wordt? Dus niet op papier, maar meetbaar buiten. Hier zit de grootste zorg voor natuurorganisaties en dreiging van juridische procedures. Waarbij wij constateren dat afwenteling niet uit te sluiten is. Afwenteling heeft plaats omdat het alleen over stalemissies gaat en niet over beweiden/aanwenden. Momenteel maakt dat de helft uit van de totale emissie van een melkveebedrijf. Andere afwenteling zit op klimaat, waterkwaliteit en biodiversiteit, in de betekenis dat wel in het model naar stikstofdepositie wordt gekeken, maar niet naar effecten op energiegebruik, broeikasgassen, uitspoeling, biodiversiteit etc. Wanneer de productie toeneemt en de ammoniakemissie afneemt, kan het nog steeds zo zijn dat door meer aanvoer van voer, mestmanagement, toename van mesthoeveelheid, etc. de broeikasgassen toenemen en/of luchtverontreinigende stoffen. Dit zou in het rekenmodel moeten worden meegenomen.

Juridische houdbaarheid vergunningen en handhaafbaarheid afspraken valt buiten de scope van ons onderzoek.

3.5. Reflectie op voordelen en risico's

Samenvattend kunnen wij constateren: *'het wordt beter, maar is het genoeg?'*

We constateren, op basis van onze gesprekken en na lezing van de stukken, dat alle betrokkenen verwachten dat het Nieuwkoops Model de nodige verbeteringen in reductie van stikstofemissie laat zien. Maar wanneer is goed, goed genoeg? We geven eerst een reflectie op de voordelen en risico's van het Nieuwkoops Model zoals het nu op papier staat. In de volgende paragraaf doen we aanbevelingen voor wat randvoorwaardelijk geregeld zou moeten worden als het model de belofte waar moet maken, en wat gedurende de pilot geleerd kan worden.

Onze aanname bij het beoordelen van het risico is; 'als alle actoren meedoen, kan het gaan werken'. Vandaar dat we eerst reflecteren op wat actoren mogelijkerwijs nodig hebben om inderdaad mee te werken, en hoe hier, mee om gegaan kan worden.

Gezien het dilemma van 'wat wil de **stoppende boer**?' raden wij aan om dit beter te onderzoeken dan nu het geval blijkt. En te bepalen hoeveel participanten daadwerkelijk onderdeel van het Nieuwkoops Model willen zijn, wat de kritische ondergrens is, en hoeveel deelnemers dan stoppers of blijvers zijn. Alleen zo kan bepaald worden of dit deel van het model een succes of een mislukking is. Zorg voor integratie van stoppende boeren in het model door ze op te nemen binnen een gebieds coöperatie waardoor ze zich verplichten om de stikstofrechten en grond in het gebied te laten ten gunste van de blijvers. Beperk de mogelijkheden voor stoppers om de stikstofrechten apart te verkopen (geen salderen).

Ten aanzien van de **blijvende boer**, die willen weten waar ze aan toe zijn, ook over 10/15 jaar. Daar helpt ten eerste bij als duidelijk is wanneer 'goed, goed genoeg' is. Herleid daarom een emissieplafond vanuit de

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

KDW en de bijdrage aan de overschrijding door de boeren in een schil rond het gebied. Maak duidelijk welk emissieplafond gehaald moet worden om de bijdrage van de blijvers aan de overschrijding van de KDW tot nul te reduceren (emissieplafond) en koppel daar een termijn / jaartal aan. Dit zorgt ervoor dat de reducties ook op de juiste plek plaats vinden. Vervolgens bestaat altijd het risico dat, om te beginnen tijdens de huidige kabinetsformatie, het beleid toch weer verandert. Regel experimenteerruimte¹ en sluit een convenant met de deelnemers, waarin je ze voor de looptijd van bijvoorbeeld 10 jaar vrijstelt van nieuwe regelgeving en een vorm van planschade/borgstelling in het vooruitzicht stelt als de innovaties die ontwikkeld, toegepast en betaald zijn, intussen toch niet goed genoeg zijn. Maak het ook interessant voor de biologische/extensiverende boer, door ook deze te laten profiteren van mogelijkheid om te verleen en zo investeringsruimte te krijgen voor aanvullende maatregelen of ontwikkeling. Dat werkt alleen als je op bedrijfsniveau emissie vastlegt.

Ten aanzien van de [marktpartijen](#), c.q. de [saldonemers](#) en de [financierbaarheid van de investeringen](#). Wij constateren dat daar nog veel onduidelijkheid en optimistische aannames over bestaan. Willen innoverende boeren kunnen instappen met voldoende lange termijn perspectief, dan zal er eerst meer marktonderzoek gedaan moeten worden. Wij hebben zelf geen marktpartijen kunnen spreken waardoor wij geen inschatting hebben kunnen maken.

Voor de betrokken [overheden](#) als provincie, rijk en gemeenten kan het lastig zijn om rolvast te zijn, als er sprake is van soms tegenstrijdige rollen. Een succesvol gebiedsproces hangt op het voeren van een constructieve dialoog, begrip voor elkaars rollen, posities en standpunten en de wil om samen verder te komen. In het stikstofdossier lopen de emoties hoog op en is de politieke druk groot. De pilot Nieuwkoop ligt onder een landelijk vergrootglas, en daardoor kan er bestuurlijke druk ontstaan die mogelijk de besluitvorming bij verschillende partijen niet ten goede komt.

