

Vergaderjaar 2022–2023

36 277

Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur)

Nr. 7

VERSLAG

Vastgesteld op 23 februari 2023

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Geurts

De griffier van de commissie,
Jansma

Inhoudsopgave	blz.
A. Inbreng wetgevingsrapporteurs	2
<i>Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds</i>	2
<i>Paragraaf 4.1 Doelstelling</i>	4
<i>Paragraaf 4.2 Reikwijdte</i>	5
<i>Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming</i>	5
<i>Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten</i>	8
<i>Paragraaf 5.2 Begrotingsaspecten</i>	8
<i>Paragraaf 5.3 Verhouding tot Grondwet en het budgetrecht van de Staten-Generaal</i>	8
<i>Paragraaf 9 Advies en consultatie</i>	9
<i>Artikelsgewijze toelichting</i>	9
B. Inbrengen van de fracties voor het Verslag	10
I. ALGEMEEN DEEL	10
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
Hoofdstuk 2 Aanleiding	11
Hoofdstuk 3 Achtergrond, nut en hoofdpijnen van het fonds	11
<i>Paragraaf 3.1 Achtergrond en nut van het fonds</i>	12
<i>Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds</i>	14
Hoofdstuk 4 Doel, reikwijdte en besluitvorming	16
<i>Paragraaf 4.1 Doelstelling</i>	17
<i>Paragraaf 4.2 Reikwijdte</i>	21
<i>Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming</i>	22
Hoofdstuk 5 Begroting van het fonds	25
<i>Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten</i>	25
<i>Paragraaf 5.2 Begrotingseigenschappen</i>	25
Hoofdstuk 7 Gevolgen van het wetsvoorstel	26
<i>Paragraaf 7.2 Regeldrukeffecten</i>	26
Hoofdstuk 9 Advies en consultatie	26
II. ARTIKELEN	26
Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds	26
Artikel 3 Andere uit het fonds te financieren maatregelen	27
Artikel 11 Evaluatiebepaling	27

A. Inbreng wetgevingsrapporteurs

De wetgevingsrapporteurs voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (TwT), de leden Van Campen (VVD) en Bromet (GroenLinks) hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij maken graag gebruik van het mandaat dat aan hen is verleend om namens de commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) vragen van verdiepende en verduidelijkende aard te stellen aan de regering over het wetsvoorstel. Zij hebben daarbij onder meer het oog op verschillende kwaliteitsaspecten van het wetsvoorstel, de wijze waarop het wetsvoorstel raakt aan het budgetrecht van de Kamer en de navolging van verplichte en onverplichte adviezen die bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gegeven.

Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat toegewerkt wordt naar een stevige monitoring en een effectief ritme van verantwoording en evaluatie, waarbij waar mogelijk wordt aangesloten bij bestaande monitoringsverplichtingen. Als voorbeeld wordt de monitoring ten behoeve van de omgevingswaarden voor stikstofdepositie ingevolge de Wet natuurbescherming (Wnb) en later de Omgevingswet genoemd.

De rapporteurs verzoeken de regering dit voornemen nader toe te lichten. Ook hebben zij een aantal specifieke vragen over monitoring, verantwoording en evaluatie.

Voor wat betreft monitoring is het de rapporteurs opgevallen dat de wet zelf na vier jaar wordt geëvalueerd, maar dat deze geen bepalingen bevat over monitoring van de realisatie van de nagestreefde doelen. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om wettelijk te verankeren dat monitoring van het doelbereik plaatsvindt. Hoe en door wie wordt de in de memorie van toelichting voorgenomen monitoring uitgevoerd en met welke frequentie? De rapporteurs vragen of de regering een rol ziet voor de Ecologische Autoriteit bij de monitoring van het doelbereik. Zo ja, welke rol precies en is overwogen dit op te nemen in het wetsvoorstel? Krijgen de uitkomsten van de monitoring een plek in het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied en/of de verantwoording van rijksuitgaven in het Jaarverslag of wordt de Kamer daar anderszins over geïnformeerd? De rapporteurs vragen of de regering van plan is om in het meerjarenprogramma, naast informatie over de voortgang van de getroffen maatregelen, ook indicatoren op te nemen die inzicht bieden in de voortgang die wordt geboekt bij de realisatie van de doelen die met het Transitiefonds worden nagestreefd. Als dat het geval is, vernemen de rapporteurs graag welke indicatoren de regering daarvoor in gedachten heeft. Mocht dat niet het geval zijn, dan horen zij graag waarom niet en vragen zij of de regering op een later moment wel verwacht dergelijke indicatoren op te stellen.

In de Wnb is opgenomen dat de Minister van LNV de Staten-Generaal informeert over de voortgang van de stikstofaanpak. Dit biedt echter geen waarborg dat de Kamer tijdig over deze monitoringsgegevens beschikt, terwijl deze nodig kunnen zijn voor het beoordelen van het meerjarenprogramma en de ontwerpbegroting. Op welke wijze is de regering voornemens zeker te stellen dat de Kamer over voldoende actuele voortgangsinformatie beschikt om het meerjarenprogramma te beoordelen? Is in dit kader overwogen om bepalingen in de TwT op te nemen die vergelijkbaar zijn met artikel 4, derde en vierde lid, van de Wet Mobiliteitsfonds? Deze bepalingen schrijven voor dat het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) inzicht biedt in de verhouding tussen de uitgaven van het fonds en uitgaven via andere begrotingen van de rijksbegroting en dat het meerjarenprogramma een overzicht van de wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar en de status van de gefinancierde projecten bevat.

Wat betreft de verantwoording vragen de rapporteurs of verantwoording uitsluitend plaatsvindt in het kader van het Jaarverslag of dat ook andere momenten of modaliteiten zijn voorzien. Op welke wijze kunnen de resultaten aanleiding geven tot het bijstellen van het meerjarenprogramma? Wat kan bijstelling betekenen voor de gebiedsprogramma's die door de provincies worden vastgesteld? De rapporteurs vragen de regering of zij een mogelijk dilemma ziet in het verkrijgen van grip op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen en tegelijkertijd het behouden van flexibiliteit voor medeoverheden en gebiedspartners bij de besteding van de financiële middelen.

Een deel van het beleid zal worden uitgevoerd door provincies, gemeenten of waterschappen. De Algemene Rekenkamer (ARK) merkt op dat in het verleden is gebleken dat verantwoording hierover – die getrappt moet worden samengesteld uit informatie van provincies en gemeenten – gevoelig is voor fouten. De ARK beveelt aan vooraf voldoende aandacht te besteden aan de afspraken die met provincies en gemeenten worden gemaakt over verantwoording, bijvoorbeeld door een arrangement van eenduidige, geoperationaliseerde indicatoren met hen af te spreken. In de

memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze aanbeveling wordt meegenomen in de verdere ontwikkeling van de aanpak.

De rapporteurs vragen allereerst hoe de Kamer over deze verdere ontwikkeling en de opvolging van deze aanbeveling en de in het advies van de ARK genoemde aandachtspunten zal worden geïnformeerd. In welke mate hebben de aanbevelingen van de ARK een plek gekregen in de «Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied» (hierna: Spelregels), die recent zijn gepubliceerd op www.aanpakstikstof.nl? Ziet de regering nog andere risico's voor een toereikende verantwoording over de uitgaven? Zo ja, hoe gaat zij die ondervangen of beheersen? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel bevat tot slot een generieke evaluatiebepaling die inhoudt dat binnen vier jaar na inwerkingtreding de Minister voor Natuur en Stikstof een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan het parlement stuurt (artikel 11 (Evaluatiebepaling)). Kan de regering meer inzicht geven in hoe deze evaluatie eruit zal komen te zien? In de memorie van toelichting wordt gesproken over een ritme van (verantwoording en) evaluatie. Betekent dit dat de regering voornemens is vaker te evalueren dan het (enige) wettelijk voorgeschreven moment van vier jaar na inwerkingtreding? Zo ja, hoe vaak dan?

Paragraaf 4.1 Doelstelling

De rapporteurs vragen welke bijdrage de regering met het Transitiefonds precies beoogt te leveren aan de realisatie van de doelstellingen die in de wet worden genoemd. Ook willen zij graag weten hoe die bijdrage zich verhoudt tot de bijdrage die andere beleidsprogramma's, zoals het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Programma Water en Bodem Sturend, leveren aan de realisatie van de wettelijk vastgelegde doelstellingen.

De rapporteurs constateren dat de TwT beoogt bij te dragen aan doelstellingen die onder meer in 2027 (Kaderrichtlijn Water (KRW)) en 2030 (klimaat en stikstof) moeten worden gerealiseerd. Is ook overwogen om tussendoelen te stellen ter bevordering van de monitoring van het doelbereik? In de kabinetsreactie op het rapport «Wat wel kan» heeft het kabinet aangegeven het advies met betrekking tot het vaststellen van ijkmomenten in 2025 en 2028 voor het realiseren van de doelstelling voor stikstof verder uit te werken. Is overwogen deze ijkmomenten op te nemen in dit wetsvoorstel en zo nee, waarom niet? De rapporteurs stellen vast dat het fonds wordt ingericht voor de periode 2024–2035. De rapporteurs vragen welke doelstellingen specifiek in de periode 2031–2035 met het fonds worden nagestreefd. De Klimaatwet kent daarnaast doelstellingen die in 2050 moeten worden gerealiseerd. Hoe wordt bepaald welke bijdrage de maatregelen die gefinancierd worden uit het Transitiefonds daaraan leveren? Is het de verwachting dat er na de financieringshorizon van het Transitiefonds nog een klimaatopgave resteert voor het landelijk gebied om de doelstelling van de (gewijzigde) Klimaatwet voor 2050 te halen?

