

Memo

Contact

Datum

31 mei 2022

Aan

Kopie aan

Onderwerp

Toelichting aanmelding Subsidieregeling verplaatsing
en beëindiging veehouderij Zuid-Holland, paragraaf 3,
Bedrijfsbeëindiging

1. Context steunmaatregel

Nederland staat voor een aantal urgente opgaven zoals stikstofreductie, CO2-reductie, realisatie van de Kaderrichtlijn Water en herstel en verbetering van de biodiversiteit. Deze opgaven moeten vooral worden gerealiseerd in het landelijk gebied en hebben daarmee impact op de grondgebruikers, bedrijven en bewoners. Voor de oplossing van de genoemde opgaven in het landelijk gebied ligt de sleutel in belangrijke mate bij de agrarische sector. Het Rijk werkt toe naar een integrale aanpak van de opgaven in de vorm van een Nationaal Programma Landelijk gebied (hierna: NPLG), dat sturend zal zijn voor de toekomst van agrarische bedrijven in het landelijk gebied. De provincie vertaalt de doelen van het NPLG naar provinciale doelen en beleidskeuzes in het provinciaal omgevingsbeleid. Voor de realisatie hiervan kan de provincie verschillende instrumenten inzetten. De Subsidieregeling verplaatsing en beëindiging veehouderij Zuid-Holland (hierna: de subsidieregeling) is een van de instrumenten waarmee de provincie uitvoering geeft aan het beleid voor het landelijk gebied en de hieruit voortvloeiende opgaven in de provincie Zuid-Holland.

De steunregeling is gericht op de transitie van - delen van - het landelijk gebied gelet op de realisatie van de instandhoudingsdoelen ingevolge de Vogel- en Habitatrichtlijn, de versterking van de natuur (Natuurnetwerk Nederland), de reductie van broeikasgasen (reductie CO2 als gevolg van bodemdaling in veenweidegebieden) en opgaven voor waterkwaliteit en – kwantiteit. Agrarische bedrijven, in het bijzonder de veehouderij, kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de realisatie van een of meer van deze doelstellingen die spelen in delen van het landelijk gebied in Zuid-Holland. Door veehouders in deze gebieden te laten stoppen met hun bedrijven en hun bedrijven te laten verplaatsen naar een locatie buiten een aangewezen gebied, kunnen bijvoorbeeld instandhoudingsdoelen – beter – worden gerealiseerd vanwege de vermindering van stikstofdepositie, kan landbouwgrond worden ingezet voor natuur of meer natuurgericht worden gebruikt. In veenweidegebieden kan dan op plekken waar dit

zinnig is gezien de CO₂-emissie uit de bodem, het waterpeil worden opgezet waardoor bodemdaling wordt afgeremd en CO₂-emissie wordt tegengegaan.

De aangemelde steunregeling voorziet daarmee in steunverlening om, met het oog op een kwalitatief betere leefomgeving de betrokken veehouderijen in deze - nader aan te wijzen - gebieden te beëindigen en de bijbehorende productiecapaciteit definitief te sluiten door de gebouwen en installaties te verwijderen.

De voorliggende paragraaf van de Subsidieregeling ziet op subsidiëring van de beëindiging van agrarische bedrijven (veehouderijen). Onderhavige steunmaatregel komt grotendeels overeen met de eerder aangemelde en goedgekeurde steunmaatregel SA.41334 (2015/N) inzake de Subsidieregeling urgentiegebieden Noord-Brabant, paragraaf bedrijfsbeëindiging.

De Subsidieregeling bevat ook een tweede paragraaf betreffende de verplaatsing van landbouwbedrijven. Laatstgenoemde paragraaf is apart kennisgegeven overeenkomstig verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

2. Landbouwrichtsnoeren

In de steunmaatregel wordt een beroep gedaan op de Richtsnoeren (EU) nr. 2014/C 204/01 van de Europese Commissie van 1 juli 2014 voor staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020. Meer specifiek op de bepaling onder afdeling 1.2.2.1 van deel II van de richtsnoeren inzake de sluiting van productiecapaciteit om dier-, plant- of volksgezondheidsredenen, sanitaire, ethische of milieuredenen.