We constateren ook dat het voor deelnemende partijen, zowel boeren als natuurorganisaties, erg belangrijk is dat beleid consistent is. Duidelijkheid aan de voorkant over wanneer 'goed-goed genoeg is' geeft experimenteerruimte. Daarom doen wij aanbevelingen voor het rekenmodel, die als volgt zijn samen te vatten: stel scherpe uitgangspunten vast. Het is voor het model cruciaal dat er een scherpe definitie van de uitgangspunten komt. Om te beginnen moet de werkelijke emissie uit het *gehele* bedrijf als nulmeting gehanteerd worden inclusief beweiding en aanwending van mest. Wij denken dat de kringloopwijzer hier een goede basis voor kan zijn, mits er zoveel mogelijk daadwerkelijk gemeten wordt. Het gaat hierbij om meters in de stal, gps signaal van koeien om weidegang te registreren en mestanalyses op diverse plekken in de keten. Koppel het emissieplafond van het gebied aan de realisatie van de KDW en het aandeel van de boeren daarin. Hiermee kan gevolgd worden of de weg richting KDW (versneld) gehaald wordt. Bepaal of het model alleen bedoeld is voor melkveehouders (dat lijkt impliciet wel zo te zijn) of ook over andere veehouders. Zorg ervoor dat al gerealiseerde reducties niet twee keer meetellen en dat depositieruimte niet tweemaal wordt uitgegeven. Bied juridische handvatten op voorhand hoeveel stikstofruimte resteert, en of de berekening van de restruimte bijvoorbeeld gebaseerd moet worden op vergunde of gebouwde stallen.

Ten aanzien van de keuze tussen het LTO- of het 'Stikstofbank met opnieuw vergunningen aanvragen' model, raden wij vanuit de inhoud en het te verwachten effect het LTO model met strikte voorwaarden aan (zie boven). Daarbinnen moet de boer ruimte hebben om te ondernemen en te investeren, en dus ook uit

¹ Doorwerking van Experimenteer ruimte in Crisis en Herstelwet, 21^e tranche, zie bijvoorbeeld [Experimenteerruimte voor innovatie in de veehouderij - Omgevingsweb](#) of [Crisis- en herstelwet - Kenniscentrum InfoMil](#).

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

mogen gaan van het behoud van de stikstofruimte als zij aan alle voorwaarden voldoet. Wij hebben dit niet juridisch getoetst waardoor een ander advies mogelijk is.

In onderstaande tabel geven wij een samenvatting van de risico's en mogelijkheden om die af te dekken. In de volgende paragrafen werken we deze uit voor de aanbevelingen bij de pilot en de leervragen in de pilot.

Actor	Verwachte bijdrage	Risico	Mogelijke oplossing/test pilot
Stoppende boeren	<ul style="list-style-type: none"> • Afzien stikstofrechten • Verkoop P-rechten • Grond voor landbouw 	<ul style="list-style-type: none"> • Boer verkoopt/verleest NH3 rechten • Verkoop/verpachten grond ander gebruik 	Coöperatie beheert fonds en zorgt voor emissieplafond
Deelnemers Nieuwkoops model: blijvers	<ul style="list-style-type: none"> • Grote innovatie stap • Meer circulair werken • Extra afname emissie dichtbij natuur • Geen afwentelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Rijksbeleid vergt herziening vergunning of andere/extra maatregelen • Markt valt weg of NH3 prijs te laag • Innovatieresultaat valt tegen • Geen zekerheid dat 56% benutbaar is na periode van verleen 	Borgstelling bij veranderend beleid Pilot garandeert 10 jaar zekerheid voor de innoverende blijver
Natuur- en milieuorganisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrouwen in de boeren • Inpassen in eigen beleid • Afzien van procedures tegen vergunningaanvragen 	<ul style="list-style-type: none"> • KDW wordt niet gehaald • Lokale belasting blijft te hoog • Basiskwaliteit natuur wordt niet gehaald 	Leid een emissieplafond af vanuit KDW Volg stappen naar realisatie plafond
Saldonemers	<ul style="list-style-type: none"> • Voor langere tijd zekerheid bieden • Voldoende betalen voor de stikstof ondanks dat maar een klein deel nodig is 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe rijksregelingen voor de sector • Andere maatregelen die lease onnodig maken • Juridisch onhoudbaar 	Goede juridische borging contract
Provincie en Rijk	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanpassing beleid zodanig dat model niet meer kan functioneren • Lange termijn duidelijkheid voor blijvers 	<ul style="list-style-type: none"> • Lock-in waardoor doelen onhaalbaar • Stikstofreductie valt tegen • KDW bereik onvoldoende • Er wordt ook betaald voor wettelijke verplichte reductie (bij nieuwbouw) 	Formuleer minimale waarden voor de innovatieve stal Definieer een emissieplafond voor de 1 km schil rond NP Ga uit van actuele emissies Zorg voor adequate monitoring

3.6. Aanbevelingen voor de pilot

Voor de succesvolle uitvoering van het model en om de risico's die we hierboven beschreven hebben om te zetten naar aanbevelingen voor onderzoek binnen de pilot, doen we hieronder de volgende suggesties:

- Bepaal voorafgaand aan de pilot wat de doelstelling is en wat de uitkomst moet zijn
- Vorm een gebiedscoöperatie
- Regel langjarige zekerheid en borgstelling bij veranderend beleid

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

- Leid een emissieplafond af vanuit de KDW
- Formuleer minimale waarden voor de innovatieve stal
- Zorg ervoor dat natuurinclusieve en biologische boeren ook deel kunnen nemen
- Doe een nulmeting op basis van actuele emissies
- Zorg voor adequate monitoring

Dit zijn suggesties voor een uitgebreide pilot met een looptijd van 10 jaar. Hieronder worden deze punten kort toegelicht. Aan het einde van dit hoofdstuk doen wij suggesties voor een relatief kleine pilot die op korte termijn uitgevoerd kan worden.