Eén van de doelstellingen van het begrotingsfonds is de financiering van maatregelen met het oog op de verduurzaming van de landbouw gelet op het bereiken van de andere doelstellingen van het fonds (de opgaven natuur, water en klimaat). Het begrip verduurzaming van de landbouw is niet in het wetsvoorstel gedefinieerd. De memorie van toelichting verwijst naar de brief die de Minister van LNV de Kamer op 25 november 2022 heeft gestuurd over de uitwerking van het toekomstbeeld voor de landbouw (Kamerstuk 30 252, nr. 77). De rapporteurs stellen vast dat deze

doelstelling hiermee nog nadere uitwerking behoeft. Kan de regering nader toelichten hoe en wanneer deze nadere uitwerking zal plaatsvinden?

Paragraaf 4.2 Reikwijdte

Het is de rapporteurs niet duidelijk wat de «gebiedsgerichte aanpak» precies omvat. Dat is wel van belang omdat de Minister voor Natuur en Stikstof onder meer moet beoordelen of de te financieren maatregelen in overeenstemming zijn met een gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de doelen van het fonds (artikel 5, derde lid, aanhef en onderdeel a). Ook andere dan landbouw- en natuurmaatregelen die in «uitzonderlijke gevallen» uit het Transitiefonds kunnen worden gefinancierd moeten onderdeel zijn van of aansluiten op de gebiedsgerichte aanpak (artikel 3, onderdeel a, onder 2). Het wetsvoorstel bevat echter geen definitie van gebiedsgerichte aanpak en in de memorie van toelichting en het nader rapport wordt dit begrip niet eenduidig toegelicht. Zo vermeldt de memorie van toelichting onder meer dat de gebiedsgerichte aanpak «voor een belangrijk deel vorm krijgt in het NPLG» (paragraaf 3.1). Het nader rapport stelt dat het gaat om een mix van gebiedsgerichte en landelijke maatregelen en dat daartoe de maatregelen behoren die provincies in hun gebiedsprogramma's opnemen, evenals maatregelen die onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak maar om redenen van subsidiariteit of efficiëntie door de rijksoverheid worden uitgevoerd. En in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 staat dat de formulering gebiedsgerichte aanpak doelt op de in voorbereiding zijnde provinciale gebiedsprogramma's.

De rapporteurs vragen waar de gebiedsgerichte aanpak gelet op het bovenstaande precies uit bestaat. Anders gezegd, in welke plannen en programma's krijgt de gebiedsgerichte aanpak nu precies vorm? Wordt dit op enig moment in één document samengebracht, bijvoorbeeld in het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied?

Tegen deze achtergrond vragen de rapporteurs waarom artikel 1 («Begripsbepalingen») geen definitie van gebiedsgerichte aanpak bevat. Is zo wel voldoende duidelijk waaraan maatregelen moeten worden getoetst om voor financiering uit het fonds in aanmerking te komen?

Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

Bij het fonds hoort een samenhangend stelsel van kaders en afspraken om tot zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, maatregelpakketten en toedeling van middelen te komen. Daarbij staat het regulier opstellen van een meerjarenprogramma, waarvan de jaarlijkse begroting wordt afgeleid en dat steeds tegelijk met de begroting wordt aangeboden, onder meer centraal. De rapporteurs vragen op welke periode het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied steeds betrekking zal hebben. Hoe ver wordt vooruitgekeken?

De ARK adviseert de structuur van het meerjarenprogramma herkenbaar terug te laten komen in de begroting van het Transitiefonds. Ook adviseert de ARK in het meerjarenprogramma op landelijk niveau inzicht te geven in de concrete doelstellingen en indicatoren en de manier waarop deze zijn gekoppeld aan financiële middelen. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze adviezen worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van de aanpak. De rapporteurs vragen of hierbij aan deze adviezen van de ARK opvolging zal worden gegeven en zo nee, waarom niet.

Het is de rapporteurs opgevallen dat in het wetsvoorstel staat dat de Minister zich kan laten bijstaan door een of meer adviseurs (artikel 10 (Onafhankelijk advies)), terwijl in de toelichting staat dat de Minister externe expertise zal betrekken, in ieder geval van de Ecologische Autoriteit, bij de toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen. De rapporteurs vragen waarom niet is gekozen voor een wettelijke verplichting voor de Minister om zich door bepaalde adviseurs bij te laten staan.

De regering streeft naar een robuust mechanisme van besluitvorming (paragraaf 4.3). In dat kader zijn de Spelregels opgesteld. Wat is de juridische status van deze Spelregels? Zijn deze bindend voor de partijen die aanspraak willen maken op gelden uit het Transitiefonds en/of de fondsbeheerder? Zullen de Spelregels (deels) vastgelegd worden in lagere regelgeving op grond van artikel 8, tweede lid, TwT? Hoe wordt de Kamer in dat geval betrokken?

In een reactie op het wetsvoorstel heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) van 25 mei 2022 gevraagd of de spelregels nog geconsulteerd worden bij (onder andere) het IPO. Zijn de betrokken partijen geconsulteerd voor publicatie van de spelregels? Zo ja, om welke partijen gaat het?

De gebiedsprogramma's tezamen met rijksmaatregelen worden getoetst op integraal doelbereik van het NPLG. Het wetsvoorstel biedt geen verdelings- of spreidingsmechanisme voor de uitgaven van het fonds over de verschillende provincies en in de provincie voorliggende opgave. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als een gebiedsprogramma van een provincie vertraging oploopt en de middelen al gereserveerd zijn voor andere uitvoerbare, doeltreffende en doelmatige maatregelen?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat niet alle maatregelen uit de provinciale gebiedsprogramma's uit het fonds worden gefinancierd. Hoe wordt bepaald welke van die maatregelen wel en welke niet uit het fonds worden gefinancierd en kan de regering voorbeelden geven van maatregelen die niet uit het fonds zullen worden gefinancierd? Hoe worden deze maatregelen dan bekostigd? Zijn voor het bepalen welke maatregelen al dan niet uit het fonds worden gefinancierd uitsluitend de beoordelings- of toekenningscriteria aan de hand waarvan de Minister maatregelen beoordeelt, relevant (artikel 5 (Beheer van het fonds))?

In het nader rapport wordt opgemerkt dat, naast maatregelen die onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak, ook maatregelen van het Rijk die daar niet direct onderdeel van uitmaken uit het fonds kunnen worden bekostigd. Daarom wordt het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om de overeenstemming met de gebiedsgerichte aanpak op te nemen in de doelomschrijving van het fonds niet gevolgd, zo lezen de rapporteurs. Volgens de regering gaat het dan om maatregelen die nodig zijn om de juiste omstandigheden en kaders te creëren voor bijvoorbeeld agrarische ondernemers. Ook is de bedoeling van de regering dat de vormgeving van het fonds ruimte laat voor de situatie waarin het Rijk besluit om bij te sturen als de resultaten van de gebiedsgerichte aanpak achterblijven. Wat betekent dit precies voor de toepassing van het toekenningscriterium dat uit het fonds te bekostigen maatregelen in overeenstemming moeten zijn met een gebiedsgerichte aanpak (artikel 5, derde lid, onderdeel a (Beheer van het fonds))?

De rapporteurs stellen vast dat in het wetsvoorstel niet wordt bepaald dat de Minister uitsluitend kan besluiten dat landbouw- en natuurmaatregelen die in overeenstemming zijn met de vier in het wetsvoorstel opgenomen toekenningscriteria uit het fonds kunnen worden gefinancierd (artikel 5, derde lid, onderdeel a tot en met d (Beheer van het fonds)). Bepaald wordt

daarentegen dat de Minister die maatregelen «beoordeelt met betrekking tot» die toekenningscriteria. Wat betekent dit precies? Laten deze bewoordingen naar het oordeel van de regering ruimte voor de Minister voor Natuur en Stikstof om ook maatregelen te financieren uit het fonds die niet of niet volledig met de toekenningscriteria in overeenstemming zijn of daarvan af te wijken?

Ook laten de bewoordingen «onder meer» ruimte voor de Minister om andere dan de in de wet genoemde toekenningscriteria bij haar beoordeling te betrekken. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de in de wet genoemde toekenningscriteria «in elk geval» worden betrokken bij de beoordeling. Welke andere criteria kunnen relevant zijn en mogelijk door de Minister worden betrokken bij haar beoordeling?

Voorts merken de rapporteurs op dat het wetsvoorstel een delegatiegrondslag bevat om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitgaven ten laste van het fonds (artikel 8, tweede lid (Uitgaven van het fonds)). In de memorie van toelichting wordt hierover opgemerkt dat dit bijvoorbeeld criteria kunnen zijn voor de beoordeling van de voorgestelde uitgaven. De rapporteurs vragen hoe deze grondslag voor nadere regels zich verhoudt tot de in artikel 5 (Beheer van het fonds) geformuleerde toekenningscriteria waarop de Minister maatregelen beoordeelt. Ook vragen de rapporteurs hoe de Kamer bij gebruik van deze delegatiegrondslag betrokken zal worden.

De rapporteurs waarderen het dat de regering, in lijn met de aanbevelingen van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, van plan is de maatregelen te toetsen op uitvoerbaarheid. Zij vragen echter hoe de regering gaat beoordelen of maatregelen uitvoerbaar zijn. Gaat de regering uitvoeringstoetsen doen op (sets van) maatregelen en zo ja, wie voert die toetsen uit en op welke wijze en op welk moment worden de resultaten daarvan met de Kamer gedeeld?

