

Oplegger Extern salderen met veehouderijen met productierechten

Op basis van de bespreking door de BC Stikstof op 12 maart en ter zake gevoerd overleg met DGS is voor de BC van 19 maart een notitie opgesteld over het openstellen van extern salderen. Met het oog op het concluderende BO op 26 maart is de BC is hierbij verzocht in te stemmen met onder meer het met ingang van 1 mei 2020 - gedurende een periode van vooralsnog één jaar - openstellen van extern salderen met veehouderijen met productierechten volgens de optie 'marktconform extern salderen', het treffen van hierop betrekking hebbende beheersmaatregelen voor het ondervangen van risico's en het samen met het Rijk uitwerken van sturingsinstrumenten, en de regeling vervolgens te evalueren en op basis daarvan te besluiten over (aangepaste) voortzetting of stopzetting.

De BC van 19/3 heeft gevraagd voorafgaand aan het BO nog een korte toets te doen naar de gestelde termijn van 1 jaar; het openstellen moet ook voor de overheden zijn doel kunnen dienen.

De Landsadvocaat heeft positief geadviseerd over deze notitie. Hij heeft verder nog specifieke opmerkingen gemaakt ten aanzien van staatssteun en noemt drie mogelijkheden om met dit issue om te gaan. Hiervoor zal nog een nader ambtelijk advies worden opgesteld, dat wordt verwerkt in het vervolgproces (zie onder). Dit advies van de Landsadvocaat staat de principiële keuze om extern salderen met veehouderijen met productierechten open te stellen overigens niet in de weg.

Bespreekpunten:

- Bespreken van het voornemen van provincies om:
 - o per 1 mei 2020 extern salderen met veehouderijen met productierechten voor de periode van een jaar open te stellen,
 - o de beleidsregels hierop aan te passen,
 - o na één jaar te evalueren en op basis daarvan besluiten over (aangepaste) voortzetting of stopzetting.
- Tijdens BO zal door de provincies worden toegelicht wat korte toets naar de passendheid van de gestelde termijn van één jaar heeft opgeleverd.
- Dit voorstel zal per provincie met de betreffende stakeholders worden besproken.

Vervolgproces

De GS-en moeten ten aanzien van extern salderen en verleasen te zijner tijd nog een besluit nemen over de specifieke aanpassing van hun eigen beleidsregels i.c. voorafgaand aan publicatie door hun provincies de gewijzigde beleidsregels moeten vaststellen. Het betreft dus nu een principebesluit om verleasen per 1 mei open te stellen en de in de beslisnotitie opgenomen definitie van 'verleasen' en de artikeltekst om verleasen in de beleidsregels te regelen als uitgangspunt voor de daadwerkelijke aanpassing van de provinciale beleidsregels te accepteren. Ten behoeve van de besluitvorming voor 1 mei 2020 wordt een aantal (uitvoerings)zaken nader uitgewerkt; onder meer de consequenties van het advies van de landsadvocaat om de vergunning van de saldogever aan te passen.

Notitie openstellen extern salderen met veehouderijen met productierechten

Op dit moment is extern salderen met agrarische bedrijven die geen dier- of fosfaatrechten hebben al mogelijk op basis van de provinciale beleidsregels. Extern salderen met veehouderijen die wel beschikken over dier- of fosfaatrechten is echter (behoudens Limburg) nog niet mogelijk. Deze notitie gaat over een aanpak om dit op korte termijn mogelijk te maken in alle provincies.

I. Status

- Ter concluderende bespreking in het BO van 26 maart.

II. Voorstel conclusies BO en toelichting per conclusie

1. Extern salderen openstellen voor één jaar volgens de optie 'marktconform extern salderen', na één jaar evalueren en op basis daarvan besluiten over (aangepaste) voortzetting of stopzetting.
2. Beheersmaatregelen treffen om de risico's van marktconform extern salderen te ondervangen.
3. Hierbij het advies van de Landsadvocaat betrekken, n.a.v. de vraag of in zijn optiek een beheerste uitvoering conform voorgaande punten 1 en 2 mogelijk is en wat hiervoor nodig is.
4. Inwerkingtreding per 1 mei 2020 (tenzij advies Landsadvocaat aanleiding geeft dit niet te doen).
5. Geen onderscheid maken tussen NH₃ en NO_x.
6. Samen overige sturingsinstrumenten uitwerken, speciaal een voorkeursrecht voor provincies (recht van eerste aankoop).
7. De aanpak communiceren met de stakeholders eind maart, begin april (in aansluiting op het BO van 26 maart), door iedere provincie afzonderlijk op basis van gezamenlijke afgesproken informatie zoals dit ook bij de beleidsregels is gedaan.