2.1 Algemene voorwaarden Landbouwrichtsnoeren

De steunmaatregel

De steunmaatregel heeft tot doel het terugdringen van de negatieve gevolgen van gebouwen en installaties en het gebruik hiervan voor het houden van vee voor de leefomgeving die zijn gelegen in of in de nabijheid van kwetsbare gebieden. Dit zijn Natura 2000-gebieden waar stikstofdepositie de realisatie en het borgen van instandhoudingsdoelen belemmert, veenweidegebieden waar sprake is van substantiële CO₂-emissie uit veengronden mede vanwege het mee laten bewegen van het waterpeil ten behoeve van de veeteelt, gebieden grenzend aan het NNN of Natura 2000 waar versterking van de natuur noodzakelijk is om zo de natuurkwaliteit van het NNN of Natura 2000 te verbeteren en te versterken en waar landbouwgrond (deels) veranderd moet worden in natuur, en gebieden waar de waterkwaliteit en/of -kwantiteit niet voldoet mede als gevolg van het landbouwkundig gebruik van de grond.

Kwetsbare gebieden

Vanwege onder andere de stikstofdepositie wordt in veel Natura 2000-gebieden de staat van instandhouding op dit moment niet bereikt. Hierdoor wordt niet voldaan aan

de Habitatrichtlijn¹. Om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie vermindert, zijn in de Wet natuurbescherming (Wnb) resultaatsverplichtingen vastgelegd voor stikstofreductie: in 2025 moet minimaal 40% van het areaal van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden een gezond stikstofniveau hebben; in 2030 minimaal de helft en in 2035 minimaal 74%. Dit geldt dus ook voor verschillende Natura 2000-gebieden gelegen in Zuid-Holland. Gedeputeerde Staten zijn hiervoor het bevoegde gezag en dus mede verantwoordelijk voor het bereiken van de resultaatsverplichtingen. De landbouwsector, en in het bijzonder de veehouderij, draagt in belangrijke mate bij aan de stikstofdepositie. Omdat stikstofemissie vanuit een landbouwbedrijf op een relatief korte afstand van het bedrijf neerdaalt op de bodem, kan een belangrijk deel van de stikstofreductie worden gerealiseerd door landbouwbedrijven die dicht bij een Natura 2000-gebied liggen te verplaatsen naar een locatie die verder van het Natura 2000-gebied ligt of het bedrijf te beëindigen. Hierdoor neemt de stikstofdepositie af.

Niet alleen stikstof is een opgave waar de veehouderij een belangrijke rol speelt. Ook de andere hierboven genoemde opgaven kunnen alleen worden gerealiseerd met hulp en inzet van deze sector. In de veenweidegebieden zorgt bodemdaling en daarmee oxidatie vanuit veenbodem voor CO₂-uitstoot, een broeikasgas dat bijdraagt aan de opwarming van de aarde. Ter uitvoering van het VN-Klimaatakkoord van Parijs (1992), en de Klimaatwet zijn overheden en maatschappelijke partijen het Klimaatakkoord met elkaar aangegaan waarin is vastgelegd hoeveel de CO₂-uitstoot ten opzichte van het niveau in 1990 naar beneden moet worden gebracht (49% reductie in 2030 en 95% reductie in 2050). In het Klimaatakkoord is ook afgesproken dat in 2030 1 Mton CO₂ vanuit de veenweidebodem moet worden gereduceerd door de provincies waar veenweidegebieden liggen, waaronder dus Zuid-Holland. Dit kan door het opzetten van waterpeil en het vernatten van de bodem, wat consequenties kan hebben voor het agrarisch grondgebruik. Op sommige plekken in de veenweidegebieden zal hier minder ruimte voor zijn. Het stoppen en verplaatsen van agrarische bedrijven is daarom noodzakelijk.

Vanwege landbouwactiviteiten is er sprake van een achteruitgang van de biodiversiteit en de waterkwaliteit. Deze achteruitgang kan worden tegengegaan door een meer duurzame op bodem- en waterkwaliteit gerichte bedrijfsvoering. Dit is echter niet altijd voldoende. De natuur moet robuuster worden onder andere door afronding van het Natuurnetwerk Nederland, versterking van de natuur daarom heen en de verbindingen daartussen. Dit kan ook met behulp van agrarische bedrijven door over te schakelen naar meer natuurgerichte, extensieve, landbouw. Om te kunnen extensiveren en landbouwgrond meer natuurgericht in te zetten heeft een agrarisch bedrijf meer grond nodig, een schaars goed in een klein land als Nederland. De oplossing kan worden gevonden in het verplaatsen van agrarische bedrijven die meer intensief willen blijven werken en in de nabijheid van het NNN zijn gelegen en het stoppen van bedrijven. De steunmaatregel wordt opengesteld voor veehouderijen in nader aan te wijzen gebieden, waar met de beëindiging van – een deel – van de daar aanwezige bedrijven

