

# **Ex ante evaluatie Subsidieregeling sanering varkenshouderijen**

**Advies t.b.v. het Ministerie van LNV**

**Datum: 8 april 2019**

## **Hoofdstuk 1      Inleiding**

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een onafhankelijke deskundigencommissie om een ex ante evaluatie gevraagd voor het beoordelen van de vraag of de voorgestelde Subsidieregeling Sanering Varkenshouderijen voldoende doelmatig en doeltreffend is. Daarnaast is gevraagd om de fraudegevoeligheid van de regeling te beoordelen.

De commissie heeft in de periode van 1 maart tot 1 april 2019 over dit onderwerp beraadslaagd en is op grond van de beschikbare informatie tot het onderstaande oordeel gekomen.

De commissie bestond uit de volgende personen:

- Paul Bens, directeur DLV-Advies
- Gé Backus, directeur Connecting Agri and Food
- Carl Koopmans, onderzoeksdirecteur SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Vrije Universiteit
- René Veldman, sectorspecialist Rabobank Nederland
- Rosanne van Genugten-Vos, Wageningen Livestock Research
- Theo Vogelzang, Wageningen Economic Research, coördinator.

De commissie heeft vertrouwelijk de nodige stukken ter inzage gekregen van het Ministerie van LNV, waaronder de concept-regeling en de toelichting daarop. Ook is gekeken naar het onderzoek wat Wageningen Economic Research en DLV-Advies reeds gedaan hebben naar de mogelijke opzet en inhoud van de regeling. De commissie heeft dit advies in een 3-tal plenaire bijeenkomsten en enkele onderlinge bilaterale overleggen opgesteld. Het advies wordt onderschreven door de voltallige commissie.

## Hoofdstuk 2      Evaluatie van de regeling an sich

Doel van de regeling is het op korte termijn verminderen van de meest urgente situaties van geuroverlast in veedichte gebieden (Kamerbrief d.d. 7 januari 2019). Dit wordt gerealiseerd door op varkenshouderijlocaties die geuroverlast geven, de bestaande productie van varkens te beëindigen en de productiecapaciteit definitief en onherroepelijk uit de markt te halen.

### *Begripsbepaling*

Doeltreffendheid	Onder doeltreffendheid verstaat de commissie een zo hoog mogelijke geurvermindering voor omwonenden van varkensbedrijven in de veedichte gebieden van ons land. Hierbij gaat het dus om de effectiviteit van de regeling.
Doelmatigheid	Onder doelmatigheid verstaat de commissie de vraag of de regeling voldoende efficiënt is, dat wil zeggen dat er een goede verhouding is tussen de bereikte effecten en de daarvoor ingezette financiële middelen.

### 2.1.    Inhoudelijke evaluatie van de regeling (versie 1 maart 2019)

#### *Algemene opmerkingen*

- Effectiviteit vergoeding	Vraag is of de voorgestelde regeling het maximale rendement geeft voor het doel, zijnde het verminderen van de geuroverlast. De kosteneffectiviteit van de geurbepanking en het te bereiken effect op de leefomgeving kan ook verhoogd worden door de € 120 miljoen anders in te zetten, bijvoorbeeld in de vorm van het generiek opkopen van varkensrechten, dan wel te investeren in emissie-reducerende systemen.
- Aangrijpingspunt regeling	De regeling is geoperationaliseerd richting de geuremissie van locaties met varkens. Uiteindelijk zal het maatschappelijke effect van de regeling echter worden beoordeeld aan de hand van de afname van het aantal woningen dat te maken heeft met geuroverlast. Het is geen automatisme dat de gekozen operationalisatie leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten.
- Geurscore	Op basis van de huidige systematiek krijgen vleesvarkenslocaties gemiddeld een hogere ranking door de hogere geurscore dan zeugenlocaties. Het verwachte effect is dat meer ondernemers met een vleesvarkenslocatie voor de regeling in aanmerking zullen komen dan zeugenbedrijven. Oudere bedrijven (>20 jaar) produceren meer geurhinder dan jongere bedrijven, o.a. doordat jongere stallen (< 20 jaar) een luchtwasser hebben en oudere bedrijven vaak niet. Oudere bedrijven komen dus hoger in de ranking en dus eerder in aanmerking voor de regeling.
- Financiële vergoeding	De vergoedingssystematiek uit de regeling is voor vleesvarkensbedrijven interessanter dan voor zeugenbedrijven. Dit kan leiden tot een beperktere aanmelding van zeugenhouders voor deze regeling.
- Geurbelasting	Het prioriteren van bedrijven met de hoogste geurbelasting lijkt op het eerste gezicht de doeltreffendheid van de regeling te

bevorderen. Als echter wordt uitgegaan van een gegeven budget, zal het effect van de regeling groter zijn als het criterium de vermindering van de geurbelasting *per euro subsidie* is. Het wegnemen van jongere bedrijven heeft een langdurig effect op het verminderen van de geurbelasting. Dit komt doordat de totale afschrijvingstijd van een gebouw 40 jaar is en er bij een jonger gebouw dus meer toekomstige jaren van geurbelasting weggenomen worden dan bij een ouder bedrijf. Daarnaast moet opgemerkt worden dat het effect op het verminderen van een overlastsituatie door het laten stoppen van één geurbelastend bedrijf vlakbij meerdere geurbelastende bedrijven relatief laag is, doordat slechts een deel van de geurbelasting en overlast wordt gesaneerd. Er wordt in de regeling geen onderscheid gemaakt tussen: (1) veel woningen/weinig bedrijven, (2) weinig woningen/veel bedrijven, en (3) veel woningen en veel bedrijven. Waarbij het vooral in het eerste geval vanuit het beperken van de geurhinder gezien (zeer) effectief is om deze bedrijven te saneren.