De rapporteurs constateren dat het aan de Minister voor Natuur en Stikstof is om te besluiten of een andere maatregel dan een landbouw- of natuurmaatregel uit het fonds kan worden gefinancierd indien sprake is van een uitzonderlijk geval (artikel 3, onderdeel a (Andere uit het fonds te financieren maatregelen)), de zogeheten vangnetbepaling. De rapporteurs vragen hoe de regering beoogt te waarborgen dat de fondsbeheerder afdoende motiveert dat sprake is van een «uitzonderlijk geval». Wordt dat getoetst voordat de middelen worden toegekend? Ook vernemen de rapporteurs graag hoe en wanneer de Kamer wordt geïnformeerd als de fondsbeheerder besluit gebruik te maken van deze vangnetbepaling.

Wat betreft de toepassing van de vangnetbepaling is het de rapporteurs voorts niet duidelijk hoe de integrale afweging van maatregelen plaatsvindt als deze maatregelen aan uiteenlopende doelen bijdragen. Zij vragen hoe de bijdrage aan uiteenlopende doelen gewogen wordt, bijvoorbeeld als de ene maatregel tot een aanzienlijke stikstofreductie leidt en CO₂-neutraal is en de andere maatregel zowel tot een beperkte stikstofreductie als tot een beperkte CO₂-reductie leidt.

De rapporteurs vragen of het mogelijk is dat de Minister voor Natuur en Stikstof bij een besluit over de toekenning van financiering uit het fonds zowel als fondsbeheerder en als indiener van de aanvraag betrokken kan zijn. Zo ja, welke maatregelen worden genomen om een duidelijke scheiding tussen die rollen te bewerkstelligen?

In de memorie van toelichting (paragraaf 4.2) staat het volgende: «Op basis van de huidige inzichten meent het kabinet dat de gereserveerde middelen volledig benut moeten worden voor de landbouw- en natuur-

maatregelen om de opgaven in het landelijk gebied te kunnen realiseren». Welke inzichten betreft dit en wordt de omvang van het fonds aangepast indien de inzichten wijzigen? Indien dat laatste het geval is, hoe wordt de Kamer daar dan bij betrokken?

Het is de rapporteurs niet duidelijk hoe het kabinet beoogt (landelijke) maatregelen die zijn gericht op de reductie van stikstofoxiden uit de industrie, energiecentrales of het verkeer te financieren. Zij vernemen graag van de regering in hoeverre daartoe een beroep kan worden gedaan op het Transitiefonds, het Klimaatfonds en/of op andere financieringsbronnen.

Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten

De rapporteurs herinneren zich dat het kabinet in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord heeft aangegeven hoe zij middelen uit het Transitiefonds beoogt te verdelen. De rapporteurs vragen of dit nog steeds de door het kabinet beoogde verdeling van middelen over maatregelen is en, als dat niet het geval is, welke wijzigingen het kabinet daarin voorziet.

Paragraaf 5.2 Begrotingsaspecten

De ARK acht voorstelbaar dat bijvoorbeeld voor verschillende doelstellingen of soorten maatregelen er begrotingsartikelen binnen het Transitiefonds worden ingesteld. De rapporteurs hebben kennisgenomen van de recente brief van de Minister voor Natuur en Stikstof aan de Kamer over de voorgenomen inrichting van de begroting van het Transitiefonds. Daarin merkt zij op dat individuele uitgavenposten vanuit het fonds verschillende doelen tegelijkertijd zullen dienen. Daarom is het volgens haar niet werkbaar om begrotingsartikelen in te delen naar doelstelling en zal in plaats daarvan worden gekozen voor een begrotingsindeling aan de hand van de typen geldstromen. De rapporteurs vragen om een nadere reflectie hierop. Zijn ook andere indelingen mogelijk of overwogen?

Gegeven de voorgenomen begrotingsindeling waarbij begrotingsartikelen niet worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen en gegeven de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied die geen splitsing verlangen van uitgaven per doelstelling, vragen de rapporteurs een reflectie van de regering op in hoeverre de maatregelen in het Meerjarenprogramma Transitiefonds Landelijk Gebied kunnen worden beoordeeld op doelmatigheid. De rapporteurs vragen tevens een reflectie op hoe een koppeling kan worden gemaakt tussen uitgaven en doelbereik.

De ARK merkt op dat het meerjarenprogramma een extracomptabel document is waarop de rijksbegrotingsvoorschriften niet van toepassing zijn. Vanuit budgetrecht meent de Rekenkamer dat het zou helpen als de structuur van het meerjarenprogramma herkenbaar terugkomt in de begroting (intracomptabel). De rapporteurs vragen of het mogelijk is en de Minister bereid is om de structuur van het meerjarenprogramma herkenbaar terug te laten komen in de begroting van het Transitiefonds zoals de ARK bepleit heeft? Zo nee, waarom niet?

Paragraaf 5.3 Verhouding tot Grondwet en het budgetrecht van de Staten-Generaal

De memorie van toelichting brengt in herinnering dat het budgetrecht betekent dat het parlement mede bepaalt voor welke doeleinden de middelen mogen worden aangewend, dat het achteraf de recht- en doelmatigheid van de uitgaven controleert en dat het de regering verantwoordelijk houdt voor de gedane uitgaven. Het wetsvoorstel bevat

de doelstellingen van het fonds, die in de memorie van toelichting worden toegelicht. Artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 vereist daarnaast een toelichting waarin wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd. De rapporteurs hebben dit in de memorie van toelichting gemist. Zou de regering hier alsnog op in willen gaan?

De ARK heeft opgemerkt dat in het wetsvoorstel een onderbouwing ontbreekt van de keuze om met het fonds een bedrag van cumulatief € 24,3 miljard beschikbaar te stellen. In reactie op vragen van de Kamer heeft de regering daarover eerder opgemerkt dat de toen nog voorziene omvang van € 25 miljard mede is gebaseerd op de uitkomsten van de doorrekeningen van ambtelijke beleidspakketten en een aantal analyses gemaakt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (WUR), die op 12 november 2021 met de Kamerbrief Voortgang Stikstof (Kamerstuk 35 334, nr. 170) met de Kamer zijn gedeeld (Kamerstuk 35 925, nr. 145). De rapporteurs vragen waarop de omvang nog meer is gebaseerd.

In de Voorjaarsnota 2022 is het bedrag van € 25 miljard verlaagd met € 660 miljoen, met de toelichting dat aanvullend normerende afspraken worden gemaakt zodat het doelbereik verbeterd en er minder subsidies nodig zijn. De ARK acht die toelichting onvoldoende informatief en merkt op dat zo het risico ontstaat dat «geld op zoek gaat naar maatregelen». Dit kan gevolgen hebben voor de doelmatigheid. De rapporteurs verzoeken de regering om een nadere toelichting op de omvang van het fonds en om daarbij in het bijzonder in te gaan op hoe de afweging is gemaakt tussen de instrumenten subsidiëring, normering en beprijzing.

De Minister van Financiën heeft aangegeven dat het kabinet binnen het Transitiefonds, evenals binnen het Klimaatfonds, steeds zal kijken naar de passende beleidsmix bij de vormgeving van maatregelen, inclusief subsidiëring, normering en beprijzing (Kamerstuk 35 925 IX, nr. 33). De rapporteurs vragen hoe dat bij de besluitvorming over de toekenning van aanvragen wordt verzekerd.

Paragraaf 9 Advies en consultatie

De rapporteurs merken op dat de memorie van toelichting vermeldt dat de Auditdienst Rijk (ADR) om advies is gevraagd over het wetsvoorstel, maar niet aangeeft hoe dat advies luidde. De rapporteurs vragen de regering het advies van de ADR met de Kamer te delen en aan te geven of en hoe zij dat heeft opgevolgd.

Artikelsgewijze toelichting

In artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel staat de zinsnede «Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies». Deze bepaling voorziet in een bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitgaven van het fonds. De artikelsgewijze toelichting impliceert dat dit inhoudt dat bij de toepassing van die bevoegdheid het niet alleen niet toegestaan is om af te wijken van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies zelf, maar ook niet van regelgeving die op die wet is gebaseerd. De rapporteurs vragen of de bovengenoemde delegatiebepaling daarvoor naar het oordeel van de regering voldoende grondslag bevat.

Artikel 9 van het wetsvoorstel beoogt het bereik van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies uit te breiden zodat op grond van die wet subsidies kunnen worden verstrekt voor maatregelen gericht op de doelstellingen van het

Transitiefonds. Reden daarvoor is dat niet alle doelen van het Transitiefonds in deze Kaderwet zijn opgenomen. Deze constructie roept bij de rapporteurs enige vragen op. In de memorie van toelichting bij de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds werd aangegeven dat «de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies niet in een wettelijke grondslag voorziet voor de subsidieverstrekking ten laste van het fonds». In de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds is er daarom voor gekozen om de bevoegdheid tot subsidieverlening in die wet zelf te regelen. In de memorie van toelichting bij de TwT lijkt ervan uitgegaan te worden dat subsidiëring op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies wel direct ten laste van het Transitiefonds kan geschieden. Kan de regering nader toelichten waarom, anders dan bij de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds, met de in het wetsvoorstel gekozen constructie subsidiëring op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies wel direct ten laste kan komen van het Transitiefonds?

B. Inbrengen van de fracties voor het Verslag

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het kabinet is voornemens om een noodzakelijke transitie in gang te zetten die om onder meer de stikstofbelasting van de natuur en emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik terug te dringen. Deze ambitie, aangevuld met het uitgangspunt om tijdig te voldoen aan de KRW, zal beeldbepalend zijn voor gebruik, leefbaarheid en de uitstraling van ons platteland in de toekomst. Bij adequate en doelmatige besteding van middelen uit het Transitiefonds, die het kabinet met dit wetsvoorstel tracht te bewerkstelligen, zien deze leden de genoemde ambities en het bijbehorende fonds als grote kans voor een ontspannen landelijk gebied, waar het fijn wonen, werken en verblijven is.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het oplossen van de stikstofcrisis zeer grote prioriteit heeft. Zij vinden dat we de natuur zo snel mogelijk moeten herstellen en beschermen, waarbij we de economie van het slot halen en het bouwen van huizen en de energietransitie mogelijk maken. Daarnaast vinden zij dat we boeren weer perspectief moeten geven. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen die zij hierover aan de regering willen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur en hebben hier vragen en opmerkingen over.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daar nog vragen en opmerkingen over.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel.