Bepaal vooraf het doel en de uitkomst van de pilot

Voor de pilot moet je bepalen wat je:

- Voorafgaand aan de pilot geregeld moet hebben
- Tijdens de pilot wil leren, en met wie
- Het beslistmoment vindt om de pilot te stoppen, te verlengen of uit te breiden (go-no-go momenten)
- Dus als doel van de pilot voor ogen hebt: wanneer is het geslaagd of mislukt?

Wat wil wij van belang vinden om te leren in de pilot is in ieder geval:

- Zit er voldoende meerwaarde in het rekenmodel om innovatieve boeren mee te laten doen?
- Wanneer stappen marktpartijen in, wat levert hen dit op, en is dat voldoende?
- Stellen stoppende boeren inderdaad land (tegen vergoeding) en emissies beschikbaar aan de coöperatie?
- Treedt het vliegwieleffect op en gaat het reduceren van de emissies inderdaad sneller dan bij autonome ontwikkelingen?
- Geeft deze manier van doelbepaling en monitoring voldoende juridische zekerheid en beleidsmatig comfort?
- Heeft het werken in een gebiedsproces meerwaarde boven opkopen?
- Is er sprake van afwentelling?

Vorm een gebiedscoöperatie

Om te kunnen werken met een emissieplafond binnen het gebied en om daadwerkelijk met zowel stoppende als blijvende boeren afspraken te kunnen maken bevelen wij aan uiteindelijk een coöperatie te vormen waar alle boeren lid van zijn. De kern van de te maken afspraken betreffen de regulering van stikstofemissie. Binnen de coöperatie kunnen vervolgens optioneel afspraken gemaakt worden over land, eventueel pacht en inrichting. Dit zou een methode kunnen zijn om de stoppende boeren te binden aan het gebiedsproces en het model met vliegwieleffect optimaal te laten functioneren.

Regel langjarige zekerheid en borgstelling bij veranderend beleid

Zorg vanuit alle overheidslagen voor lange termijn duidelijkheid en consistentie. Geef helderheid over wat de bedoeling is en wanneer de doelen gehaald moeten zijn. Stel een soort borgsom in als binnen de termijn toch de spelregels aangepast worden en stel de deelnemers schadeloos. Maar wees ook duidelijk richting andere belanghebbenden, zoals natuurorganisaties, wat de consequenties zijn van het niet, of onvoldoende voldoen aan de doelstellingen. Ook saldonemers zullen voor een langere periode zekerheid willen hebben, wij adviseren een periode van 10 jaar.

Leid een emissieplafond af vanuit de KDW

Ga uit van Kritische Depositie Waarden voor het gebied en bepaal een ammoniakemissieplafond voor het aandeel van het gebied in de overschrijding. Neem dat als norm waar je uiteindelijk op uit moet komen.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Houd bij het bepalen van de uitgangssituatie rekening met afstand tot natuurgebieden. Vertaal de KDW naar een emissieplafond voor de schil van 1 km rond het gebied en een schil van 1 – 5 km rond het gebied. Stel een einddatum waarop het emissieplafond gehaald moet worden. Denk na over wat de consequenties zijn van het niet bereiken van de KDW.

Formuleer minimale waarden voor de innovatieve stal

Introduceer een maximale waarde voor de toe te passen stalvloeren (innovaties) zodanig dat boeren geprikkeld worden binnen het model om verder te gaan dan wettelijk noodzakelijk is. Dit kan een relatieve emissiereductie zijn of een maximale RAV code voor de stal.

Verder adviseren we een koppeling met andere eisen die aan stallen en bedrijfsvoering te stellen zijn, bijvoorbeeld op het gebied van energiezuinigheid, waterkwaliteit of diervriendelijkheid.

Dat kan bijv. door te voldoen aan (onderdelen van) de Maatlat Duurzame veehouderij (MDV) en doelen uit het Klimaatakkoord.

Bied ruimte voor natuurinclusieve en biologische boeren

Als je alleen naar techniek van stallen kijkt, is er weinig ruimte voor extensieve, natuurinclusieve en biologische boeren. Als je ook management en bedrijfsvoering meeneemt, wordt het ook voor biologische of extensieve boeren interessanter om mee te doen. Door daadwerkelijk te meten worden deze effecten zichtbaar en is het niet alleen een rekenkundige benadering op basis van getallen bij stalvloeren.

Doe een nulmeting op basis van actuele emissies

Neem bij het bepalen van de uitgangssituatie niet alleen de technische facetten van de stallen mee, maar ook de management en bedrijfsvoering. Dus je moet de uitgangssituatie van het hele bedrijf als nulmeting in kaart brengen. Gebruik hiervoor de Kringloopwijzer data uit het startjaar van de pilot en borg die zoveel mogelijk met metingen in de stal en van de mest.