- Ontschotten diercategorieën Door het niet plaatsen van schotten tussen de diercategorieën is de kans groot dat zich relatief meer vleesvarkensbedrijven aan zullen melden dan zeugenbedrijven.
- Tranches Er bestaat in de voorgestelde regeling zowel een risico van een mindere doeltreffendheid (bij een te lage subsidie), als van mindere doelmatigheid (bij een te hoge subsidie). Het terugbrengen van de voorgenomen twee tranches naar één tranche kan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling beperken.
- Boetebeding bij niet naleven Er zijn in de regeling geen bepalingen opgenomen omtrent eventuele boetebedingen bij het niet naleven van de verplichtingen in de regeling na subsidieverlening. Er zou in dat geval overwogen kunnen worden om de subsidie terug te vorderen.
- Drempel voor inschrijven Het aangeven van een drempel voor deelname aan de regeling komt ten goede van het aantal serieuze aanmeldingen en vermindert mogelijke onnodige inzet tijdens de selectieprocedure.

## Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In de regeling komen meerdere begrippen terug die niet of niet voldoende zijn toegelicht, of in de toelichting op iets andere wijze geïnterpreteerd worden. Voorbeelden daarvan zijn de volgende:

- geurgevoelig object: *Voorgestelde wijziging* 'een woning, niet zijnde een woning bij een agrarisch bedrijf, die planologisch is bestemd als wonen of als bedrijf.'
- intensieve veehouderij: *Voorgestelde wijziging* 'een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren waaraan geuremissiefactoren zijn toegekend in de zin van de RGV, inclusief konijnen en nertsen, en met uitzondering van schapen.'
- varkenshouderijlocatie: De definitie hiervan is niet helder. Hoe wordt er bijvoorbeeld omgegaan met één vergunning voor meerdere locaties en/of een gekoppeld bouwblok?

- varkenshouder: Uit de definitie is nu niet te halen of het om een natuurlijk persoon of rechtspersoon gaat. Dit moet duidelijker omschreven worden.
- ondernemer: Een omschrijving c.q. definitie ontbreekt.
- dierenverblijf: In de regeling ontbreekt een omschrijving c.q. definitie van dit begrip.

## Artikel 2 Geurscore

Hoe wordt bepaald of een object een geurbelastend object is? Gebeurt dit door de gemeente waar het varkenshouderijbedrijf gevestigd is middels het betreffende bestemmingsplan en gegevens uit het Kadaster? En moet hierbij geen onderscheid gemaakt worden tussen bedrijven binnen en buiten de bebouwde kom?

De vraag is ook of de wijze waarop de geurscore berekend wordt op basis van de weegfactoren voldoende onderscheidend is om tot een ranking van de bedrijven te komen.

Meer specifiek hebben wij hierbij de volgende opmerkingen:

- a. Het gaat in de regeling dus om V-Stacks gebied. Aangegeven dient te worden welke versie daarvan gehanteerd wordt. Vraag is ook of er daarbij met één emissiepunt per locatie gerekend wordt (waar alle stalemissie aan toe wordt gerekend) of één emissiepunt per stal? Met welke ruwheid wordt er gerekend, lokaal of een gemiddelde per gebied?
- b. Geurgevoelige objecten met minder dan 2,0 OUe/m<sub>3</sub> worden nu uitgesloten. De bebouwde kom heeft door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie en waarin (dus) veel mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven. Buiten de bebouwde kom zouden geurgevoelige objecten met minder dan 5,0 OUe/m<sub>3</sub> niet mee kunnen tellen, doordat er minder mensen per oppervlakte-eenheid daadwerkelijk wonen of verblijven.

## Artikel 3 Grondslag

De aanvrager kan vaak niet zelf beoordelen welke geurscore bij een locatie hoort. In de regeling dient dan ook opgenomen te worden door wie de geurscore vastgesteld wordt, hoe en wanneer deze score aan de varkenshouders wordt gecommuniceerd en of (en hoe) er bezwaar/beroep mogelijk is tegen de vastgestelde geurscore.

## Artikel 4 Vereisten

- a.3° De periode voor het vaststellen van het aantal gehouden varkens is erg kort. Voorgesteld wordt om de periode 1-1-2018 tot en met 31-12-2018 te hanteren. Dan beschikt men in ieder geval over al vastliggende data uit het recente verleden. Bovendien is het de vraag wie nu eigenlijk vaststelt hoeveel dieren op het bedrijf aanwezig zijn. Voorgesteld wordt om de daarvoor beschikbare bronnen te combineren. Denk aan de technische boekhouding, de Gecombineerde Opgave, diertelkaarten uit de mestboekhouding of andere data. Verwacht wordt dat er in die verschillende bronnen vergelijkbare aantallen dieren staan. Mochten er toch verschillen zijn, dan is dit reden voor de ondernemer om dit nader toe te lichten.