¹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEU 1992, L206.

een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de verbetering van de instandhoudingdoelen, natuurversterking en biodiversiteit in het kader van de transitie van het landelijk gebied, zoals beoogd met het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Toetsingsnormen

De normen waaraan de bijdragen vanuit de veehouderij worden getoetst, zijn gebiedsafhankelijk. Als het bijvoorbeeld gaat om de reductie van de stikstofdepositie wordt er gekeken naar de mate van overschrijding van de Kritische Depositie Waarde van het meest voor stikstofgevoelige habitat enerzijds, de depositiebijdrage van veehouderijen binnen een afstand van 1 tot 2 km. Wanneer het gaat om CO₂-reductie vanwege bodemdaling, dan wordt met name gekeken naar de plekken in een gebied waar de emissie vanuit de bodem het grootst is en dus het opzetten van het waterpeil ten nadele van het landbouwkundig gebruik de meeste reductie oplevert. Als het gaat om natuurrealisatie dan gaat het vooral om versteviging van de gebieden grenzend aan Natura 2000 of het Natuurnetwerk Nederland. In dat geval gaat het vooral om het aantal benodigde hectare grond. Op deze wijze wordt de steunmaatregel gericht ingezet en worden alleen die veehouders gestimuleerd tot bedrijfsbeëindiging waar dit noodzakelijk is voor het verbeteren van de leefomgeving van een kwetsbaar gebied

Begunstigden

De steunmaatregel heeft kleine en middelgrote ondernemingen als doelgroep. In artikel 1.4, tweede lid, worden grote ondernemingen uitgesloten van de steunmaatregel..

Krachtens artikel 11, lid 1, onder i. van de Algemene subsidieverordening Zuid-Holland 2013 (Asv) wordt betaling uitgesloten van steun aan een onderneming ten aanzien waarvan er een bevel tot terugvordering uitstaat ingevolge een eerder besluit van de Commissie waarbij steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard (Deggendorfclausule).

De Nederlandse autoriteiten bevestigen dat er geen steun zal worden toegekend aan ondernemingen in moeilijkheden. Krachtens artikel 3.5, onder d, van de Steunmaatregel wordt subsidie geweigerd indien de aanvrager in moeilijkheden verkeert.

Noodzaak steunmaatregel

Onder 3.2, deel I van de Richtsnoeren is bepaald dat de noodzaak van overheidssteun om de doelstellingen van gemeenschappelijk belang te bereiken is gegeven indien wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden bij de steuncategorieën in deel II van de Richtsnoeren.

Geschikt instrument

De steunmaatregel is een geschikt instrument aangezien dezelfde positieve bijdrage aan de doelstellingen van het GLB niet met andere, minder versturende beleidsinstrumenten of andere, minder versturende soorten steun kan worden geleverd en de steun voldoet aan de specifieke voorwaarden in de betrokken afdeling van deel II van de richtsnoeren (zie hieronder). Het alternatief is het wijzigen van het bestemmingsplan en te besluiten om tot onteigening te zullen overgaan ter realisatie

hiervan. Hiervoor is een ruimtelijke visie in de vorm van een gebiedsplan nodig. Een dergelijk gebiedsplan wordt opgesteld in samenwerking met stakeholders in een betreffend gebied, zoals gemeenten, waterschappen en agrariërs. Eenzijdig inzetten op een bestemmingsplanwijziging en hierop aansluitend onteigening, leidt tot verzet bij gemeenten en agrariërs en zet samenwerking noodzakelijk voor het realiseren van een gebiedsplan sterk onder druk.

Lopende een gebiedsproces is het nodig om kansen te grijpen die zich voordoen. Vrijwillige bedrijfsbeëindiging is zo'n kans en wordt met deze steunmaatregel gestimuleerd. Zodra een gebiedsplan is vastgesteld en verwerkt in een bestemmingsplan is stimuleren van vrijwillige beëindiging op basis van deze steunmaatregel niet meer aan orde. Alsdan zal in eerste instantie worden onderhandeld op minnelijke basis en indien dit niet mogelijk blijkt, worden onteigend op basis van volledige schadeloosstelling.