Zorg voor adequate monitoring

Wij bevelen aan om zoveel mogelijk in te zetten op metingen, zowel op bedrijfsniveau als in het gebied. De Kringloopwijzer gegevens zijn voldoende bruikbaar mits zoveel mogelijk geborgd met metingen. Dit betreft metingen in de stal, de mest en aan weidegang. Op die manier kan je meten wat er per bedrijf daadwerkelijk uitgaat, en bepalen of dat voldoende is. Zorg dat die metingen op een navolgbare en gewaarmerkte manier uitgevoerd worden. Idealiter is de relatie te leggen tussen de maatregelen die de deelnemers nemen, inclusief de emissies van de saldonemers en de afname (of niet-afname/toename) van wat je in Natura 2000-gebieden meet.

Zorg voor prijsdifferentiatie

Overweeg om een gedifferentieerde stikstofprijs te hanteren via een stikstoffonds: iedere kg of 10 % extra reductie is meer geld waard evenals de reductie van stikstof zeer dicht bij het natuurgebied.

Kleine pilot

Wanneer de behoefte bestaat aan een relatief kleine pilot op korte termijn dan adviseren wij het volgende:

- Begin met een of twee stoppende én een of twee innoverende boeren, en een marktpartij (saldonemer).
- Ga daarbij uit van actuele emissies voor het hele bedrijf en stel voorwaarden aan de minimale te bereiken ammoniakreductie door de innoverende boer. Beoordeel de reducties binnen een stuurgroep waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd zijn
- Onderzoek wat er voor nodig is om stoppers, innoverende boeren én een saldonemer tot het tekenen van de lease overeenkomst te brengen

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

- Stel met metingen vast of de beoogde emissiereductie ook daadwerkelijk plaatsvindt én monitor de emissie reductie van het hele bedrijf
- Monitor of de transactie voor alle partijen vertegenwoordigt in de Stuurgroep naar tevredenheid werkt. Ruim de mogelijkheid in om bij tegenvallende resultaten of onvoorziene tegenvallers de pilot af te breken en de deelnemers schadeloos te stellen.
- Trek minimaal 2 jaar voor de pilot uit, waarvan een jaar (4 seizoenen) om te monitoren
- Regel experimenteerruimte bij het rijk, zodat innoverende boeren voldoende ruimte hebben om hun investeringen terug te verdienen.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

4. BEANTWOORDING GESTELDE VRAGEN

Onderstaande vragen zijn woordelijk gekopieerd uit de opdrachtverlening, en worden vervolgens van antwoorden voorzien.

1. Algemeen

Het Nieuwkoops model is een mogelijkheid om het stikstofvraagstuk aan te pakken. Daarnaast worden er landelijk en per provincie ook maatregelen voorbereid die bijdragen aan de vermindering van de stikstofbelasting. Belangrijkste vraag is of het Nieuwkoops Model bijdraagt aan het (versneld) halen van de stikstofopgave?

Deelvragen hierbij zijn:

Wat is de verwachte ontwikkeling van de veehouderijsectoren in deze provincies en welke termijnen horen daarbij, of anders geformuleerd, wanneer moeten de veehouderijsectoren aan welke eisen voldoen en wat betekent dit dan steeds voor de stikstofbelasting op de N2000-gebieden? Dit op basis van de voorgenomen maatregelen op landelijk en provinciaal niveau rond stikstof.

Bestaande ligboxenstallen zijn vaak uitgevoerd in loopvloeren met betonroosters. Uitzonderingen zijn volledig dichte vloeren (geen mestkelder onder de stal) en enkele stallen met emissiearme vloeren. Bij nieuwbouw van stallen is het conform Besluit Emissiearme Huisvesting vanaf 1 juli 2015 verplicht om emissiearm te bouwen. Eerder was dat al verplicht indien er geen weidegang werd aangeboden.

Het is niet bekend of er andere stalsystemen zoals grupstal/ hollandse stal of potstal/ hellingstal in het gebied voorkomen.

Autonome ontwikkeling

Conform het Besluit Emissiearme Huisvesting is bij nieuwbouw een vloersysteem bij nieuwe stallen toegestaan met een NH₃-deposities van max. 8,6 kg/koe. Dit betreft vloeren met een voorlopige of definitieve goedkeuring zoals vermeld op de RAV-lijst. Er is nog geen wettelijke verplichting voor de komende jaren waarbij de maximale eis wordt verlaagd. Bij de keuze om een oude stal te vervangen of een bestaande stal uit te breiden is een veehouder wettelijk verplicht om te kiezen voor een vloersysteem met een emissie van max. van maximaal 8,6 kg.

Uitgaande van stallen met gemiddeld 11,0 kg (inschatting LTO) in dit gebied komt de reductie uit op tenminste 2,4 kg ofwel 22%. Daarbij de opmerking dat in de komende jaren vooral de traditionele stallen met roostervloeren zullen worden vervangen. Dat zijn de oudere gebouwen die als eerste vervangen worden.

De oudere stallen vloeren van 13,0 kg (zonder weidegang) of 12,35 kg (met weidegang).