- Het is verstandig om in de regeling op te nemen dat er tot het moment van ingaan van de regeling varkens zijn gehouden op de betreffende locatie(s).
- a.4° Als er een nieuwe activiteit op de locatie komt zal er een verzoek tot wijziging van de bestemmingsplan ingediend moeten worden. Het is van belang dat de gemeenten hier in voorkomende gevallen snel op anticiperen. Daarnaast is het de vraag wat een melding bij het bevoegd gezag inhoudt inzake het feit dat er op de locatie niet langer varkens gehouden worden. Heeft een dergelijke melding juridische waarde of is hier een notariële akte nodig?
  - a.ii 6 Moet deze bepaling (terecht) geïnterpreteerd worden als een kettingbeding?
  - a iii.6° Dit kan geïnterpreteerd worden als een algemeen beroepsverbod, omdat het uitsluit dat een ondernemer gaat produceren op andere duurzame bedrijfslocaties. Niet sluitend beschreven is of de eigenaar van de locatie ook de houder van de dieren is.
  - b. De termijn van 14 maanden voor het slopen en verwijderden van de gebouwen is relatief kort. Voorgesteld wordt om het bevoegd gezag de gelegenheid te geven om een ontheffing van die termijn te verlenen van tot maximaal twee jaar. Dit omdat procedures voor herbepaling langer kunnen lopen dan 14 maanden. Hierbij is het ook de vraag hoe er bepaald wordt welke (delen van) gebouwen onder de saneringsregeling vallen, ook op een gemengd bedrijf.

#### Artikel 5 Afwijzingsgronden

- 1.a. Wat wordt er bedoeld met de bepaling dat de locatie 'onafgebroken gedurende de vijf voorgaande jaren in gebruik is geweest op bedrijfseconomisch gangbare wijze'? Hoe wordt daarbij omgegaan met de gebruikelijke onderbrekingen in de bedrijfsvoering, zijnde verbouwingen, calamiteiten of wisseling van eigenaar? Locaties waar nog geen vijf jaar varkens worden gehouden of waar afgelopen vijf jaar niet onafgebroken varkens zijn gehouden worden volgens de regeling uitgesloten. Dat zal aangetoond moeten worden. Waarom wordt bij artikel 5 bij het vaststellen van het aantal gehouden varkens daar dan niet mee gerekend? Waarom is drie jaar niet voldoende?
- 1.b. Voorgesteld wordt om de term 'huisvestingssystemen' hier te vervangen voor 'dierverblijven'. Vraag is hoe gecontroleerd wordt of een bedrijf wel of niet aan het Besluit Emissiearme Huisvesting voldoet? Mogelijk is de Omgevingsvergunning wel verleend, maar is de stal feitelijk niet aangepast.
- 2. Hierin wordt bepaald dat de aanvraag kan worden afgewezen indien de veehouderijlocatie niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor het houden van varkens. Genoemd wordt hier 'kan'. Niet benoemd is hoe dit bepaald wordt en wanneer dit van toepassing is. En wat wordt hier bedoeld met 'wettelijke vereisten'?

#### Artikel 6 Subsidiecomponenten

- a. Er wordt in dit artikel geen koppeling gemaakt tussen het aantal gehouden varkens (dus aantal in te leveren rechten) en de maximale oppervlakte van de te saneren stallen. Stel in alle stallen zijn in het eerste halfjaar van 2019 varkens gehouden maar met een lage bezetting. Er worden dan relatief weinig rechten ingeleverd in verhouding tot het waardeverlies van de stallen. Als er geen koppeling wordt gemaakt met de maximaal te saneren oppervlakte, dan gaat hier zeker discussie over ontstaan. Ook hier geldt wellicht dat een jaargemiddelde van 2018 als

referentie voor het aantal gehouden dieren een betere/stabielere basis is en beter controleerbaar is. Ook kan daarmee een link gelegd worden met de bepaling dat ten minste 80% van de dierplaatsen aan rechten ingeleverd moet worden. Het is wenselijk om een drempelwaarde op te nemen over hoeveel rechten per te saneren oppervlakte ten minste ingeleverd zouden moeten worden.

Artikel 7 Bijdrage vervallen varkensseenheden

7.3 De vastgestelde waarde van de varkensrechten in beide concentratiegebieden moet opgenomen worden in de definitieve regeling bij publicatie, om beïnvloeding van de markt te voorkomen. De vraag is of de periode tussen aankondiging en openstelling van de regeling zoveel mogelijk beperkt moet worden om opstuwung van de prijs van de varkensrechten te voorkomen. Nadeel daarvan is dat er weinig tijd is voor communicatie. Dit zou ondervangen kunnen worden door een langere periode van openstelling, namelijk maximaal acht weken.

Artikel 8 Bijdrage waardeverlies

Hoe wordt het aantal m<sup>2</sup> van de voor het houden van varkens gebruikte dierenverblijven precies bepaald? Worden uitlopen, voer- en mestsilos, hygiënesluizen, voerkeukens, etc. daarin meegenomen?