Ad. 1 'Marktconform extern salderen'

Er zijn drie alternatieven verkend voor het openstellen van extern salderen met veehouderijen die beschikken over dier- of fosfaatrechten (zie bijlage). De balans van voor- en nadelen is het gunstigst voor het alternatief 'marktconform extern salderen': dit alternatief kan snel worden ingevoerd, conform eerder bij alle stakeholders gewekte verwachtingen en de feitelijke juridische situatie (o.b.v. de Habitatrichtlijn is extern salderen een bestaande juridische optie). Dit is van maatschappelijk belang, en ook om een betrouwbare overheid te zijn. De andere alternatieven 'extern salderen binnen de gebiedsaanpak' en 'extern salderen met voorkeursrecht provincies' zijn juridisch en inhoudelijk veel complexer om in te voeren en invoering duurt veel langer: extern salderen met veehouderijen met dier- of fosfaatrechten kan dan pas over minimaal één à twee jaar, afhankelijk van het alternatief.

Aan alle alternatieven voor het openstellen van extern salderen met veehouderijen met productierechten kleven voor- en nadelen (zie bijlage). Zo ook aan de voorgestelde optie 'marktconform extern salderen'. Daarom wordt voorgesteld om dit vooralsnog voor één jaar mogelijk te maken, de openstelling dan te evalueren en op basis daarvan te besluiten over (aangepaste) voortzetting of stopzetting ('hand aan de kraan principe'). Overigens doen zich in Limburg thans geen problemen voor; extern salderen met veehouderijen met productierechten is daar sinds de beleidsregels van kracht werden mogelijk, maar er wordt nog niet of nauwelijks gebruik van gemaakt.

Op basis van bespreking in de Bestuurlijke Commissie Stikstof van 19 maart wordt nog een korte toets uitgevoerd naar de gestelde termijn van 1 jaar; het openstellen moet ook voor de overheden zijn doel kunnen dienen en daar moet de termijn bijpassen.

Ad. 2 Tref beheersmaatregelen om de risico's van marktconform extern salderen te ondervangen

Marktconform extern salderen zou kunnen leiden tot ongewenste leegstand en verloedering van achterblijvende lege stallen, omdat opkopen partijen enkel interesse hebben in de stikstofruimte

van veehouderijen. Een ander risico is prijsopdrijving, als saldonemers posities kopen en meer dan marktconform willen betalen voor stikstofruimte (speculatie); dat beïnvloedt de waarde van achterblijvende opstallen negatief en de prijsopdrijving raakt de provinciale opkoopregeling (minder mogelijk met hetzelfde geld) alsmede de agrarische sector (bedrijven die door willen). Ook fragmentatie van bedrijfsvoering is een risico: als een veehouderij een deel van de dierrechten verkoopt heeft dit bedrijf in principe een nieuwe vergunning nodig om de administratie op orde te houden, maar hoe hierop te handhaven? Beheersmaatregelen zijn nodig om deze nadelen/risico's te ondervangen:

- Leegstand en verloedering: dit risico is te ondervangen door een verplichte planologische regeling (sloop, herbestemming) voorwaardelijk te stellen. Dat kan juridisch gezien niet in de provinciale beleidsregels of Wnb vergunningen, omdat die enkel zien op het natuurbelang, maar wel via een privaatrechtelijke overeenkomst (tussen saldogever en saldonemer). Dit kost uitwerkingstijd. En heeft consequenties voor de handhaving in gevallen waarin partijen zich niet aan de overeenkomst houden. Ook dat moet worden uitgewerkt en opgenomen in een handreiking voor vergunningverleners/handhavers en eventueel een akkoord of convenant met betrokken sectoren waarin zij de planologische regeling via een privaatrechtelijke overeenkomst ondersteunen.
- Prijsopdrijving: dit risico wordt ondervangen door de openstelling voor vooralsnog slechts één jaar; dit ontmoedigt partijen om puur ter speculatie posities op te kopen voor latere verkoop. Dit risico is verder te ondervangen door het gelijktijdig openstellen van marktconform extern salderen en een provinciale opkoopregeling, waardoor de provincies tegelijk met marktpartijen kunnen instappen. Gelijktijdig kunnen instappen met marktpartijen is belangrijk om de voordelen van de provincies als opkopende partijen te kunnen verzilveren, waardoor de gebiedsaanpakken van de provincies naar verwachting ook succesvoller zullen zijn: de provincies zijn in beginsel aantrekkelijker als opkoper omdat zij een totaalpakket kunnen/zullen aanbieden en sociaal-economische afwegingen kunnen/zullen maken die breder gaan dan enkel de aankoop van stikstof. De provincies kunnen straks met de provinciale module van het stikstofregistratiesysteem bovendien op depositieniveau salderen in plaats van op emissieniveau, wat in het voordeel is van de (transitie van de) agrarische sector omdat er dan geen/minder stikstofruimte uit de agrarische sector 'weglekt'¹.
Hier speelt overigens de vraag in hoeverre staatsteunaspecten aan de orde zijn, als in het SSRS opgenomen stikstofruimte als gevolg van extern salderen / opkoop door de overheid vervolgens 'om niet' of tegen een (marktconforme) vergoeding beschikbaar wordt gesteld voor toedeling bij vergunningverlening aan bedrijven. Zie onder ad. 3 'Advies Landsadvocaat' die hier naar gevraagd is.
- Fragmentatie van bedrijfsvoering: in de provinciale beleidsregels is al opgenomen dat voor het deel van de productierechten waarmee extern wordt gesaldeerde de vergunning wordt ingetrokken. Om het risico van fragmentatie te ondervangen zou in dezelfde handeling de nieuwe vergunning verleend moeten worden. Dus het verlenen van de vergunning aan de saldonemer en het verstrekken van een nieuwe aangepaste vergunning aan de saldogever als één handeling benaderen. Dit opnemen in de handreiking voor vergunningverleners.

Ad. 3 Advies Landsadvocaat

Er is een advies gevraagd aan de Landsadvocaat over het openstellen van extern salderen met veehouderijen met productierechten conform voorgaande punten 1 en 2. Centrale vraag aan de Landsadvocaat was of een beheerste uitvoering van extern salderen op deze manier ('marktconform extern salderen en de aangegeven beheersmaatregelen treffen om de gesignaleerde risico's te ondervangen) ook in zijn optiek mogelijk is c.q. welke extra of juridische risico's hij signaleert en hoe die in zijn optiek (verder) zouden kunnen worden ondervangen. Ook over de hiervoor gesignaleerde

¹ Dit weglekeffect komt doordat een derde partij doorgaans niet kan volstaan met de stikstofruimte van één veehouderij. De derde partij zit namelijk op een andere locatie met een andere invloed op de natuur. Dit maakt dat derde partijen voor de realisatie van hun initiatief meestal stikstofruimte van meerdere veehouderijen zullen moeten aankopen.

staatssteunaspecten is de Landsadvocaat om advies gevraagd. Het advies van de Landsadvocaat kan als volgt worden samengevat: de Landsadvocaat heeft positief geadviseerd over deze notitie. Hij heeft verder nog specifieke opmerkingen gemaakt ten aanzien van staatssteun en noemt drie mogelijkheden om met dit issue om te gaan. Hiervoor zal nog een nader ambtelijk advies worden opgesteld, dat wordt verwerkt in het vervolgproces (zie onder). Dit advies van de Landsadvocaat staat de principiële keuze om extern salderen met veehouderijen met productierechten open te stellen overigens niet in de weg.

Ad. 4 Inwerkingtreding per 1 mei 2020

Bij inwerkingtreding per 1 mei 2020 kan de openstelling van extern salderen met veehouderijen met productierechten worden afgestemd op andere ontwikkelingen. Hierboven is onder ad. 2 al gewezen op het belang om marktconform extern salderen en een provinciale opkoopregeling gelijktijdig van kracht te laten worden (gelijk speelveld; minder risico van prijsopdrijving door speculatie). Daarnaast zijn er meer onderwerpen waarvoor de provinciale beleidsregels moeten worden aangepast, zoals 'verleasing van stikstofruimte', en deze onderwerpen kunnen worden gebundeld tot één aanpassingsprocedure van de beleidsregels gericht op inwerkingtreding per 1 mei.