Stallen worden bedrijfseconomisch afgeschreven in 20 jaar, in de praktijk blijven ze als gebouw vaak langer in gebruik. Daarbij wordt tussentijds de stalrichting zoals voerhekken, ligboxen en boxbedekking geactualiseerd. Zonder aanvullende regelgeving en/of stimulerend beleid kan het nog enkele decennia vragen voordat alle aanwezige stallen emissiearm zijn uitgevoerd.

Ontwikkeling op basis van kamerbrief 24 april 2020

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

In de betreffende kamerbrief is een voornemen opgenomen om de eisen aan stalvloeren bij nieuwbouw verder aan te scherpen naar:

- Max. 6,5 kg/koe/jaar in 2025
- Max. 4,0 kg/koe/jaar in 2035

Op de eerdergenoemde RAV-lijst hebben de best scorende vloersystemen momenteel een emissie van 6,0 kg/koe/jaar. Bij het voorliggende voorstel ten aanzien van verleasen ligt de focus op de korte en middellange termijn. Spiegelen aan het voornemen van 2025 is daarbij meer reëel dan aan dat van 2035. Uitgaande van max. 6,5 kg/koe/jaar in 2025 zullen dat bij vervangingsinvesteringen de volgende reducties worden gerealiseerd:

- Gemiddeld van 11,0 naar 6,5 => 4,5 kg reductie ofwel 41%
- Zonder weidegang van 13,0 naar 6,5 => 6,5 kg reductie ofwel 50%
- Met weidegang van 12,35 naar 6,5 => 5,85 kg reductie ofwel 47%

Conclusie 1 : als het beleidsvoornemen zoals genoemd in de kamerbrief wordt vastgesteld zal op langere termijn de reductie gelijk zijn, omdat dit beleidsvoornemen geldt voor alle agrariërs. Voor de korte en middellange termijn wordt een grote 'winst' behaald.

Conclusie 2: uitgaande van het vastgestelde (huidige) beleid is het de verwachting dat de ammoniak reductie bij toepassing van het model 10% groter zal zijn dan de autonome ontwikkeling (zie pag. 9).

Wat is de meerwaarde van het Nieuwkoops Model ten opzichte van de voorgenomen maatregelen op landelijk en provinciaal niveau om de depositie van stikstof te verminderen en het bereiken van de KDW zoals nu wordt vastgelegd in de wet? Zijn er ook tegenstrijdigheden met deze maatregelen? En zo ja, kunt u adviseren op welke manier deze tegenstrijdigheden – zoveel mogelijk – kunnen worden weggenomen?

Het doel van de stikstofwet is het oppervlakte habitats binnen Natura 2000-gebieden met een overschrijding van de kritische depositiewaarde terugbrengen tot 26% in 2035. Dit doel wordt programmatisch bereikt door maatregelpakketten in te voeren en de maatregelen bij te stellen afhankelijk van de voortgang van de doelrealisatie, vastgesteld wordt door monitoring. De netto emissiereductie is ongeveer 50% om dit doel te behalen. Tussendoelen zijn respectievelijk 40% van de gebieden zonder overschrijding KDW in 2025 en 50% in 2030. Hier zijn geen emissiereductiedoelen aan gekoppeld. Het doel binnen de stikstofwet is weliswaar gericht op de instandhoudingsdoelen binnen de Vogel- en Habitat Richtlijn, maar geeft geen duidelijkheid over wie welke emissiereductie moet doorvoeren. Binnen de wet zijn verschillende maatregelen opgenomen en daar is budget voor gereserveerd zoals een opkoopregeling en stalaanpassingen. De mogelijkheid voor salderen is opengesteld en wordt via beleidsregels van de provincie in uitvoering gebracht.

Recent zijn op verzoek van de minister opties in kaart gebracht voor het lange termijn stikstofbeleid (Paul, 2021). Hierin wordt aangesloten bij het advies van de Commissie Remkes en wordt het halen van de KDW centraal gesteld om de instandhoudingsdoelen i.r.t. stikstof te kunnen halen. Om de ernstige overbelasting in de stikstofgevoelige gebieden zo snel mogelijk terug te brengen, zo stelt het rapport, zijn naast een generieke reductie van de stikstofemissies van tenminste 50 procent, aanvullende gebiedsgerichte reductiemaatregelen nodig in gebieden met een ernstige overschrijding. Het tegengaan van verslechtering van de ecologische situatie is hierbij de minimale verplichting. Bij het ontbreken van aanvullende specifieke gebiedsmaatregelen is een generiek reductieniveau van de emissies oplopend tot 70 procent aanbevolen, zodat het areaal onder de kritische depositiewaarde substantieel kan toenemen.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Vanuit de doelstelling om te bewegen richting de KDW voor alle Natura 2000-gebieden maakt dat gezocht moet worden naar de meest effectieve manier om die doelen te halen. Voor de landbouw betekent dit dat gekeken moet worden naar plaats en hoogte van de emissie i.r.t. de bijdrage aan de depositieoverschrijding van de KDW. Erisman en Brouwer (2021) hebben hier een eerste aanzet toe gedaan. Deze benadering vormt de basis voor ammoniakemissieplafonds en daarmee de opgave voor regio's als bijdrage om vanuit hun aandeel aan de overschrijding de KDW te benaderen. Het wordt sterk aanbevolen om te bezien wat de opgave voor de Nieuwkoopse boeren is om te voorkomen dat er weliswaar ingezet wordt op grote innovatie stappen, maar dat het aandeel in de depositie niet ver genoeg gaat omdat de blijvers bijvoorbeeld op een ongunstige plek liggen. Hiermee wordt een lock-in voorkomen.