Artikel 9 Openstellingsperiode en subsidieplafond

De vraag is of de periode van openstelling niet verlengd moet worden. Voorgesteld wordt om hiervoor maximaal 8 weken aan te houden, zodat deelnemers voldoende tijd krijgen om zich aan te melden. Verder wordt voorgesteld om een subsidieplafond per bedrijf in overweging te nemen. Met de inzet van een dergelijk subsidieplafond wordt de geurvermindering per euro subsidie hoger. En dan kunnen er ook meer bedrijven deelnemen, waardoor het effect van de regeling beter verspreid wordt over de omgeving.

Artikel 10 Aanvraag subsidieverlening

- 2.f Hierbij kan men gebruik maken van de tekening in de omgevingsvergunning (inrichting en/of bouwen). Vraag is of die duidelijk genoeg is v.w.b. het aantal m<sup>2</sup> staloppervlak. Wordt hierbij ook gekeken naar de aanwezigheid van asbest?
- 3.b.ii. Zie reactie artikel 5.1.a.

Artikel 11 Berichtgeving aan bevoegd gezag

Waarom moet het bevoegde gezag (gemeente) geïnformeerd worden over de aanvraag, terwijl er geen zekerheid is of ook daadwerkelijk deelgenomen kan worden? Toepassing van artikel 13 over het moment dat de betreffende aanvraag is toe- of afgewezen is toch voldoende?

Artikel 12 Verdeling subsidieplafond

2. De regeling stelt dat de aanvragen worden gerangschikt naar geurscore. Het zou beter zijn om de aanvragen te rangschikken naar de geurscore per euro subsidie. Dat leidt tot een groter totaal effect per euro subsidie en (bij een gegeven subsidieplafond, onder de veronderstelling dat dit budget wordt uitgeput) tot een groter totaal effect.

Artikel 14 Informatieverplichtingen voortgang

Moet hier ook niet informatie verschaft worden over de daadwerkelijke sloop van de locatie?

## Hoofdstuk 3      Fraudegevoeligheid van de regeling en oneigenlijk gebruik

De mogelijkheden voor het oneigenlijk gebruiken van de regeling zijn ook beoordeeld door de commissie. Hierbij kwamen de volgende punten aan de orde:

### 1. Onherroepelijk stoppen

Artikel 4, 6°, i

Van belang is om duidelijkheid te hebben over wie de "varkenshouder" is. Gaat het om de juridisch of economische eigenaar? Hoe wordt dit geregeld bij rechtspersonen (bijvoorbeeld BV's)? Geldt het verbod om voortaan nog varkens te houden dan alleen voor de rechtspersoon of ook voor de natuurlijke personen (aandeelhouders)?

Daarnaast staat in artikel 4, 6°, iii dat er geen nieuwe locatie opgestart mag worden waarop varkens gehouden gaan worden. Wat wordt er bedoeld met 'varkens gaan houden'? Is dit juridisch of economisch en is eigendom van de stallen ook houden van varkens? Bestaat de mogelijkheid dat er wel andere diersoorten, horende bij de intensieve veehouderij, gehouden mogen worden op een nieuwe locatie. ('waterbedeffect'). De commissie stelt voor om hierbij toe te voegen 'en ook geen andere diersoorten die bij de in de regeling genoemde intensieve veehouderij gehouden kunnen worden'.

### 2. Vaststellen van oppervlakte gebouwen voor het houden van varkens

Het is noodzakelijk om te duiden welke gebouwen en bijgebouwen ten dienste van de activiteit 'houden van varkens' staan voor het vaststellen van de oppervlakte die in aanmerking komt voor de regeling. Vooralnog geeft de tekst van de regeling hier geen duidelijkheid over.

### 3. Vaststellen van het aantal benodigde varkensrechten

Vooralsnog is er geen duidelijkheid over de wijze van vaststellen van het aantal varkensrechten dat ingeleverd dient te worden. Daarbij moet de vraag beantwoord worden over welke (dierplaatsen of aantal varkens) het gaat en op welke manier het aantal wordt vastgesteld. *Voorbeeld:* begin 2019 worden er 400 van de 1000 dierplaatsen benut, dan zouden er in dit geval 320 varkensrechten (80% van 400) en 1000 dierplaatsen ingeleverd en vergoed worden. Als het beoogde doel is dat van de 1000 dierplaatsen 80% varkensrechten ingeleverd worden, dan staat dit niet als zodanig in de regeling en moet dit dus nader omschreven worden. De commissie stelt voor om het aantal eenheden waarvoor vergoeding kan worden verkregen, te baseren op het aantal vergunde dieren op de vergunning, het aantal dierplaatsen waarvoor fysieke stalruimte aanwezig is en het aantal varkensrechten dat in eigendom is. Het laagste aantal is dan bepalend voor de hoogte van de vergoeding. Het zou toegestaan kunnen worden dat ondernemers die zich aanmelden varkensrechten aankopen, zodat het aantal dierplaatsen of het aantal vergunde dieren het minimum benodigd aantal varkensrechten wordt en daardoor het bereik van het aantal varkensrechten groter wordt. Verder wordt voorgesteld om voor de dieraantallen de gegevens over 2018 te hanteren omdat deze in meerdere bronnen reeds vastgesteld zijn.