Stimulerend effect

Aanvragen die in aanmerking komen voor steun op basis van onderhavige steunmaatregel zien op situaties waarin sprake is van substantiële (over)belasting van natuur en milieu vanwege de bedrijfsvoering. Beëindiging van de bedrijfsactiviteiten neemt deze belasting weg. De ondernemingen die de overlast veroorzaken zullen op vrijwillige basis kosten maken om deze oplossing uit te voeren. Zonder overheidssteun is het niet mogelijk om ondernemingen bereid te vinden om genoemde kosten te maken. De veehouderijen zouden zonder de steun hun productiecapaciteit niet sluiten. Hoewel zij hun landbouwgronden en vaak ook de gebouwen aan de overheid kunnen verkopen, is de hiermee verkregen – marktconforme - koopsom niet toereikend om in bijkomende kosten en schade te voorzien, zoals de waardedaling van de achterblijvende grond waar de agrariër blijft wonen en vaak ook de stallen zijn gevestigd, en de kosten voor het verwijderen van deze stallen die niet meer volgens de bestemming kunnen worden ingezet.

Het stimulerend effect van de maatregel is mede geborgd doordat subsidie wordt geweigerd indien reeds is gestart met de uitvoering van het project voordat de subsidieaanvraag is ingediend (artikel 11, lid 1, onder a. Asv). De steunaanvraag bevat tenminste de naam van de aanvrager en de grootte van de onderneming, een beschrijving van het project, met vermelding van de locatie en de start-en einddatum, het vereiste steunbedrag en de in aanmerking komende kosten. Grote ondernemingen komen niet voor de betrokken steun in aanmerking.

Omvang steun

De maximale subsidie per project bedraagt € 500.000,-. De totale maximale omvang van de steunmaatregel is € 10.000.000,00 miljoen over een periode van tien jaar. Het budget zal in tranches worden vrijgegeven waarbij een deel van het budget is bestemd voor de verplaatsing van veehouderijbedrijven (paragraaf 2 van de Steunmaatregel). Het is nog niet zeker of het volledige maximale bedrag wordt vrijgegeven. Dit betreft een politiek-bestuurlijke budgettaire keuze en is afhankelijk van de opgaven in bepaalde gebieden en de mate waarin deze mede kunnen worden gerealiseerd door het daar beëindigen van agrarische activiteiten

Evenredigheid steun en steunintensiteit

Krachtens de Richtsnoeren komt o.a. vergoeding van verlies van waarde van activa voor steun in aanmerking. Dit verlies in waarde mag voor 100% worden vergoed. Indien de sluiting om milieuredenen plaatsvindt mag maximaal 120% van het waardeverlies worden vergoed. Daarnaast mag een vergoeding worden toegekend voor de kosten die verbonden zijn aan de vernietiging van de productiecapaciteit.

Het waardeverlies van de activa zal op basis van de geldende marktprijzen worden vastgesteld aan de hand van (door erkende taxateurs uitgevoerde) onafhankelijke taxaties van de betreffende activa, voor en na de vernietiging of de beëindiging van de activiteiten. Als activa worden beschouwd het erf, de gebouwen en de installaties van de veehouderij, alsmede de verloren productierechten voor het betrokken areaal.

De subsidiabele kosten voor de vernietiging van de productiecapaciteit worden berekend op basis van de uitgevoerde activiteiten, de gemaakte kosten en de door de begunstigde overlegde facturen. Alleen kosten die noodzakelijk en relevant zijn om het met de subsidie beoogde doel te bereiken, zijn subsidiabel. Het gaat daarbij in de regel om kosten voor sloop en afvoer installaties en gebouwen.

De subsidiabele kosten worden overeenkomstig punt (85) van de richtsnoeren gestaafd met bewijsstukken die duidelijk, specifiek en actueel zijn.

De steunintensiteit is gemaximeerd tot 100% van de subsidiabele kosten (artikel 3.3, eerste lid, van de Steunmaatregel). Krachtens artikel 3.4 van de Steunmaatregel komen de volgende kosten voor subsidie in aanmerking:

- a. een vergoeding van het waardeverlies van de activa, berekend op basis van de actuele verkoopwaarde van de activa;
- b. de kosten die verbonden zijn aan de vernietiging van de productiecapaciteit.

Enkel kosten voor zover noodzakelijk en adequaat in relatie tot het doel van de subsidie komen voor subsidiëring in aanmerking.

Cumulatie

Indien de aanvrager andere subsidies ontvangt voor de beëindiging van de landbouwactiviteiten, worden de bedragen die in het kader van de onderhavige maatregel worden verleend, zodanig beperkt dat de som van de subsidie niet hoger is dan 100% van de totale subsidiabele kosten. Op deze wijze wordt overcompensatie voorkomen (artikel 3.3, derde lid van de Steunmaatregel).