Is er sprake van een toegevoegde waarde van het Nieuwkoopse Model ten opzichte van de mogelijkheden die in ieder geval de provincie Zuid-Holland op basis van het IPO-model nu al biedt om stikstof te verlesen of extern te salderen?? Dit zowel voor de saldogever, de saldonemer als het bevoegd gezag?

Verschillen autonome ontwikkeling en de pilot

Bovenstaand is de autonome ontwikkeling beschreven. Bij inzet van de pilot zijn er de volgende verschillen met de autonome ontwikkeling:

- De versnelling van NH₃-reductie t.o.v. van staand beleid is positief voor de Natura-2000 gebieden.
- Met een termijn van bijv. 10 jaar wat betreft de verlease/ lease contracten is er voor saldogever en saldonemer voor een langere periode duidelijkheid. Met deze duidelijkheid is het terugverdienmodel reëel en zal een boer hier eerder voor kiezen.
Bij het provinciaal beleid inzake verlesen zijn kortere termijnen van toepassing, meer bedoeld voor bijv. bouwactiviteiten zoals een nieuwe woonwijk of aanpassing in het wegennet.
- Autonomoos komt op basis van beleidsvoornemens (aanscherping BEH) op lange termijn op dezelfde reductie uit als de pilot
- De pilot is een aanjager om in bestaande stallen te innoveren. Autonomoos: geen innovatie zonder bouwplan voor uitbreiding.
- NH₃ die vrijkomt door te innoveren gaat voor 44% naar de natuur. Autonomoos: dit kan bij volledig intern salderen 0% zijn (hoger beroep uitspraak Friesland moet uitsluitel geven) en bij IPO lease 30%.
- Er liggen concrete plannen, zodat al op korte termijn innovatie uitgevoerd zal worden.
- Als de prijs voor verlesen voldoende hoog is ligt er een prikkel om verder te gaan in de investering dat wettelijk verplicht. Bijv. naar 4,0 kg/koe in plaats van 6,0 of 7,0 kg/koe.
Met het opnemen van een maximum NH₃-getal bij de innovaties wordt hierin een borging gelegd.
- Stoppende boeren leveren alle NH₃ in, dit is 100% voor de natuur. Bij extern salderen komt 30% ten goede aan de natuur.

Fase 2

a. Uitvoeringsvarianten

Het Nieuwkoopse Model is gericht op het motiveren van ondernemers om de stikstofemissie te verminderen door innovatie te koppelen aan een verdienmodel. In de uitwerking liggen er twee varianten voor: de variant van het agrarisch collectief en de overheidsvariant. Wordt bij het agrarisch collectief de verantwoordelijkheid voor de juiste werking en handhaving voor een groot deel gelegd bij de saldogever en saldonemer. In de overheidsvariant ligt deze verantwoordelijkheid meer bij de overheid (zie bijlage 3).

² Beleidsregel van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland houdende regels omtrent intern en extern salderen (Beleidsregel intern en extern salderen Zuid-Holland), 15 december 2020, provinciaalblad 25 december 2020, 338.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Vraag: is er inhoudelijk, oa vanuit uw kennis van de dagelijkse praktijk, een gemotiveerde voorkeur uit te spreken voor een van de twee varianten en welke voor- en nadelen worden gezien voor saldogever, saldonemer en bevoegd gezag?

Ten aanzien van de keuze tussen het LTO- of het 'Stikstofbank met opnieuw vergunningen aanvragen' model, raden wij vanuit de inhoud en het te verwachten effect het LTO model met strikte voorwaarden aan. De eenvoud, draagvlak, praktische en zekerheden zijn daarbij belangrijke voordelen. De strikte voorwaarden betreffen de goed geformuleerde uitgangspunten van het rekenmodel (bv actuele emissies als basis), een minimale ammoniakreductie bij deelname, lange termijn duidelijkheid voor de blijvers, adequate monitoring. Eea is uitgewerkt in de hoofdtekst. Wij hebben dit niet juridisch getoetst waardoor een ander advies mogelijk is.

b. Gerealiseerd versus vergund (bijlage 3, punt 4)

Bij het opstellen van de beleidsregels is de uitgangssituatie voor verleasen/extern salderen: de vergunde situatie of de gerealiseerde situatie (zie bijlage). Discussie is of het kiezen voor de vergunde situatie tov de gerealiseerde situatie als uitgangspunt leidt tot een stijging van de emissie door verleasen of extern salderen.

Vraag: Is de verwachting, mede gebaseerd op uw praktijkervaringen, dat bij een keuze van verleasen/extern salderen van vergunde rechten ipv gerealiseerde capaciteit er een stijging van de stikstofemissie plaats vindt?

Bij vergunde, niet gerealiseerde stallen gaat het om twee mogelijkheden, vergund in de pre-PAS periode voor 1 juli 2015 en vergund in de PAS-periode. Die van de pre-PAS periode zijn vergund voor onbepaalde tijd en kunnen tot op dit moment worden gebouwd. De toe te passen stalvloer dient daarbij te voldoen aan Besluit Emissiearme Huisvesting en maximaal de waarde te hebben zoals opgenomen in de vergunning. In de praktijk ligt dat getal tussen de 6,0 en 8,6 kg.