#### 4. Bouwjaar van stal(len)

Omdat het hebben van een jongere stal een hogere vergoeding oplevert in de voorgestelde regeling, is het essentieel om een eenduidige manier van vaststellen van de leeftijd van het gebouw vast te stellen. Voorgesteld wordt om het moment (en dus het jaar) van ingebruikname te hanteren. Een bouwperiode kan meerdere jaren bestrijken, het moment van ingebruikname niet. Het moment van ingebruikname is het moment dat de eerste varkens opgelegd zijn in de stal. Het verbijzonderen naar maanden is gelet op de invloed op de vergoeding in de ogen van de commissie een te verwaarlozen nauwkeurigheid, met een grote fraudegevoeligheid en een slechte controleerbaarheid.

#### 5. Definitie van locatie

Hierbij gaat het om de in de milieuvergunning opgenomen locaties, hetgeen ook meerdere locaties kunnen zijn. Dit betekent dat de aanvrager alle stallen zoals omschreven in de vergunde situatie aanmeldt voor de regeling. Mogelijkerwijs kan een aanvrager twee locaties (vergunningen) bezitten die aangrenzend zijn, waarbij op een locatie een aanvraag ingediend kan worden en voor de aangrenzende locatie niet.

#### 6. Hoe om te gaan met voergeldstallen of meerdere entiteiten?

Is het noodzakelijk dat de (juridisch/economisch) eigenaar van de locatie en de varkensrechten gelijk is? Praktijk is dat de houder van de dieren moet beschikken over rechten en de eigendommen van de stallen bij anderen ligt. De eigenaar van de stallen moet in het bezit zijn van de rechten. In een B.V. structuur moeten alle entiteiten die beschikken over stallen, rechten en/of vergunning allen akkoord geven voor deelname aan de regeling en komen vanuit dezelfde natuurlijk persoon of dezelfde locatie.

#### 7. Controles en boetebeding

Naast een boetebeding voor het niet nakomen van de verplichtingen in de regeling is er niet opgenomen welke administratieve en/of fysieke controles uitgevoerd worden. Voorgesteld wordt om in de regeling op te nemen welke controles er uitgevoerd worden en in welke fase van het aanvraag- en subsidietraject. De door aanvragers ingeschatte kans dat men wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding zal mede gewogen worden bij de hoogte van het boetebeding. Hierbij kan tijdige communicatie met de periferie zinvol zijn, evenals het verstrekken van informatie over de 'hoge' kans op ontdekking en een 'hoge' sanctie.

#### 8. Toestemming hypotheekhouder

Als het onroerend goed belast is met een hypothecaire inschrijving, dan is een deelnemer verplicht om voor deelname toestemming te hebben van de hypotheekhouder. Om problemen achteraf te voorkomen wordt voorgesteld dat de hypotheekhouder schriftelijk toestemming moet geven in het beschikkingsvoorstel voor deelname. Dit geldt ook voor de over te dragen varkensrechten mits er blokkaderecht is gevestigd door de hypotheekhouder. Dit alleen vermelden in de correspondentie is onvoldoende zorgplicht en gaat zeker leiden tot problemen achteraf. Ons voorstel is om de volgende vraag in het aanvraagformulier op te nemen:

'Zijn de varkensstallen waarmee u wilt deelnemen aan de regeling belast met een recht van hypotheek? Zo ja, dan voegt u een schriftelijke verklaring bij waaruit blijkt dat de hypotheekhouder instemt met deelname aan de regeling en sloop van de betreffende objecten.'

## 9. Verpanding subsidiebedrag

Gebruikelijk is dat op subsidiebedragen geen geregistreerd pandrecht gevestigd kan worden. Meestal is een subsidie bedoeld om iets te realiseren. Echter bij deze regeling is er subsidie om iets te beëindigen en te slopen. Als een pandrecht niet gevestigd kan worden dan kan de positie van de hypotheekhouder ernstig worden geschaad. Bijvoorbeeld als een varkenshouder deelneemt met relatief jonge stallen, dan kan het financieringsniveau fors hoger zijn dan de waarde van de locatie na sloop van de stallen. Om een juridisch geschil te voorkomen is een pandrecht door de hypotheekhouder dus noodzakelijk. Hierover dient de regeling expliciet te zijn.

## Hoofdstuk 4      Voorbeeldberekeningen inzake de effectiviteit van de regeling

De werkgroep heeft een aantal berekeningen gemaakt voor gebied oost en zuid. Hierin zijn berekeningen gemaakt voor verschillende leeftijden stallen ter afweging van de verwachte effecten van de Regeling. Dit dient enkel en alleen om de huidige regeling in beeld te brengen. Dit is niet bedoeld om de juiste invulling van de regeling weer te kunnen geven. De uitkomsten zijn ook vergeleken met de vergoedingen in de ROK-regeling in de beide concentratiegebieden. Dit om de verschillen in beeld te hebben en daarmee de effectiviteit en doelmatigheid van en interesse voor de regeling te kunnen inschatten.