Negatief effect op mededinging

Het negatieve effect op de mededinging en de handel is volgens punt (113) van de richtsnoeren tot het minimum beperkt en de steun heeft positieve effecten op de ontwikkeling van de sector, aangezien aan de voorwaarden van deel II van de richtsnoeren is voldaan en de steun niet meer bedraagt dan de daarin vastgestelde steunintensiteiten. De steun en daarmee de beëindiging van bedrijven op daartoe aan te wijzen plekken, draagt juist bij aan de ontwikkeling van de sector. Vrijkomende gronden

kunnen worden uitgegeven aan agrariërs die deze gaan gebruiken in overeenstemming met de opgaven voor het gebied.

2.2 Specifieke voorwaarden richtsnoeren

Reden sluiting

Capaciteit wordt gesloten vanwege redenen milieu.

Tegenprestatie begunstigde

De sluiting moet definitief en onherroepelijk zijn. Om dit te borgen is in artikel 3.7 van de steunmaatregel een aantal verplichtingen voor de begunstigten opgenomen. Hierdoor moeten niet alleen alle activiteiten in het kader van het agrarisch bedrijf op de bedrijfskavel worden beëindigd, maar moet door de subsidieontvanger ook een wettelijk bindende toezegging worden gedaan dat de sluiting van de betrokken productiecapaciteit definitief en onomkeerbaar is en dat de subsidieontvanger dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plaats.

Om te voorkomen dat een eventuele koper van de bedrijfskavel op dit kavel eenzelfde activiteit gaat verrichten als die welke was beëindigd zijn de volgende verplichtingen in artikel 3.7 van de steunmaatregel opgenomen:

- a. de gronden waarop het te stoppen landbouwbedrijf wordt uitgeoefend worden verkocht en in eigendom overgedragen vrij van enig gebruiksrecht aan de provincie Zuid-Holland;
- b. ten laste van de gronden waarop het te stoppen landbouwbedrijf wordt uitgeoefend wordt een kwalitatieve verplichting als bedoeld in artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek gevestigd, waarin wordt opgenomen dat de eigenaar van de grond de betreffende grond niet gebruikt of doet gebruiken als landbouwgrond en overigens datgene nalaat wat de reductie van stikstofemissie in gevaar brengt;
- c. ten laste van de gronden waarop het te stoppen landbouwbedrijf wordt uitgeoefend, wordt een kwalitatieve verplichting gevestigd ten gunste van de provincie Zuid-Holland teneinde de met deze gronden te realiseren natuurdoelen te borgen, indien de eigenaar van het landbouwbedrijf deze gronden wenst in te richten en te beheren als natuur.
- d. de toestemming voor de landbouwactiviteit van het te stoppen landbouwbedrijf wordt op verzoek van de vergunninghouder ingetrokken door het daartoe bevoegde gezag waarbij de vergunninghouder de vrijgekomen depositieruimte niet mag gebruiken voor extern salderen of anderszins inzetten al mitigerende maatregel;
- e. door de subsidieontvanger wordt een wettelijk bindende toezegging gedaan dat de sluiting van de betrokken productiecapaciteit definitief en onomkeerbaar is en dat de subsidieontvanger dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plaats.

Aangegeven verplichtingen verhinderen toekomstige kopers dezelfde activiteiten op te starten als die welke op grond van de steunregeling is beëindigd. De toezeggingen met betrekking tot de sluiting verbinden zowel de huidige als de toekomstige eigenaar van de grond ertoe af te zien van elke vorm van landbouwactiviteit.

Daadwerkelijke productie

Aleen productiecapaciteit die de afgelopen 5 jaar onafgebroken is gebruikt komt in aanmerking voor steun. Dit is opgenomen als vereiste om voor subsidie in aanmerking te komen in artikel 3.1, onder c, van de Steunmaatregel.

EU-normen

Bedrijven die niet aan de EU normen voldoen en daardoor hun productie hoe dan ook moeten stopzetten zijn uitgesloten. Dit is opgenomen als vereiste om voor subsidie in aanmerking te komen in artikel 3.1, onder d, van de Steunmaatregel.

Omzetting natuurgebied

De steunregeling is uitsluitend van toepassing op het erf van de veehouderij en de ondergrond van de gebouwen en heeft geen betrekking op het uit productie nemen van cultuurgrond als bedoeld in punt (429) van de richtsnoeren.

Steunregeling toegankelijk voor alle in aanmerking komende ondernemingen

De regeling is toegankelijk voor alle in aanmerking komende ondernemingen.

In aanmerking komende kosten en steunintensiteit

Zie boven onder 'Evenredigheid steun en steunintensiteit'.