Bij vergunningen uit de PAS-periode heeft de provincie een bevoegdheid om die na een genoemde periode (zie vergunning) in te trekken. Lettend op de aanvraagperiode kon daarbij uitsluitend een emissiearm systeem worden aangevraagd.

Bij realisatie (bouw) van de vergunde stallen zal op basis van BEH te allen tijde een emissiearme vloer worden toegepast. Concreet: 8,6 kg of lager. Om rechten vanuit deze stallen te kunnen verleasen is dan een vloersysteem met lager NH₃-getal noodzakelijk en zullen de meerkosten moeten worden terugverdiend via het verleasen. In absolute omvang zal dit een kleine extra volume kunnen geven. Vanuit de verleende vergunningen heeft de provincie zicht op de niet gerealiseerde stallen, Voor zover bij ons bekend is dat een klein aantal stallen.

c. 44% afdracht

Het Nieuwkoops model gaat uit een verbetering van de techniek, resulterende in een lagere RAV-code in 2035 (zie bijlage 3, punt 5)

Vraag:

In hoeverre is de verwachting dat deze geschetste ontwikkeling zich zal voordoen en in hoeverre is deze betere techniek de komende jaren voorhanden (als de leasecontracten worden afgesloten) en toepasbaar? Welke reductie van stalsystemen is technisch uitvoerbaar, financieel haalbaar en levert het hoogste reductiepercentage op in de komende periode van 5 jaar?

Op de actuele RAV-lijst met goedgekeurde systemen hebben de vloeren met de laagste RAV-getallen waardes tussen de 6.0 of 7,0 kg. Enkele actuele ontwikkelingen zoals de Lely Sphere en de JOZ-mestkraker krijgen waarschijnlijk een lager getal toegewezen bij de voorlopige goedkeuring. Verder wordt momenteel meer ingezet op scheiding van mest en urine bij de bron, zodat naar verwachting de waardes van nieuwe systemen op de RAV-lijst lager worden. Het zijn relatief dure systemen ook in onderhoud die in de praktijk

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

nog niet zijn bewezen. De meeste technologische innovaties vallen qua resultaat in de praktijk vaak tegen. Hier dient rekening mee gehouden te worden. Op hoofdlijnen zijn bij nieuwbouw de systemen met hogere reducties duurder in aanschaf. Met de genoemde financiële prikkel in de aanbevelingen zal eerder voor een sterker reducerend systeem worden gekozen.

De 44% is gebaseerd op de technische ontwikkeling. Tegelijkertijd is en blijft het de keuze van de ondernemer welke nieuwe techniek hij – gegeven de wettelijke kaders - kiest voor vernieuwing. Is het wenselijk om vooraf afspraken te maken over een minimumeis anders dan de wettelijke basis zoals vastgelegd in de BEH? En zo ja, kunt u adviseren op welke manier dit bij voorkeur zou moeten, dan wel, kunt u aangegeven welke elementen dan in een wettelijk kader moeten worden meegenomen?

De Nieuwkoopse boeren hebben aangegeven om in te zetten op forse stappen door echte innovatie, waarbij nu nog niet duidelijk is wat gehaald kan worden, maar in de pilot Veenweide zijn al reducties van 60% op bedrijfsniveau gehaald. Het gaat bij de innovaties niet alleen over technische innovaties, maar ook juist om de koppeling met management. Voorbeelden zijn het scheiden van mest aan de bron in een vloeibare en vaste fractie, aanpassing stalvloeren en schoonhouden ervan en afzuigen van opslagen, naast het aanwenden van de verschillende fracties op het juiste moment met de juiste methode. Voorbeelden van innovaties zijn de Lely Sphere en JOZ Stikstofkraker. Recentelijk is door de uitspraak van de rechter inzake uitbreiding melkveehouderij in Friesland beoordeeld dat de emissiereductie technologieën zoals stalaanpassingen en luchtwassers in de praktijk mogelijk onvoldoende werkzaam zijn eea gebaseerd op de rapportages van CBS, CDM en WUR. Deze uitspraak geeft aan dat borging van de reducties in de praktijk essentieel zijn.

Aangezien er zorg is of er voldoende stikstofreductie behaald wordt en er geen lock-in ontstaat en gegeven de tegenvallende prestaties bevelen wij aan om de minimale reductie en de manier van borging vast te leggen. Door in de pilot een maximaal toe te passen emissiegetal op te nemen of een minimale ammoniakreductiepercentage worden de vloeren met een kleinere bijdrage aan de beoogde reductie uitgesloten. Een alternatief is een koppeling met de KDW overschrijding te leggen. De minimale reductie is dan om het aandeel van de 60 boeren in de overschrijding van de KDW terug te brengen tot nul. Dit zou als basis voor een minimale reductie kunnen gelden.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

2. Toepassing van het Nieuwkoops Model

Naast de bovengenoemde uitgangspunten is de werking van het Nieuwkoops Model in de praktijk van belang. Door verschillende partijen zijn hierover vragen gesteld (zie bijlage NM XX). Vraag: welke specifieke aandachtspunten ziet u bij de toepassing van het Nieuwkoops Model.