Om niet bij de gedoogstoppers te horen moet tenminste circa de helft van de stallen op een locatie aangepast zijn aan besluit Huisvesting. Dit betekent dus dat de doelgroep de bedrijven betreft die in goede staat verkeren. Verder zal de leeftijd van de stallen op een locatie verschillen en variëren tussen bijvoorbeeld ten minste 40 jaar oud tot 10 jaar of jonger. Het lineaire model voor afbouw van bedrijven wijkt af van de werkelijke waardeontwikkeling van bedrijven. In de varkenshouderij wordt de gehele inrichting (ca 33% van de gehele investering) in 10 jaar afgeschreven. Dit is de economische levensduur, waarbij de technische levensduur voor de inrichting zal variëren tussen 10 tot 15 jaar. De romp (33% van de investering) wordt in 40 jaar afgeschreven en de indeling van de stal (33%) wordt in 20 jaar afgeschreven. In de voorgestelde systematiek wordt bij een afschrijving van 40 jaar en 20 % restwaarde, slechts 20% van de totale investering in 10 jaar afgeschreven. Een nieuwer bedrijf ontvangt naar verhouding van de werkelijke waardevermindering in de praktijk met de voorgestelde systematiek in verhouding tot de werkelijke waardeontwikkeling van het bedrijf een hogere vergoeding dan een ouder bedrijf. Het is de vraag of er voldoende vergoeding resteert dat de oudere bedrijven zich melden. De verwachting is wel dat de jongere bedrijven op basis van de vergoeding niet zullen afhaken. Daarnaast is de vergoeding zodanig dat een vleesvarkensbedrijf sneller aan de regeling deel zal nemen. Een zeugenbedrijf komt daarnaast lager in de ranking door de lagere OUE ten opzichte van varkensbedrijven. Als de doelgroep met name de oudere stallen is (met relatief meer OUE) is de tegenhanger voor de onevenredige vervangingswaarde systematiek dat nieuwere stallen waarschijnlijk een lagere OUE hebben en lager in de ranking komen.

### *Evaluatie Regeling Omgevingskwaliteit (ROK)*

De pilotregeling ROK is in 2017 opengesteld voor deelname en had als doel het ondersteunen van stoppende varkenshouders, die niet meedoen aan de stoppersregeling 2020. Op basis van de gemeten impact op nabije burgerwoningen werd in deze regeling een rangschikking gemaakt voor de locaties. De uitgekozen locaties ontvingen, vergelijkbaar als de voorgestelde regeling, een vergoeding voor de varkensrechten in de desbetreffende regio van het bedrijf en een vergoeding per aanwezig varken voor het beëindigen van de varkenshouderij op de locatie<sup>1</sup>. In de ROK-regeling gold geen eis tot sloop.

In de ROK was een budget van 8 miljoen euro beschikbaar voor ca 43.000 varkensrechten, dus een gemiddelde waarde van ca €186 per recht/stal. Op basis van de 53 aanmeldingen in de ROK zouden slechts een beperkt aantal bedrijven in aanmerking gekomen zijn voor deelname op basis van de OUE in de huidige regeling. Daarnaast was bij de vleesvarkens de vergoeding voor oudere stallen in de ROK hoger dan in de nu voorgestelde systematiek. Bij zeugen is dat ongeveer vergelijkbaar. Nog kort geleden konden eigenaren van oudere stallen dus een vergelijkbare tot hogere vergoeding ontvangen per m<sup>2</sup> dan nu geboden in de huidige regeling. Of dit nu leidt tot

---

<sup>1</sup> (Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij, 2019)

meer opgave van oudere stallen dan destijds in de ROK is moeilijk in te schatten maar zeker ook twijfelachtig.

Tijdens de uitvoering van de ROK is gebleken dat een adequate afhandeling met veel impliciete kennis nodig is. Het gaat om kennis van alle mogelijke situaties die zich in de praktijk voordoen. De aanvrager moet op basis van ondersteunende vragen gestimuleerd worden het traject te doorlopen. Tijdens de ROK heeft zich het voorval gedaan dat door het stellen van slechts één neutrale geformuleerde vraag aan de indiener zijn aanvraag binnen twee uren was introkken (dit heeft zich daadwerkelijk voorgedaan). Uitvoeringstechnisch worden er serieuze problemen verwacht bij het afhandelen van de ingediende aanvragen.

### **Berekening gecorrigeerde vervangingswaarde warme sanering varkenshouderij**

#### **Algemene uitgangspunten:**

Jaar van berekenen	2019
Afschrijving stal in jaren	40

#### **Uitgangspunten berekeningen:**

Vervangingswaarde per m <sup>2</sup>	€ 470
Rechtenprijs Oost	€ 50
Rechtenprijs Zuid	€ 100
% vergoeding van gecorrigeerde vervangingswaarde	65%
% restwaarde	20%

Zie bijlage 1 voor voorbeeldberekeningen.

## **Hoofdstuk 5      Flankerend beleid**

Per gebied zal het flankerend beleid de doeltreffendheid van de regeling beïnvloeden. De interesse in deelname in de regeling wordt mede sterk bepaald door het flankerend beleid. Het flankerend beleid moet ook bekend zijn op het moment van het bekend maken van regeling. Daarnaast moet het flankerend beleid standhouden tot afwikkeling van de regeling.