De leden van de Partij voor de Dierenfractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is goed dat er een aanzienlijk budget wordt uitgetrokken voor de broodnodige transitie in de landbouw. Daarbij is het van groot belang om deze middelen op een goede manier in te zetten en de grote opgaven waar de landbouw voor staat, integraal aan te pakken. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben verschillende vragen.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en heeft daar nog vragen en opmerkingen over.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het lid van de BBB-fractie denkt dat dit fonds te veel doelen in één bevat en dat daarmee het risico bestaat dat er overal wat gebeurt maar dat het budget uiteindelijk niet doelmatig en efficiënt wordt ingezet. Uit het wetsvoorstel blijkt niet hoe de controle op de doelmatigheid vroegtijdig is ingebouwd. Het lijkt nu alsof dit fonds werkt op het principe «wie het eerst komt». Wat het lid van de BBB-fractie betreft kan dat niet de bedoeling zijn. Het geld moet evenredig worden verdeeld naar gelang de opgave die in een bepaald gebied ligt. Het hoofddoel daarbij moet natuurherstel zijn, echter zolang de kritische depositiewaarden (kdw) nog verankerd zijn in de wet moet het geld met name daarop worden ingezet. Wat dit lid betreft is dat overigens een fundamentele fout en hadden deze nooit opgenomen mogen worden in de Wnb. Dit lid verzoekt de regering daarom ook om toe te zien op een mechanisme waarbij het geld uit dit fonds in eerste instantie naar natuurherstel gaat in de kwetsbare gebieden, waarbij de nadruk ligt op hoe het daadwerkelijk gaat met de natuur en niet op het behalve van sterk theoretische depositiewaarden. Het lid vraagt om daarbij maximaal gebruik te maken van de ruimte die de Wnb nu biedt.

Het lid van de BBB-fractie vraagt ook hoe er wordt gezorgd dat geld echt landt op het boerenerf of direct ten goede komt aan de natuur. Dit lid is bang dat een groot deel van het budget verdwijnt naar adviseurs en organisaties. Bovendien wordt ook een aanzienlijk deel ingezet voor «uitvoeringskosten».

Samenvattend vindt dit lid dat er te weinig regie zit op een prioritering en het behalen van de verschillende doelen.

Hoofdstuk 2 Aanleiding

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties stellen vast dat na vele jaren van ineffectief stikstof- en natuurbeleid een grote sanering van de veehouderij onvermijdelijk is. Omdat overheden decennialang door «mixed messages» aan de veehouderij vaak verkeerde verwachtingen voor de toekomst hebben gewekt, zal de overheid moeten bijdragen aan de compensatie van boeren die nu moeten stoppen of anderszins drastisch hun bedrijfsvoering moeten aanpassen. Ook voor veel andere maatregelen is geld nodig. Omdat de maatregelen voor emissievermindering en natuurherstel vele jaren zullen duren is het instellen van een fonds ook in de ogen van deze leden de beste oplossing voor de financiering ervan.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de regering waarom is gekozen voor het tijdspad voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur tot 2035, terwijl het wettelijke stikstofdoel (74% van het natuurareaal onder de kdw) voor 2030 is afgesproken. Welke doelen beoogt de regering te behalen tussen 2030 en 2035; het eindjaar van dit fonds?

Hoofdstuk 3 Achtergrond, nut en hoofdlijnen van het fonds

De leden van de VVD-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de Minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als fondsbeheerder. Deze leden spreken uit groot belang te hechten aan haar verantwoordelijkheid op het gebied van begrotingsbeheer, het financieel beheer van het begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven. Dit geldt ook voor haar verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van de doelmatigheid en

doeltreffendheid van de uitgaven. Deze leden constateren dat het kabinet deze verantwoordelijkheden vooral wil nakomen door het aangekondigde meerjarenprogramma en «een stevige monitoring en een effectief ritme van verantwoording en evaluatie». Toch vrezen deze leden dat de regering de essentiële objectieve toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid vooral na besteding van middelen heeft geborgd, in plaats van vooraf. Herkent de regering deze omissie en zo nee, hoe borgt de regering in het voorliggende wetsvoorstel dat plannen doelmatig en doeltreffend worden bevonden, zowel voor als na besteding van de middelen? Hoe wordt bijvoorbeeld vooraf de bijdrage van een voorstel dat voor rekening dient te komen van het Transitiefonds getoetst op (herstel van) een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitatten in een Natura 2000 gebied? Immers, zo constateren deze leden, dat is waar de Vogel- en Habitatrichtlijn de regering aan houdt. Kan de regering aangeven of dit doelbereik op planniveau wordt getoetst? Als dat niet zo is, op welke wijze vindt dit wel plaats? Graag ontvangen deze leden hier een nadere toelichting op.

De leden van de VVD-fractie wijzen voorts op het onderzoek van de ARK «Bosbeheer in beeld; Over (Staats)bosbeheer en bossenstrategie». In dit rapport wijst de ARK op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister voor Natuur en Stikstof voor het bosbeleid en voor het toezicht op de doelmatige en doeltreffende taakuitvoering door Staatsbosbeheer. Gelet op het gedecentraliseerde karakter van het natuurbeleid en de bijbehorende afhankelijkheid voor het behalen van beleidsdoelen van provincies en Staatsbosbeheer heeft de Minister, zo stelt de ARK, «in het huidige stelsel maar weinig invloed op het bereiken van de landelijke doelen door provincies en Staatsbosbeheer». Deze leden vragen de regering hoe zij deze constatering van de ARK ziet. Begrijpt de regering de zorg van deze leden over de ARK-conclusie dat er onvoldoende inzicht is in de niet-financiële resultaten met betrekking tot bosbeheer en dat dit niet op zichzelf staat (of zal staan), maar potentieel illustratief kan worden voor het financieel beheer van het in te stellen begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven? Om, zeker in een gedecentraliseerd beleids-terrein als het natuurbeleid, sturingsproblemen te voorkomen is voldoende inzicht in niet-financiële resultaten, zoals een hoger doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn, noodzakelijk. Deze leden vragen de regering of zij deze zorgen begrijpt en zo ja, hoe deze kunnen worden weggenomen? In de reactie op het ARK-rapport stelt de Minister: «Staatsbosbeheer hoeft niet verder te gaan in zijn actieve informatievoorziening aan de provincies dan waar hij zich in subsidieovereenkomsten toe vastlegt». Is de regering het met deze leden eens dat deze statische interpretatie van de interbestuurlijke verhoudingen onvoldoende is voor een succesvol toezicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van uit het Transitiefonds te financieren plannen en voorstellen, ook van decentrale overheden? Deze leden horen graag van de regering welke bestuurlijke interventies zij tot haar beschikking heeft om bij te sturen en keuzes te maken.

Paragraaf 3.1 Achtergrond en nut van het fonds

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het belangrijk is dat de maatregelen worden uitgevoerd met behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Deelt de regering de zorgen van deze leden over het ontstaan van vrijkomende agrarische bebouwing als gevolg van boeren die de bedrijfsvoering zullen staken? Welke gevolgen kan deze ontwikkeling hebben voor de ruimtelijke kwaliteit, wat wordt eraan gedaan om dit te voorkomen en op welke manier wordt het geld dat hiervoor nodig is opgenomen in het fonds?

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat bij het uitvoeren van de maatregelen rekening gehouden moet worden met de leefbaarheid en de sociaaleconomische gevolgen voor het landelijk gebied. Op welke manier wordt daar in de voorliggende maatregelen precies rekening mee gehouden en op getoetst?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vinden het opmerkelijk dat dit fonds slechts een nauwe doelstelling heeft, namelijk slechts het behalen van dwingende Europese en internationale doelen op het gebied van natuur, water en klimaat. Erkent de regering dat de landbouw voor een veel bredere opgave staat, waaronder ook het beperken van de risico's op zoönosen, de transitie naar een «dierwaardige» veehouderij en het stoppen van stankoverlast? Erkent de regering dat wanneer enkel en alleen gestuurd wordt op de dwingende internationale milieuverplichtingen, we voor de situatie kunnen komen te staan dat veehouders zelf de hele transitie gemaakt hebben, maar in 2030 of 2035 alsnog te maken krijgen met nieuwe opgaven, zoals bijvoorbeeld rondom zoönosen of dierenwelzijn? Vindt de regering dat eerlijk richting de boeren? En vindt de regering het eerlijk richting de belastingbetaler dat er nu een kleine € 25 miljard wordt uitgegeven waarna bepaalde problemen, zoals stankoverlast voor omwonenden nog niet zijn opgelost? Wat zegt de regering tegen die omwonenden, die ook voor de uitgave van dit belastinggeld opdraaien, wanneer straks mogelijk wel het water schoner is, maar zij nog steeds in de stank zitten? Deze leden drukken de regering op het hart dat het toevoegen van doelen de opgave niet moeilijker hoeven te maken, maar dat het de aanpak wel slimmer en efficiënter maakt. Erkent de regering dat het in één keer meenemen van alle uitdagingen voor de landbouw, de enige manier is om lock-in effecten te voorkomen, waarbij bijvoorbeeld geld wordt uitgegeven aan technische lapmiddelen om de stikstofuitstoot uit stallen terug te dringen, die niet goed blijken te zijn voor het dierenwelzijn? Hoe gaat de regering voorkomen dat een veehouder nu moet investeren in een «emissiearme» stal, en over vijf of tien jaar in een meer diervriendelijke stal? Hoe gaat de regering voorkomen dat een veehouder nu moet investeren in innovatie en over korte tijd zijn bedrijf alsnog moet beëindigen vanwege de gezondheidsrisico's voor omwonenden of het risico dat er zoönosen uitbreken? Deelt de regering het inzicht dat het vele malen efficiënter is om het in één keer goed te doen? Zo ja, waarom zijn de doelen van dit fonds beperkt tot natuur, water en klimaat? Is het met deze inrichting van het fonds mogelijk om budget te reserveren voor het behalen van andere dan deze drie doelen? Zo niet, deelt de regering de mening dat dit een grote gemiste kans is?