Ad. 5 Maak geen onderscheid tussen NH₃ en NO_x

Bij extern salderen met veehouderijen die beschikken over dier- of fosfaatrechten zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen NH₃ en NO_x en kunnen worden bepaald dat slechts een deel van de NH₃ mag worden omgezet in NO_x. Dit zou de agrarische sector (die vooral NH₃ uitstoot) beschermen tegen grootschalige opkoop van stikstofruimte door de industrie (die vooral NO_x uitstoot). Dit zou daarom een bestuurlijke keuze kunnen zijn. Die bestuurlijke keuze wordt thans niet gemaakt. Hiermee zou namelijk een situatie ontstaan waarbij ruimte binnen sectoren blijft en dit heeft aanzienlijke consequenties die breder zouden moeten worden afgewogen dan via een notitie over het openstellen van extern salderen. Verder is tot nu toe nooit onderscheid gemaakt tussen sectoren naar NH₃ en NO_x, bestaat daarover geen jurisprudentie en kleven er serieuze nadelen aan:

- Alle sectoren stoten in meer of mindere mate zowel NH₃ als NO_x uit: deze stoffen onderscheiden naar sectoren vraagt een andere modellering in AERIUS en brengt een complexe registratie met zich mee met hoge uitvoeringslasten (als een gewaarborgde registratie al snel realiseerbaar is).
- Het onderscheid is juridisch kwetsbaar: in de Awb is bepaald dat bestuursorganen hun bevoegdheden niet mogen gebruiken voor andere doelen dan waarvoor de bevoegdheid is verleend. De provinciale Wnb bevoegdheid betreft natuurbescherming en niet het beschermen van de agrarische sector, wat het primaire doel zou zijn om te kiezen voor het splitsen van NH₃ en NO_x.

Hier doen eventuele milieu-inhoudelijke en ecologische motieven voor splitsing niet aan af. Zo heeft de landbouwsector gewezen op verschillen in schadelijkheid van NH₃ en NO_x voor o.a. mens en natuur, maar deze zijn niet eenvoudig, evident en eenduidig te onderbouwen en zijn dus geen serieuze aanleiding om NH₃ en NO_x nu te splitsen en naar sectoren te onderscheiden. Gezien het voorgaande wordt bestuurlijk bovendien weinig gezien in het voorstel van het Landbouwcollectief om een NH₃ registratiesysteem ten behoeve van salderen als landbouwsector in eigen private hand te nemen, bekostigd door de overheid. Naast de voorkeur om NH₃ en NO_x niet te splitsen, stuit zo'n systeem met een private NH₃ bank op het juridische probleem van een extra (privaat) bevoegd gezag dat moet worden geregeld (via bijv. een algemeen verbindend verklaring door de minister van LNV) en de dubbele beroepsmogelijkheid die dit met zich meebrengt.

Ad. 6 Stuur aan op de uitwerking van overige sturingsinstrumenten

Rijk en provincies willen zo snel mogelijk bestaande en potentiële sturingsinstrumenten verder uitwerken, zoals specifiek een toekomstig voorkeursrecht provincies. Dit is met name belangrijk ter aanvulling van de provinciale gereedschapskist en als terugvaloptie voor een provinciale opkoopregeling, mocht die niet goed (genoeg) werken, dan wel het na een jaar terug dichtzetten van extern salderen met veehouderijen met productierechten.

Ad. 7 Communiceer de gekozen aanpak met de stakeholders.

De aanpak om extern salderen met veehouderijen met productierechten open te stellen zal direct na bestuurlijke besluitvorming worden gecommuniceerd met stakeholders vanuit in ieder geval de landbouw, de industrie, de bouw en natuurorganisaties. Uitgaande van het BO van 26 maart vindt de communicatie eind maart, begin april plaats. Dit gebeurt wat de provincies betreft per provincie afzonderlijk op basis van gezamenlijk afgesproken informatie zoals dit destijds met de provinciale beleidsregels is gedaan.