Daarnaast beveelt de commissie aan dat het Rijk in overleg treedt met de betrokken provincies om een sloopfonds voor het financieren van de sloop van de betreffende stallen in te stellen.

Een belangrijk aandachtspunt bij het flankerend beleid is ook de mogelijke stapeling van beleid: zo sluit de provincie Noord-Brabant deelnemers aan de Rood voor Rood uit voor deelname aan SRV. In de provincie Gelderland is stapeling met Ruimte voor Ruimte niet uitgesloten. Dit laatste geeft meer balans, zo zal deelname in gebied Oost minder negatief uitkomen. Dit geldt echter maar voor een beperkt aantal locaties waar in Gelderland Ruimte voor Ruimte mogelijk is. Beoordeeld moet worden of staldereen mogelijk blijft in de provincie Noord-Brabant. Anders zal de deelnemer 20 à 30 per m<sup>2</sup> minder gecompenseerd worden (en is de regeling dus onvoordeliger).

De middelen van de regeling zouden voor alle bedrijven in aanmerking moeten komen waarop de regeling verruimde herinvesteringsreserves op van toepassing is.

### ***Kosten van naleving***

Kosten van naleving was een probleem bij de ROK regeling. Aanvragers hadden te maken met tijdsgebonden procedures waarbij derden (gemeenten en banken) ook betrokken waren. Hierdoor zijn (kosteneffectieve) aanvragen ingetrokken. Het risico bestaat dat dit ook bij de nieuwe Saneringsregeling Varkenshouderij zal gaan gebeuren.

## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

### Conclusies

Wij komen op grond van het voorgaande tot de volgende conclusies:

1) De regeling is zeker effectief bij voldoende deelname. De regeling lijkt zo vormgegeven te zijn dat deelname aantrekkelijk is voor een flink deel van de varkenshouders in de concentratiegebieden Oost en Zuid.

2) De opgestelde berekeningen tonen aan dat de uitwerking van de regeling sterk afhankelijk is van leeftijd en type stal en de locatie van het bedrijf. Concreet:

- De regeling lijkt aantrekkelijker voor bedrijven met jongere stallen (waar nog geen vervangingsinvesteringen in plaats hebben gevonden) dan oudere stallen.
- De regeling lijkt aantrekkelijker voor vleesvarkensstallen dan voor zeugenstallen.
- De regeling lijkt aantrekkelijker voor bedrijven in gebied Zuid dan voor bedrijven in gebied Oost.

De meeste animo is te verwachten van vleesvarkensbedrijven (met relatief jonge stallen) in gebied Zuid.

3) De regeling richt zich niet expliciet op oudere stallen. Oudere stallen hebben over het algemeen wel een hogere geuruitstoot en voor dergelijke stallen volstaat een lagere vergoeding voor het waardeverlies. Rangschikking op basis van de grootste vermindering van de geurbelasting per euro subsidie is dan ook doelmatiger dan het rangschikken op basis van de hoogste geurscore. Los daarvan zouden uit het oogpunt van kosteneffectiviteit de beschikbare financiële middelen wellicht beter ingezet kunnen worden voor het stimuleren van technische aanpassingen om de geuruitstoot van varkensbedrijven te verminderen.

4) Vergeleken met de ROK is de vergoeding voor oudere vleesvarkensstallen in de nu voorgestelde regeling lager en die voor oudere zeugenstallen vergelijkbaar. Het overgrote deel van de aangemelde bedrijven voor de ROK zou niet voldoen aan de ondergrens voor de geurbelasting uit de saneringsregeling. Het valt daarom nog te bezien of er bij deze groep voldoende deelnamebereidheid voor de nieuwe regeling is.

Uit het voorgaande volgt dat de regeling naar verwachting zeker doeltreffend is, maar minder doelmatig. De doeltreffendheid van de regeling is ook sterk afhankelijk van het flankerend beleid. Het is van belang dat hierover duidelijkheid bestaat zodra de regeling opengesteld wordt.

### Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande bevelen wij het volgende aan:

- De tekst en de invulling van de regeling nog eens kritisch te bezien met inachtneming van de in het voorgaande benoemde punten.
- Inzake het wegnemen van de geurbelasting per euro subsidie lijkt het erop dat er alternatieven zijn die meer opbrengen. De commissie beveelt aan dat er nog eens naar die alternatieven gekeken wordt voor een hogere doelmatigheid van de regeling.
- Het flankerend beleid voor de regeling bekend te maken op het moment van publicatie van de regeling omdat de interesse in de regeling hier sterk van afhankelijk zal zijn.

- Het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om een afzonderlijke ranking per diercategorie toe te passen, waarbij overwogen kan worden om een afzonderlijke ranking te maken voor zeugen en vleesvarkensbedrijven om zo ook zeugenbedrijven die relatief veel geuremissie veroorzaken eerder in aanmerking te laten komen voor de regeling.