De leden van de SGP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat steeds meer planten en dieren verdwijnen. De Minister voor Natuur en Stikstof heeft ook regelmatig laten weten dat de natuur achteruit gaat. Deze leden horen graag waar deze stellingname op gebaseerd is. Zij constateren op basis van gegevens van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)¹ dat er soorten vooruitgaan, dat er soorten achteruitgaan, dat er soorten bij komen en er soorten verdwijnen, maar dat over het geheel genomen sprake is van stabiliteit en geen sprake is van achteruitgang. Deelt de regering deze analyse?

De leden van de SGP-fractie lezen in de toelichting een verwijzing naar dwingende Europese en internationale doelen die Nederland binden wat betreft reductie van de stikstofuitstoot, naast de verplichtingen met betrekking tot herstel en verbetering van de natuur. Deze leden ontvangen graag een toelichting op deze stellingname. Wat zijn de dwingende

¹ www.compendiumvoordeleefomgeving.nl.

Europese en internationale doelen voor reductie van de stikstofuitstoot? Is de veronderstelling juist dat er geen directe internationale verplichtingen zijn voor de mate waarin stikstofuitstoot gereduceerd wordt en dat deze doelen alleen een bindend karakter hebben ten aanzien van herstel en verbetering van de natuur?

Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering stelt dat ook de verduurzaming van de landbouw als doel wordt opgenomen in het fonds. Deze leden onderstrepen het belang van het verduurzamen van de landbouw en de omslag naar kringlooplandbouw. Welke voorwaarden worden precies verbonden aan het verkrijgen van gelden voor het verduurzamen van de landbouw? Welke definitie wordt gebruikt voor duurzame landbouw? Hoe verhoudt dit zich tot het landbouwakkoord? Kan de regering aangeven hoe het landbouwakkoord bijdraagt aan de structurerende keuzes in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)? Kan de regering aangeven welke keuzes gemaakt moeten worden in Landbouwakkoord om het NPLG te kunnen dienen? Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de transitie naar kringlooplandbouw? Is kringlooplandbouw hierbij gedefinieerd? Hoe kan worden beoordeeld of maatregelen daadwerkelijk bijdragen aan de omslag van lineaire efficiëntie naar systeemefficiëntie? Hoe wordt voorkomen dat het fonds slechts bijdraagt aan verduurzaming van het huidige landbouwsysteem?

De leden van de D66-fractie signaleren dat het landbouwakkoord zich richt op 2040. Hoe worden de wettelijke doelen op het gebied van natuurverbetering (stikstof) en klimaat voor 2040 meegenomen? Gelet op de afschrijvingstermijn van investeringen, hoe voorkomt de regering een lock-in richting 2040?

De leden van de D66-fractie lezen op pagina 8 van de memorie van toelichting: «Het bieden van een langjarig toekomstbeeld en perspectief voor agrarische ondernemers betekent het ondersteunen in het maken van de omslag naar kringlooplandbouw en het aanbieden van instrumenten voor agrariërs om zich economisch en ecologisch duurzaam aan te passen aan de eisen en omstandigheden die voortvloeien uit het gebiedsproces.» Deze leden ondersteunen deze aanpak, maar vragen ook hoe voorkomen wordt dat deze omslag bestaat uit het financieren van verschillen in kostprijs met landbouw in intensievere landbouwgebieden. Zo blijft immers de landbouw zichzelf beconcurreren, waarbij altijd de laagste kostprijs de marktprijs beïnvloedt. Hoe kijkt de regering daarnaar? Hoe zorgt zij dat de gehele landbouw de omslag naar kringlooplandbouw maakt en het Transitiefonds alleen tijdelijk ondersteuning biedt voor een overgangperiode? Hoe lang zou die overgangperiode volgens de regering moeten zijn? Gaat zij subsidies degressief maken richting het einde van die overgangperiode? Heeft zij overwogen om alleen investeringen te financieren?

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke wijze de gebiedsplannen door de rijksoverheid integraal worden getoetst. Kan de wijze van toetsing worden gedeeld met de Kamer? Welke kaders en wettelijke opgaven worden in de toetsing allemaal meegenomen?

De leden van de D66-fractie hebben zorgen gesignaleerd bij verschillende organisaties over de uitvoeringskracht die beschikbaar is voor gebiedsprocessen. Is er genoeg capaciteit om de gebiedsprocessen goed te laten verlopen? Is er bijvoorbeeld genoeg ecologische en waterhuishoudkundige expertise?

De leden van de Partij voor de Dierenfractie vragen de regering of ook de piekbelastersaanpak, die dit voorjaar zal worden gepresenteerd, zal worden gefinancierd uit dit Transitiefonds. Tevens lezen deze leden dat de Minister voor Natuur en Stikstof toewerkt naar een stevige monitoring en een effectief ritme van verantwoording en evaluatie. Op welke manier gaat de regering die monitoring op het doelbereik vormgeven? Hoe gaat de regering de informatievoorziening naar de Kamer organiseren? Deze leden roepen de regering op om de Kamers hier doorwrocht van op de hoogte te houden.

De leden van de SGP-fractie horen graag waarom ervoor is gekozen de Minister voor Natuur en Stikstof aan te wijzen als fondsbeheerder en niet de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze leden willen erop wijzen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk is voor de algehele verduurzaming van de landbouw, de integrale aanpak daarvan en het voldoen aan de water- en klimaatopgave wat betreft de landbouw.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de looptijd van het fonds (tot 2035) zich verhoudt tot de doelstellingen van kabinet en coalitie voor 2030 wat betreft de stikstof- en CO₂-opgave.

De leden van de SGP-fractie lezen in achtergrondnotities van ambtelijke berekeningen door Financiën met betrekking tot de startnotitie NPLG (Kamerstuk 35 334, nr. 223) dat het realiseren van de richtinggevende emissiereductiedoelstellingen (2030) € 37 miljard kan gaan kosten. Deze leden horen graag hoe deze inschatting zich verhoudt tot het beschikbare budget in het Transitiefonds van € 24 miljard tot 2035. Stel dat deze inschatting klopt, wie zou deze kosten dan in de ogen van de regering voor zijn of haar rekening moeten nemen? Zijn dat bijvoorbeeld andere begrotingsposten van het Rijk, provincies of private partijen? Of is de regering voornemens haar doelstellingen en het tijdpad dan beter af te stemmen op het beschikbare budget?

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de regering hier spreekt van een krachtige landbouwsector als voorwaarde van het realiseren van de doelen. Verwacht zou worden dat als de regering dit een voorwaarde acht, het fonds dan ook rekening houdt met het creëren van deze krachtige landbouwsector. Elke vorm van regie op het uitgeven van geld uit dit fonds in relatie tot het creëren van een krachtige landbouwsector ontbreekt echter. Verwezen wordt naar het belang van perspectief voor agrarische ondernemers in de gebiedsgerichte aanpak, daarmee wordt de hete aardappel in zijn geheel doorgeschoven naar de provincies. Volgens dit lid zou het creëren van een krachtige landbouwsector en/of het creëren van perspectief een voorwaarde moeten zijn om geld te kunnen claimen uit dit fonds. Dit sluit ook aan bij de verplichte sociaaleconomische impactanalyse die in de wet is opgenomen. Het verduurzamen van de landbouw is wel opgenomen als een doel. De regering zou ervoor kunnen kiezen om duurzaam ook te interpreteren als houdbaar voor de ondernemer en het milieu. Graag ontvangt dit lid hier een reactie van de regering op. Sterker nog: dit fonds is ondersteunend aan het NPLG, maar ook de afstemming tussen het fonds en dit programma ontbreekt. Ondanks waarschuwingen vanuit de Raad van State over het ontbreken van deze afstemming zet de regering het fonds in deze vorm door. Dit lid vindt dit zeer onverstandig. De doelmatigheid en doeltreffendheid van dit fonds is daarmee op voorhand al uitermate twijfelachtig.

Hoofdstuk 4 Doel, reikwijdte en besluitvorming

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de inzet van het kabinet om tot integrale beleidsvorming te komen. Immers, doelstellingen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat dienen in samenhang te worden gezien. Echter, deze integrale benadering komt de overzichtelijkheid van de opgaven niet bepaald ten goede. De opgaven in veenweidegebieden bijvoorbeeld vallen onder de reikwijdte van de TwT, maar gaan primair gepaard met doelen op het gebied van klimaat. Anderzijds zien we dat de glastuinbouw geen onderdeel uitmaakt van de integrale aanpak in het landelijk gebied en derhalve wordt uitgesloten van aanspraak op het Transitiefonds. Kan de regering de grond voor deze uitsluiting nader toelichten en eveneens ingaan op de vraag welke fondsen wel ter beschikking staan voor de transitie van de glastuinbouw? Deze leden vragen in algemeenheid hoe de overzichtelijkheid van ambitie, voortgang en resultaat van het behalen van de doelstellingen wordt gewaarborgd. Ziet de regering met deze leden dat het «druk» is rond het Transitiefonds, en zo ja, hoe ziet zij erop toe dat wordt voorkomen dat opgaven van tafel vallen, dan wel dubbel financiering krijgen toegewezen?