III. BIJLAGE: uitwerking alternatieven

1. Wat vooraf ging

Binnen de van kracht zijnde provinciale beleidsregels, is extern salderen met veehouderijbedrijven die op 4 oktober 2019 beschikten over dier- of fosfaatrechten vooralsnog niet mogelijk (m.u.v. Limburg). Dit openstellen is in de beleidsregels, op verzoek van het ministerie van LNV, gekoppeld aan het aanpassen van de Meststoffenwet (aanvankelijk voorzien per 1 februari 2020); daarmee zou het doorhalen van dier- en fosfaatrechten bij extern salderen worden geregeld. De provincies hebben in bestuurlijk overleg met de minister als voorwaarde gesteld, dat zij instrumenten moeten hebben om onwenselijke ontwikkelingen in het buitengebied te kunnen voorkomen. Daarbij werden onder andere genoemd:

- opkoop van stikstofruimte door de (kapitaalkrachtige) industrie, wat de ruimte voor ontwikkelingen in de veehouderij inperkt (o.a. de transitie naar biologisch en kringloop);
- opkoop van enkel de stikstofruimte van bedrijven, met als gevolg ongewenste leegstand en verloedering van achterblijvende lege stallen en bedrijfsgebouwen;
- minder effectieve en flexibele gebiedsaanpakken als niet de provincies vanuit het gebiedsbelang bedrijven opkopen, maar marktpartijen uitsluitend stikstofruimte.

De Meststoffenwet is niet aangepast per 1 februari 2020 en de minister gaat de wet ook niet meer aanpassen. De lijn van het kabinet in de Kamerbrief van 7 februari 2020 is als volgt:

- De provincies stellen extern salderen met veehouderijbedrijven op korte termijn onder nader met de provincies af te spreken randvoorwaarden open en honoreren vergunningaanvragen alleen als de provincie van oordeel is dat dit past binnen de gebiedsaanpak c.q. het lange-termijnperspectief van het N2000 gebied. De provincies hebben een sturende rol en kunnen op die manier het ongericht en ongewenst opkopen van bedrijven voorkomen.
- Het kabinet heeft besloten dat bij privaatrechtelijke aankoop van veehouderijbedrijven geen doorhaling van dier- en fosfaatrechten plaatsvindt (die blijven vrij verhandelbaar); dat gebeurt wel als de overheid veehouderijbedrijven aankoopt (rijk of provincie betaalt);
- Na het open stellen van extern salderen met veehouderijen worden in vervolgstappen bestaande en potentiële instrumenten om speculatiegedrag met grond, bedrijven en stikstofruimte te voorkomen verder uitgewerkt (expertsessies, inclusief juridische toets).

2. Verkenning alternatieven openstellen extern salderen met voor- en nadelen/risico's

Het maatschappelijk belang om extern salderen met veehouderijbedrijven mogelijk te maken is groot. Echter, onwenselijke ontwikkelingen in het buitengebied moeten zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Ambtelijk zijn daarom een aantal alternatieven voor het openstellen van extern salderen met voor- en nadelen c.q. risico's verkend. Dit betreft:

- A. Extern salderen binnen de gebiedsaanpak (conform de Kamerbrief van 7 februari 2020).
- B. Marktconform extern salderen, in twee subvarianten:
 - a) zonder onderscheid tussen NH₃ en NO_x;

- b) met onderscheid tussen NH_3 en NO_x (dat wil zeggen: regelen dat slechts een bepaald percentage van de NH_3 stikstofruimte van een veehouderij - bijv. 50% - bij extern salderen mag worden omgezet in NO_x , teneinde de agrarische sector te beschermen tegen grootschalige opkoop van stikstofruimte door de industrie en stikstofruimte binnen de agrarische sector te behouden voor de noodzakelijke transitie (extensivering) van de sector).
- C. Extern salderen met een voorkeursrecht voor provincies (eerste recht van aankoop).

Het resultaat van de verkenning van (de voor- en nadelen/risico's van) deze drie alternatieven staat op de volgende pagina.