Deelvragen die van belang zijn:

Naast de vermindering van de stikstofdepositie zijn er meerdere overheidsdoelstellingen die te maken hebben met de landbouw of het gebied waar de landbouw zit. Vraag is in hoeverre het model de extensivering van de landbouw, de kringloopgedachte, de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave en de wateropgave helpt. Welke meekoppelkansen biedt het model?

Het huidige model gaat alleen over de staluitstoot van stikstof omdat dat gekoppeld is aan vergunningverlening. In de melkveehouderij is grofweg de helft van de emissies het gevolg van aanwending van mest en weidegang. Als in de stal (vloer en opslag) minder emissie plaats vindt gaat een groter aandeel mee naar het land. De vraag is welk aandeel dan alsnog emitteert tijdens de mestaanwending. Mogelijk leiden technologische oplossingen tot meer water- en energiegebruik en meer transportbewegingen,

Het model kent ook meekoppelkansen: door innovatie gericht op mestscheiding aan de bron en bemesting vanuit bodembehoefte met vaste mest en urine, en door inzet op maximale weidegang wordt de productie meer in evenwicht gebracht met de omgeving. Uitspoeling en NH₃ emissie leggen dan een maximum op aan de productie, maar tegelijkertijd worden de broeikasgasemissies en waterbelasting verminderd.

Daarnaast geldt dat als het vliegwieleffect in de praktijk gebracht kan worden er netto minder milieubelasting zal zijn als het resulteert in afname van de veestapel.

Van belang is dat het model bruikbaar is en dat er ook werkelijk gebruik van zal worden gemaakt door ondernemers. Welke verwachting is er rond gebruik van dit model door ondernemers inclusief de mogelijke financiering? Waar is deze verwachting op gebaseerd, en maakt het daarbij uit welke variant wordt gebruikt? Zo ja, waarom?;

Boeren hebben zelf het model ontwikkeld en daarmee is de kans dat het toegepast wordt erg groot, wanneer voor de Boerenvariant gekozen wordt. Verder levert het een extra bron van inkomsten op uit private hoek, wat een aantrekkelijk perspectief is. Er zijn echter wel enkele risico's die vooral voor de boer groot zijn: hoe hard is het verlease contract en de duur ervan om de innovaties voldoende gefinancierd te krijgen? Is de marktprijs voldoende hoog? Gaat de bank mee in de investering? Komt de 56% wel terug bij de boer of is het rijksbeleid dan dusdanig vormgegeven dat die vervalt? De vergunning is geen garantie voor de toekomst, waardoor er onvoldoende zekerheid is. Deze risico's moeten afgedekt worden om het noodzakelijke lange termijnperspectief en consistentie in het overheidsbeleid te garanderen. Teveel wordt nu vertrouwd op de logica en voordelen van het systeem.

Ten aanzien van de financierbaarheid hebben wij geconstateerd dat, voorafgaand aan de pilot, een marktonderzoek moet plaatsvinden om de aannames t.a.v. 'is er een markt voor stikstofnemers' ook daadwerkelijk te toetsen, en te onderzoeken wat een redelijke prijs zou zijn. Gezien de korte doorlooptijd van deze second opinion hebben we die vraag niet zelf aan marktpartijen kunnen stellen.

Kans: onderzoek in de pilot welke randvoorwaarden nodig en mogelijk zijn om de lange termijn duidelijkheid te kunnen verschaffen.

SECOND OPINION NIEUWKOOPS MODEL

Levert het model het verwachte vliegwieleffect op en zo ja, waarom dan, of indien dit niet het geval zijn, waarom niet?

Wij zijn hier kritisch over. We vrezen dat het vliegwiél maar beperkt gerealiseerd wordt omdat onvoldoende rekening gehouden wordt met de rol van de stoppende boer. Er wordt teveel vertrouwd op de gemiddeld in Nederland 4% stoppende boeren die zich neerleggen bij een van de uitgangspunten van het model: geen verkoop stikstofrechten, grond blijft beschikbaar voor de landbouw. Ook wordt teveel vertrouwd op de overheid dat die handelt zoals het model optimaal functioneert. Wij adviseren hier scherpere randvoorwaarden voor te definiëren bij aanvang van de pilot, zodat het vliegwiél wél kan werken.

Pilotperiode van 2 jaar. Verwacht u dat deze periode zoals beschreven in de bijlage XX voldoende is om daadwerkelijk een eerste beeld te kunnen geven over de bruikbaarheid van het model voor meerdere gebieden en voor een langere termijn? Indien een andere termijn daartoe meer kans biedt, welke termijn zou u dan adviseren en waarom?

De duur van de pilot van 2 jaar is onzes inziens onvoldoende om te toetsen of het model werkt. Wij stellen voor om de boeren 10 jaar de tijd te geven om met het instrument te ontwikkelen richting de KDW. Dan kan voldoende getoetst worden of het vliegwiél werkt, de markt blijvend is en de innovaties het niveau bereiken dat gewenst is.

3. Afrondend eindbeeld en risico's/beheermaatregelen

Geef aan welk eindbeeld u heeft voor het al dan niet toepasbaar maken van het Nieuwkoops Model.

Welke aanbevelingen zou u doen bij het al dan niet introduceren van het model.

Wat zijn de risico's en hoe kunnen partijen (saldogever, saldonemer en bevoegd gezag) omgaan met de risico's?

Zie hoofdstuk 3