Het wetsvoorstel stelt dat verduurzaming van de landbouw als doel wordt toegevoegd aan de opsomming van de doelomschrijving van het fonds. De leden van de VVD-fractie beamen dat toewijzing altijd in samenhang dient te worden geëxpliciteerd met maatregelen ten behoeve van de andere doelen. Wel missen deze leden de beschrijving van en samenhang met bestaande geldstromen die de overheid nu al inzet. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarbinnen al veel sprake is van verduurzaming. Hoe ziet de regering deze samenhang met het GLB? De regering stelt in het onderhavige wetsvoorstel dat het tijdelijk karakter van het fonds impliceert dat er uit het fonds geen uitgaven gedaan kunnen worden die een structureel karakter hebben. Deze leden vragen de regering hoe zij bijvoorbeeld de financiering van Groene- en blauwe diensten en Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) ziet. Dit zijn vaak regelingen met een structureel karakter, omdat zij toezien op diensten met een maatschappelijk doel. Ziet de regering in het Transitiefonds ook ruimte voor dergelijke vormen van extensivering? Voorts voorziet het fonds in financiële middelen waarmee stoppen van agrarische ondernemingen op een verantwoorde manier mogelijk wordt gemaakt en in middelen voor afwaardering van grond. Deze leden hechten eraan te benadrukken dat niet grondverwerving door de overheid, maar het behalen van de verschillende doelen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat centraal staan. Kan de regering dit andermaal bevestigen? Deze leden lezen in het onderhavige wetsvoorstel niet hoe die grondafwaardering vorm gaat krijgen. Welke rol gaan de provinciale grondbanken hierin spelen en beschikt de regering, ook hier, over voldoende beleidsinstrumenten om desgewenst bij te kunnen sturen, of keuzes te kunnen maken? Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering bij kansen voor verduurzaming van de landbouw met het oog op opgaven voor natuur, water en klimaat niet alleen denkt aan extensivering, omschakeling, verplaatsen of stoppen, maar ook aan innovatie- en managementmaatregelen op het boerenbedrijf. Daarvoor is het echter essentieel dat de regering heel spoedig voorstellen doet voor een juridisch houdbaar verantwoordingssysteem. Deelt de regering deze opvatting? Deze leden vernemen graag van de regering welke stappen zij daartoe zet en welk tijdspad hiermee gemoeid is. Zeker nu de regering heeft aangekondigd in de generieke aanpak een stelsel van «normeren en beprijzen» uit te werken, vinden deze leden dat dit samen dient te gaan met een dergelijk

verantwoordingssysteem. Graag horen deze leden hoe de regering dit ziet en hoe zij de motie van het lid Van Campen c.s. (Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 25) uitvoert, die de regering verzoekt om met een plan van aanpak te komen teneinde nog in 2023 van start te gaan met een «stoffenbalans 1.0».

Bij de toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen stelt de regering bij de besluitvorming externe expertise te betrekken, in ieder geval van de Ecologische Autoriteit. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking welke rol de expertise van de Ecologische Autoriteit zal gaan spelen. Ziet deze autoriteit ieder voorstel dat aanspraak wil maken op het fonds en beschikt de autoriteit ook over de bevoegdheid om nader advies te geven, bijvoorbeeld om binnen de voorwaarden te vallen om aanspraak te kunnen maken op het fonds, zo vragen deze leden. In het voorstel stelt de regering dat het Rijk ook het initiatief kan nemen tot landelijke maatregelen, aangezien landelijk beleid een bijdrage kan leveren aan de benodigde transitie van de landbouw, ondersteunend aan de integrale doelen van het fonds. Kan de regering voorbeelden geven van dergelijke landelijke maatregelen? Valt de aanpak piekbelasters (zowel agrarisch als industrieel) hier bijvoorbeeld ook onder?

De leden van de SP-fractie vragen waarom in dit wetsvoorstel geen internationale component is meegenomen. Deze leden constateren dat met grote regelmaat door de regering wordt gesproken over «meekoppelkansen» en tussendoelen als het gaat over alle te behalen doelstellingen. Kunnen ook internationale doelen om wereldwijde ontbossing tegen te gaan worden opgenomen?

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of beter kan worden gespecificeerd welke onderdelen van het te reserveren budget kan worden gebruikt voor technische innovaties zoals stalmaatregelen. Eveneens willen deze leden beter inzicht in de budgettaire mogelijkheden voor agrarische ondernemers om hun ondernemingen te verplaatsen. Deze willen weten in hoeverre er dan een daadwerkelijke transitie plaatsvindt of dat er vooral binnen het bestaande systeem wordt gedacht als het gaat om bedrijfsverplaatsing. Welke mogelijke doelen kunnen daarmee worden gehaald, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te reflecteren op de mogelijke invloed van vrijhandelsverdragen, zoals het EU-Mercosur verdrag, op de effecten die deze wet beoogt. Als de regering de productie, en daarmee de handel van landbouwproducten die een negatieve impact hebben op onze natuur naar beneden willen brengen, maar zij onder tussen de deuren openzet voor producten die uit het buitenland komen die niet met die standaarden zijn geproduceerd, hoe zit daar vooruitgang in? Is dat geen totale ondermijning van hetgeen de regering wil bereiken met dit Transitiefonds?

Paragraaf 4.1 Doelstelling

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de doelstellingen voor het Transitiefonds het voldoen aan de omgevingswaarden voor stikstofdepositie en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen als twee separate, gelijkwaardige doelen worden genoemd. Is de veronderstelling juist dat de omgevingswaarden voor stikstofdepositie dienend zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te halen en derhalve ondergeschikt zijn aan de doelstelling om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de doelstelling met betrekking tot de omgevingswaarden voor stikstofdepositie weg te laten,

omdat deze al begrepen is onder de doelstelling om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering evenals deze leden hecht aan een veerkrachtige landbouw. Voor ondernemers die door willen gaan moet er voldoende perspectief komen. Gaat de regering ervoor zorgen dat dit in de gebiedsgerichte aanpak een belangrijke randvoorwaarde wordt en dat bij de financiering van maatregelen geborgd wordt dat voldoende geïnvesteerd wordt in perspectief voor blijvers? Zo ja, op welke wijze gaan instellingswet en Transitiefonds hiervoor zorgen?

Stikstofreductie

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe wordt voorkomen dat veehouders die worden uitgekocht elders opnieuw vervuilende activiteiten starten, ditmaal gefinancierd door het Transitiefonds. Hoe wordt hier precies rekening mee gehouden door provincies bij het verplaatsen van bedrijven?

Het lid van de BBB-fractie geeft aan dat er geen een-op-een-relatie tussen de kdw en het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden is. Door het instellen van dit artikel maakt de regering weer het middel tot doel. De Minister voor Natuur en Stikstof is zelf al aan het onderzoeken, op aandringen van de Tweede Kamer, op welke wijze het gebruik van de kdw als indicator in de wet vervangen kan worden door een andere indicator. Het primaire doel van dit fonds zou juist het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen moeten zijn. Dat vloeit ook voort uit de Habitatrichtlijn. Dit lid vraagt, indien de regering deze tekst toch in stand laat, of de wetsartikelen weer worden aangepast op het moment dat de kdw als doel uit de Wnb wordt gehaald.

Klimaatopgave voor landbouw en landgebruik

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het oplossen van de stikstofcrisis hand in hand kan en moet gaan met het oplossen van de klimaatcrisis. Zo zou moeten worden gekeken welke maatregelen doelmatig zijn voor het reduceren van stikstof én van broeikasgassen. Welke klimaatmaatregelen worden gefinancierd uit het Transitiefonds en welke uit het Klimaatfonds?

Het lid van de BBB-fractie is van mening dat het koppelen van de klimaatopgave en de stikstofopgave in het geval van de landbouw minder logisch is dan in andere sectoren. Daar is de uitstoot van stikstofoxide vaak sterk gekoppeld aan de uitstoot van CO₂. Maar in de landbouw heeft dat amper een directe relatie. Dit lid denkt dan ook dat het behalen van deze doelen naast elkaar vanuit hetzelfde fonds zeer hoog gegrepen is.

Natuurherstel en -verbetering

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt bepaald hoeveel geld naar welke specifieke natuurherstelmaatregelen gaat en hoe dat wordt verdeeld over de verschillende provincies.

Is deze keuze geheel vrij of moet er een gelijke verdeling plaatsvinden over maatregelen die zijn gericht op de verschillende doelen van het Transitiefonds? Hoe moeten de betrokken provincies en alle andere betrokken partijen daarmee omgaan en moet dat ook worden vastgelegd in de provinciale gebiedsprogramma's?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het doel is om de kdw te halen, maar zijn van mening dat het uiteindelijk gaat om het bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Deze leden vragen hoe het maatregelenpakket, inclusief voorliggend Transitiefonds, zich hiertoe verhoudt en op welke manier er kan worden aangetoond of we op koers liggen.

De leden van de Partij voor de Dierenfractie merken dat de regering robuuste, onontkoombare en afrekenbare doelen centraal stelt, althans beoogt centraal te stellen. Deze leden vinden het namelijk niet duidelijk welke afrekenbare natuurdoelen de regering voordraagt. Daarbij komt dat het opstellen voor tussendoelen essentieel is om ervoor te zorgen dat de doelen werkelijk afrekenbaar en onontkoombaar zijn. Kan de regering aangeven welke afrekenbare en onontkoombare (tussen)doelen zijn opgesteld voor natuurherstel, voor uitbreiding van het natuurareaal buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voor het verbinden van natuurgebieden opdat deze ook klimaatrobust zijn, voor grondblauwe dooradering en voor het verhogen van grondwaterpeil, met name in veenweidegebieden? Er staat nu wel in het wetsvoorstel dat de besteding van de gelden een bijdrage aan de doelen moet geven, maar niet welke (tussen)doelen behaald moeten worden. Wanneer is de Rijksbijdrage dan goed besteed? Hoe wordt bepaald of de Provincie het geld terecht heeft besteed of dat deze het geld moet terugbetalen en/of wordt gekort op toekomstige betalingen?