Alternatief	Voordelen	Nadelen / risico's
<p>A.</p> <p>Extern salderen binnen de gebiedsaanpak</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Provincies aan het stuur. • Geen prijsopdrijvend effect. 	<ul style="list-style-type: none"> • Biedt privaatrechtelijk beperkt soelaas (extern salderen alleen mogelijk binnen dezelfde provincie en m.m.v. de provincie). • Er zijn geen (snelle) objectieve criteria in de gebiedsaanpakken waar vergunningverleiders aanvragen aan kunnen toetsen. • Er is geen juridische titel om aanvragen te weigeren zonder een landelijke regeling die 1:1 salderen verbiedt met een koppeling naar de gebiedsaanpak. • Extern salderen kan niet op korte termijn. • Juridificering gebiedsaanpakken. • Maatschappelijke en bestuurlijke onrust, omdat extern salderen via de beleidsregels mogelijk is maar er langere tijd geen uitvoering plaatsvindt.
<p>B.</p> <p>Marktconform extern salderen</p> <p>Subvariant a): zonder onderscheid NH₃ - NO_x</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Extern salderen op korte termijn mogelijk en eenvoudig (spel van vraag en aanbod). • Conform eerder verwachtingenmanagement stakeholders: extern salderen o.b.v. de in december gepubliceerde beleidsregels als een besluit over het doorhalen van dier- en fosfaatrechten is genomen. • In lijn met het feit dat er tot op heden nooit een onderscheid is gemaakt tussen NH₃ en NO_x en de Raad van State zich hier ook niet over heeft uitgesproken c.q. er geen jurisprudentie over bestaat. • Monitoring en het evt. terug dichtzetten van extern salderen voor nieuwe gevallen door aanpassing van de beleidsregels mogelijk. • Inzet bestaande instrumenten: voorkeursrecht grondaankoop, Wet inrichting landelijk gebied, bedrijfsverplaatsing, opkoop bedrijven, bestemmingswijziging. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico van ongewenste leegstand en verloedering van achtergebleven stallen. • Prijsopdrijvend effect en kapitaalcrachtige partijen kunnen makkelijker aankopen dan minder kapitaalcrachtige partijen. • Fragmentatie van bedrijfsvoering als een gemengd bedrijf een bepaald soort dierrechten verkoopt en het resterende deel van het bedrijf behoudt/voortzet: hoe handhaven op een nieuwe vergunning in deze gevallen?
<p>B.</p> <p>Marktconform extern salderen</p> <p>Subvariant b): met onderscheid NH₃ - NO_x</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minder prijsopdrijving dan bij subvariant a) van marktconform extern salderen. • Behoud van een zekere stikstofruimte voor de (noodzakelijke transitie in de) agrarische sector. • Enige provinciale invloed op de verdeling van schaarse stikstofruimte (agrarische sector versus overige sectoren). 	<ul style="list-style-type: none"> • Risico van ongewenste leegstand en verloedering van achtergebleven stallen. • De stikstofrechten van stoppende agrariërs zijn minder waard. • Inefficiënte praktijk: alle sectoren stoten in meer of mindere mate zowel NH₃ als NO_x uit: deze stoffen onderscheiden brengt daarom een complexe registratie met zich mee met hoge uitvoeringslasten (als een gewaarborgde registratie al - op korte termijn - realiseerbaar is). • Minder flexibiliteit; voor sectoren die ook stikstofruimte nodig hebben, zoals de bouw en de industrie, is er minder ruimte dan mogelijk (ze gaan de facto op slot). • Juridisch kwetsbaar: in de Awb is bepaald dat bestuursorganen hun bevoegdheden niet mogen gebruiken voor andere doelen dan waarvoor de bevoegdheid is verleend. De Wnb bevoegdheid betreft natuurbescherming en niet het beschermen van de agrarische sector, wat feitelijk het doel is van het onderscheid tussen NH₃ en NO_x.
<p>C.</p> <p>Extern salderen met voorkeursrecht provincies (recht van eerste aankoop)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Speculatieve grondaankopen door derden voorkomen (provincie kan als eerste verwerven, evt. toe te spitsen op een zone (van bijv. 1 kilometer) direct grenzend aan N2000 gebieden). 	<ul style="list-style-type: none"> • Extern salderen niet snel mogelijk, omdat de Wet voorkeursrecht moet worden aangepast en ro-instrumenten moeten worden ingezet, er is namelijk een geschikte bestemming nodig om een voorkeursrecht te kunnen vestigen (1 à 2 jaar doorlooptijd). • Niet snel mogelijk omdat uitgezocht moet worden welke percelen aangewezen worden; dit zal eigenlijk pas in de gebiedsaanpak duidelijk worden. • Maatschappelijke en bestuurlijke onrust, omdat extern salderen via de beleidsregels mogelijk is maar er langere tijd geen uitvoering plaatsvindt.