## Bijlage 1 Bedrijfsberekeningen

### Bedrijfsberekening Sanerings Regeling Varkenshouderij en ROK - vleesvarkens

Ligging in concentratiegebied	Oost					Zuid				
Locatie gegevens:	stal 1	stal 2	stal 3	stal 4	Totaal	stal 1	stal 2	stal 3	stal 4	Totaal
Oppervlakte stal in m <sup>2</sup> grondoppervlakte	1,100	1,100	1,100	1,100	4,400	1,100	1,100	1,100	1,100	4,400
Oorspronkelijk bouwjaar rompgebouw en put	2009	1999	1989	1979		2009	1999	1989	1979	
Aantal varkensrechten (op stal of hele bedrijf)	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000
<b>Berekeningen:</b>										
Totale vervangingswaarde stal	517,000	517,000	517,000	517,000		517,000	517,000	517,000	517,000	
Restwaarde stal 20%	103,400	103,400	103,400	103,400		103,400	103,400	103,400	103,400	
Waarde boven op restwaarde	310,200	206,800	103,400	-		310,200	206,800	103,400	-	
Gecorrigeerde verv. waarde bij 100%	413,600	310,200	206,800	103,400		413,600	310,200	206,800	103,400	
Vergoeding aantal rechten	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	
Waarde rechten	50	50	50	50		100	100	100	100	
<b>Resultaten:</b>										
Vergoeding stal bij 65% gecor. verv. waarde	268,840	201,630	134,420	67,210	672,100	268,840	201,630	134,420	67,210	672,100
Vergoeding voor rechten	50,000	50,000	50,000	50,000	200,000	100,000	100,000	100,000	100,000	400,000
Totale vergoeding stal en rechten	318,840	251,630	184,420	117,210	872,100	368,840	301,630	234,420	167,210	1,072,100
omgerekende waarde per varkensrecht (staat gelijk aan waarde per gem. aanw. Vleesvarken)	319	252	184	117	<b>218</b>	369	302	234	167	<b>268</b>
<b>ROK regeling</b>										
waarde per varkensrecht	Oost					Zuid				
	90.5					128				
waarde voor vleesvarkensstal	50					50				
omgerekende waarde per varkensrecht bij 107,5% plaatsen per recht geteld	<b>144</b>					<b>182</b>				



**Bedrijfsberekening Sanerings Regeling Varkenshouderij en ROK - zeugen**

Ligging in concentratiegebied	<b>Oost</b>					<b>Zuid</b>				
<b>Locatie gegevens:</b>	<b>stal 1</b>	<b>stal 2</b>	<b>stal 3</b>	<b>stal 4</b>	<b>Totaal</b>	<b>stal 1</b>	<b>stal 2</b>	<b>stal 3</b>	<b>stal 4</b>	<b>Totaal</b>
Ligging in concentratiegebied	<b>oost</b>	<b>oost</b>	<b>oost</b>	<b>oost</b>		<b>zuid</b>	<b>zuid</b>	<b>zuid</b>	<b>zuid</b>	
Oppervlakte stal in m <sup>2</sup> grondoppervlakte	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>4,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>4,000</b>
Oorspronkelijk bouwjaar rompbouw en put	<b>2009</b>	<b>1999</b>	<b>1989</b>	<b>1979</b>		<b>2009</b>	<b>1999</b>	<b>1989</b>	<b>1979</b>	
Aantal varkensrechten (op stal of hele bedrijf)	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>1,700</b>	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>425</b>	<b>1,700</b>

**Berekeningen:**

Totale vervangingswaarde stal	470,000	470,000	470,000	470,000		470,000	470,000	470,000	470,000	
Restwaarde stal 20%	94,000	94,000	94,000	94,000		94,000	94,000	94,000	94,000	
Waarde boven op restwaarde	282,000	188,000	94,000	-		282,000	188,000	94,000	-	
Gecorrigeerde verv. waarde bij 100%	376,000	282,000	188,000	94,000		376,000	282,000	188,000	94,000	
Vergoeding aantal rechten	425	425	425	425		425	425	425	425	
Waarde rechten	50	50	50	50		100	100	100	100	

**Resultaten:**

Vergoeding stal bij 65% gecor. verv. waarde	244,400	183,300	122,200	61,100	611,000	244,400	183,300	122,200	61,100	611,000
Vergoeding voor rechten	21,250	21,250	21,250	21,250	85,000	42,500	42,500	42,500	42,500	170,000
Totale vergoeding stal en rechten	265,650	204,550	143,450	82,350	696,000	286,900	225,800	164,700	103,600	781,000
Omgerekende waarde per varkensrecht	625	481	338	194	<b>409</b>	675	531	388	244	<b>459</b>
Waarde per gemiddeld aanwezige zeug	1,713	1,319	925	531		1,850	1,456	1,062	668	1,259
					1,122					

**ROK regeling**

	<b>Oost</b>	<b>Zuid</b>
waarde per varkensrecht	90.5	128
aantal rechten per zeug	2.74	2.74
waarde voor zeugenstal	250	250
omgerekende waarde per varkensrecht bij 107,5 plaatsen per gem. aanw. zeug geteld	<b>189</b>	<b>226</b>
waarde per gemiddeld aanwezige zeug	<b>517</b>	<b>619</b>