Het lid van de BBB-fractie is verrast door het opnemen van de tekst «en het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats» in artikel 2 lid c «Instelling en doel van het fonds». Wat is de reden om deze tekst toe te voegen aan het eerste deel van lid c, te weten «het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000 gebieden»?

Dit lid heeft tijdens de technische briefing van de commissie LNV van 15 februari 2023 gevraagd om welke wilde dieren dit dan gaat. Wat is het beginpunt? Hoe wordt dit bijgehouden? Er kwam geen antwoord op deze vraag tijdens deze briefing, vandaar dat dit lid deze vraag nu aan de regering stelt: hoe bepalen we welke dieren van nature in het wild voorkomen en hoe houden we dit bij? Welke databank wordt hiervoor gebruikt en welke methode ligt daaraan ten grondslag? Wat is het ijkpunt? Kan dit fonds ook worden ingezet voor maatregelen ten behoud of vermeerdering van de mol? Of misschien wel om het aantal bruine ratten te laten groeien? Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering hierop.

Waterkwaliteitsopgave

De leden van de D66-fractie lezen dat het Transitiefonds zal bijdragen aan het halen van de doelen van de KRW. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat de maatregelen voor het halen van de KRW-doelen uiterlijk in 2027 moeten zijn gerealiseerd. Deze leden merken op dat hiermee gekozen wordt voor de minst ambitieuze insteek. Deelt de regering de opvatting van de leden van de D66-fractie dat het doel moet zijn om in 2027 de doelen voor schoon en gezond water te hebben gehaald, en niet enkel de maatregelen te hebben geïmplementeerd zonder meetbaar resultaat? In hoeverre zal de regering maatregelen die zorgen voor meetbare resultaten in 2027 voorrang geven op maatregelen die pas na 2027 resultaat opbrengen?

De leden van de Partij voor de Dierenfractie vinden dat klimaatadaptatie niet als aanvullend doel dient te worden meegenomen in het voorstel, maar als een integraal doel, met name klimaatrobuuste natuurvriendelijke inrichting van het landelijke gebied. Met de komst van extreem weer, van droogte tot overstromingen, moet immers rekening gehouden worden. Is de regering het eens dat klimaatrobuuste natuurvriendelijke inrichting een integraal doel dient te vormen van het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet?

Het lid van de BBB-fractie wil graag weten of de regering voornemens is om vanuit dit fonds een vergoeding te verlenen aan de boeren die worden geconfronteerd met het uit productie nemen van zones rondom beekdalen op de hoge zandgronden. Er zijn immers boeren die onevenredig hard getroffen worden door deze maatregelen omdat al hun grond langs een beek ligt. Het doorzetten van deze maatregel kan zelfs het einde van het bedrijf betekenen. Dit lid kent bijvoorbeeld een bedrijf dat net, met de nodige investeringen, is omgeschakeld naar biologische landbouw en nu vanwege dit voornemen waarschijnlijk zal moeten stoppen, omdat alle grond in bezit van dit bedrijf naast een beek gelegen is. Dit lijkt dit lid niet in lijn met het streven naar duurzame landbouw, noch met het streven naar een krachtige landbouwsector. Voorts is het effect van deze maatregel zeer twijfelachtig en lijkt het ook compleet overbodig nu er ook in heel Nederland met bufferstroken gewerkt gaat worden. Wat dit lid betreft is deze maatregel alleen houdbaar als de ondernemers een vergoeding krijgen voor het onderhouden van natuurgrond en het verlies aan opbrengst op die gronden. Graag ontvangt dit lid hier een reactie van de regering op.

Verduurzaming landbouw met het oog op opgaven natuur, water en klimaat

De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt verstaan onder «op de juiste locatie» in de zin «door bijvoorbeeld investeringen in innovatieve stallen op de juist locatie te subsidiëren via gebiedsprogramma's». Op welke manier wordt de effectiviteit van investeringen in innovatieve stallen, waarvoor subsidies worden verstrekt, geborgd?

De leden van de Partij voor de Dierenfractie merken op dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan het stoppen van wereldwijde ontbossing in 2030. Dit doel, inclusief eventuele tussendoelen, zou als uitgangspunt dienen te worden toegevoegd aan de voorliggende Tijdelijke wet Transitiefonds. De intensieve veehouderij draagt immers niet alleen bij aan Nederlandse natuurschade, maar jaagt ook natuurverwoesting in landen als Brazilië aan door de grootschalige import van veevoer. Met een vergroting van de kans op nieuwe zoönose-uitbraken als gevolg. Nemen we het terugdringen van de impact van ons landbouwsysteem op wereldwijde ontbossing nu niet mee als voorwaarde voor de transitie van de intensieve veehouderij, dan is er een wezenlijk risico dat deze doelstelling niet gerealiseerd wordt. Is de regering het ermee eens dat het tegengaan van ontbossing meegenomen dient te worden als doel? Zo nee, waarom niet? Is de regering het eens dat een omslag naar een meer plantaardig dieet bij kan dragen aan verduurzaming van de landbouw als ook aan het verkleinen van de ecologische voetafdruk? Hoe gaat de regering de doelen met betrekking tot ecologische voetafdruk meenemen in het fonds?

Het lid van de BBB-fractie vindt dit doel een «verzameldoel» waar alles onder kan vallen. Terwijl juist het verduurzamen en daarmee ook versterken van de economische structuur van de landbouw, die hand in hand zouden moeten gaan, de hoogste prioriteit zou moeten hebben. Dit

lid mist de aandacht daarvoor in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel.

Paragraaf 4.2 Reikwijdte

De leden van de D66-fractie constateren dat in het coalitieakkoord een specifiek budget is gereserveerd voor de uitbreiding van natuurareaal. De regering zegt invulling te geven aan deze uitbreiding door bijvoorbeeld in te zetten op Groenblauwe dooradering. Deze leden zijn van mening dat om de natuurdoelen te halen het uitbreiden van natuurareaal cruciaal is. Ook zijn zij van mening dat de regering moet inzetten op basiskwaliteit natuur, zodat ook gewone soorten gewoon blijven en niet bedreigd worden. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de zogeheten 30-bij-30-doelstelling, onderdeel van de Europese Biodiversiteitsstrategie en nogmaals bevestigd in Montreal tijdens de biodiversiteitstop. Om te voldoen aan deze doelstelling moet Nederland ongeveer honderdvijftig-duizend extra hectare natuur realiseren volgens het Plan Bureau voor de Leefomgeving (PBL). De Quicksan van Wageningen University & Research (WUR) en Sovon die de regering het afgelopen najaar naar de Kamer stuurde, bevestigt nogmaals de grote opgave die er ligt in het realiseren van meer hectares (agrarische) natuur. Hoe landt deze opgave in het NPLG? Hoe wordt hier invulling aan geven? Een kwart van de soorten die bescherming nodig heeft leeft buiten de beschermde natuurgebieden. De regering moet dus niet enkel inzetten op het verbeteren van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden, maar ook erbuiten. Hoe gaat de regering er zorg voor dragen dat ook buiten natuurgebieden wordt gewerkt aan het bereiken van de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen? Hoe verwerkt de regering dit in de richtinggevende doelen voor natuur per provincie? Welke rol ziet zij binnen het NPLG voor Basiskwaliteit Natuur als minimale basis voor natuurherstel? De tien procent Groenblauwe dooradering wordt ook gebruikt om de doelstelling van 30 procent natuurherstel in 2030 te behalen. Kan de regering uiteenzetten hoe zij dit hieraan bij wil laten dragen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het fonds er ook is voor maatregelen die bijdragen aan het omschakelen naar het telen van gewassen die beter passen bij de draagkracht van het bodem- en watersysteem in de omgeving. Geldt dit ook voor het omschakelen naar alternatieve gewasbeschermingsmiddelen of kunstmestvervangers, zo vragen deze leden.

Het kabinet benadrukt dat «zeker waar het de verduurzaming van de landbouwsector betreft, ook van het bedrijfsleven en de keten (banken, toeleveranciers et cetera) als geheel een bijdrage wordt verwacht.» De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn van mening dat juist het agro-industrieel complex achter de boeren verantwoordelijk is voor de crisis waarin zowel natuur en landbouw nu verkeren. De decennialange druk op schaalvergroting, productiegroei en alsmaar verder afraken van de circulaire beginselen waarmee we sinds de neolithische revolutie de landbouw en onze beschaving hebben opgebouwd. Kortetermijnproductiegroei voor de export ten koste van natuur, landschap, dierenwelzijn en boeren.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn ervan overtuigd dat veel veehouders zijn meegezogen of geduwd in een systeem dat vooral goed is voor de sectorpartijen, tegen de belangen van een gezond circulair voedselsysteem en het langetermijnbelang van de boeren. Nu we het landbouwsysteem radicaal moeten omschakelen, kan het niet zo zijn dat de partijen die schuldig zijn aan wat er mis is, geen verantwoordelijkheid zouden hebben in het herstel daarvan. Het leveren van «een bijdrage» is wat deze leden betreft dan ook geen vrijblijvendheid. Deze

leden zien helaas noch in dit wetsvoorstel, noch elders een concrete invulling van die bijdrage. Ooit was er nog sprake van het bijstorten van een bedrag in het Transitiefonds. Dat idee komt op geen enkele manier terug in dit voorstel. Deze leden willen graag weten hoe de bijdrage er dan wel uit gaat zien, aan welke orde van grote het kabinet denkt en hoe dit ten goede komt aan de doelstellingen van het Transitiefonds.

De leden van de Partij voor de Dierenfractie vragen of het klopt dat het fonds maatregelen financiert die worden geïnitieerd vanuit de provincies en/of het Rijk. In dat kader vinden deze leden het namelijk opvallend dat in de Kabinetsbrieven van 10 februari 2023 wordt geschreven dat ook maatregelen die voortvloeien uit het Landbouwakkoord kunnen worden gefinancierd uit dit fonds. Waarom kiest de regering ervoor dat niet alleen maatregelen uit democratisch gekozen bestuurslagen aanspraak maken op gelden uit het fonds, maar ook sectorinitiatieven uit het Landbouwakkoord? Op welke manier kan de Kamer invloed uitoefenen op de besteding van het geld uit het fonds, zeker wanneer dit naar initiatieven uit het Landbouwakkoord gaat?

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering alle transitiepaden, zoals voorgesteld door de Sociaal Economische Raad (SER) in haar verkenning voor het landbouwakkoord, meeneemt in het NPLG en wil financieren via het Transitiefonds.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat agrarische structuurversterking, bijvoorbeeld via de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), en na het van kracht worden van de Omgevingswet via die wet, of omschakeling naar multifunctionele landbouw een bijdrage kunnen leveren aan de gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van voorgenomen doelen. Wil de regering ervoor zorgen dat middelen vanuit het fonds ook kunnen worden gealloceerd aan agrarische structuurversterking en de omschakeling naar multifunctionele landbouw zolang dat past in de gebiedsgerichte aanpak, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er nog een opgave ligt voor het legaliseren van PAS-knelgevallen. Biedt de voorgestelde instellingwet ruimte om vanuit het Transitiefonds zo nodig aanvullende middelen beschikbaar te stellen ten behoeve van het legaliseren van PAS-knelgevallen? Zo niet, is de regering bereid hiervoor te zorgen?

Het Transitiefonds is bedoeld voor een transitie van de landbouw. Als het bereiken van hetzelfde doel beter behaald kan worden door de inzet van een andere sector dan is het lid van de BBB-fractie van mening dat dit sowieso niet ten laste van budget voor de landbouw moet komen. Dit lid wil waken voor lekken uit dit fonds naar andere sectoren. Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering hierop.

Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering spelregels heeft opgesteld «»die invulling geven aan een robuust mechanisme van besluitvorming». Deze leden zijn van mening dat indien de provincies niet genoeg actie ondernemen om de stikstofcrisis op te lossen en genoeg natuurgebieden onder de kdw te krijgen, de regering moet ingrijpen. Welke handvatten heeft zij om in te grijpen indien nodig?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister voor Natuur en Stikstof blijkens het wetsvoorstel ook externe expertise kan betrekken bij besluitvorming over de verdeling van de middelen. Kan er toegezegd worden dat dit op een transparante wijze gebeurt en dat de desbetref-

fende expert onpartijdig en onafhankelijk is? Graag ontvangen deze leden een toelichting op hoe dit wordt geborgd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat emissiereductie via (geborgde) emissiearme stalsystemen en managementmaatregelen veel meer kosteneffectief is dan opkoop van bedrijven. Is de regering voornemens hier meer in te investeren dan in opkoop van bedrijven, gelet op de gewenste doelmatigheid? Deze leden willen erop wijzen dat er nieuwe, brongerichte methoden en systemen op de markt zijn gekomen (Lely Sphere, koetoilet, stikstofkraker) die snel kunnen worden toegepast en dat er managementmaatregelen, zoals de toepassing van magnesium-chloride, zijn die weliswaar wellicht nog onvoldoende zijn geborgd om een-op-een stikstofruimte voor andere activiteiten te creëren, maar die wel bij kunnen dragen aan het realiseren van de omgevingswaarden en de instandhoudingsdoelstellingen. Deelt de regering deze analyse?

Het lid van de BBB-fractie leest dat de regering de Ecologische Autoriteit betreft bij de besluitvorming als externe expert. Deze autoriteit moet helpen bij de toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen. Dit lid vraagt hoe deze toetsing plaats moet vinden. Het fonds is zo breed van opzet dat middelen al snel kunnen worden ingezet om aan het behalen van een van de doelen bij te dragen. Onduidelijk is echter wat de prioritering is en hoe er bewaakt wordt dat er sprake is van een evenredige bijdrage aan het behalen van de doelen. Op basis van welke criteria en prioriteiten moet de Ecologische Autoriteit deze weging verrichten?

Toekenningscriteria

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen op een groot aantal plekken in de memorie van toelichting dat voorstellen integraal en in onderlinge samenhang worden gezien. Het gaat niet alleen om stikstofreductie, maar net zo goed om waterkwaliteit, natuurwaarden en klimaat. Deze leden hechten hier grote waarde aan en maken zich ondanks het bij herhaling noemen van deze uitgangspunten zorgen over de toepassing daarvan. Hoe wordt een maatregel of voorstel straks beoordeeld, als dat goed is voor slechts één onderdeel van de transitie, maar schadelijk voor de andere? Of niet schadelijk maar ook niet nuttig? Of niet schadelijk voor het doel op de korte termijn, maar wel met een lock-in voor de langere termijn? Komt een technische stalmaatregel, die wel leidt tot minder ammoniakemissie, maar wel het energieverbruik aanjaagt, concreet gezien in aanmerking voor een bijdrage uit het fonds? En hoe zit het met maatregelen en projecten die wel helpen bij de realisatie van de doelen tot 2030, maar geen bijdrage leveren aan de langere termijn, zoals een goede staat van instandhouding in alle natuurgebieden? Voor welke doelen na 2030 zal het Transitiefonds, dat loopt tot 2035, ook ingezet worden? Wat zijn de eisen aan boeren of andere deelnemers voor de langere termijn en hoe overdraagbaar zijn deze? Wat als een boer met hulp van het Transitiefonds maatregelen neemt en daarna zijn bedrijf verkoopt? Of wat als een techniek of maatregel niet blijkt te werken?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zijn van mening dat we toe moeten werken aan een landbouwtransitie die structureel anders omgaat met landgebruik door de landbouw. Agrarisch natuurbeheer moet een blijvend onderdeel zijn van moderne landbouwpraktijk, maar zal in veel gevallen geen verhandelbaar product en dus geen geld opleveren voor de boeren, tenzij de overheid er een verdienmodel van maakt. Daarvoor moeten langetermijnafspraken gemaakt worden die veel verder gaan dan de horizon van dit fonds. Hoe gaat dit eruit zien? Moet dat allemaal via het

GLB lopen en zijn de GLB-middelen voldoende? Komt hier een apart structureel begrotingsonderdeel voor, los van het Transitiefonds?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties hebben ook vragen over wat als kosteneffectief beleid of een kosteneffectieve maatregel wordt beschouwd. Samen met het Ministerie van Financiën zijn eerder studies gedaan en scenario's doorgerekend waaruit toch wel blijkt dat er grote verschillen van inzicht bestaan of in elk geval verschillende mogelijkheden met elk voor en nadelen. De memorie van toelichting geeft geen inzicht in de strategie die het kabinet voor ogen heeft. Is hier al meer over te zeggen? Waaruit blijkt dat het gekozen bedrag gerechtvaardigd is ten opzichte van scenario's die de transitiekosten lager inschatten? Hoe is deze rechtvaardiging tot stand gekomen? Deze leden zijn ook benieuwd hoe in de besluitvorming de koppeldoelen uit het NPLG worden meegenomen.

Het is de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties niet duidelijk hoe uiteindelijk wordt besloten welke maatregelen gefinancierd gaan worden. Hoe wordt gekozen of een doel het beste bereikt wordt met subsidie, uitkoop, compensatie of een ander woest aantrekkelijk aanbod, dan wel door vergunningen in te trekken, reguleren en handhaven? Wordt het zoet zolang er geld is en dan zuur voor de resterende opgave? Is het geld voor wat niet kan worden afgedwongen of voor verplichte schadeloosstelling? Hoe speelt de beschikbaarheid van € 24 miljard mee in de keus voor bestuurlijke en juridische instrumenten? Hoe wordt de parlementaire controle op deze uitgaven vervolgens vormgegeven, met welke regelmaat wordt de Kamer geïnformeerd over uitgaves en welke bevoegdheden heeft zij om in te grijpen wanneer zij van mening is dat het geld onrechtmatig is besteed?

Tenslotte hierop willen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties graag weten of bij een mogelijke prioritering van maatregelen en projecten ook gekeken wordt naar andere maatschappelijke doelen, zoals bijvoorbeeld de woningbouw of de aanleg van infrastructuur. Kan het straks zo zijn dat middelen uit het fonds worden ingezet om de aanleg van snelwegen mogelijk te maken? De memorie van toelichting geeft aan dat de maatregelen zich richten op landbouw en natuur, maar een verlaging van de depositie op natuurgebieden vergroot de mogelijkheden voor meer emissie elders. Hoe wordt voorkomen dat (baten van) de middelen van het fonds indirect toch elders terecht komen?

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering voornemens is de doeltreffendheid en doelmatigheid van uitgaven en maatregelen te beoordelen.

De leden van de SGP-fractie leggen graag een casus voor, namelijk de gang van zaken rond Natura 2000-gebied «Nieuwkoopse Plassen & De Haeck». Enerzijds geeft de verantwoordelijke provincie aan dat het de goede kant op gaat met het stikstofgevoelige veenmosrietland, maar anderzijds is er een voorstel gelegd om emissies van een achttal bedrijven naast het Natura 2000-gebied te minimaliseren. Daarbij moet worden opgemerkt dat melkveehouders om de Nieuwkoopse Plassen als jarenlang bezig zijn met emissiearme technieken en methoden startklaar zijn om deze uit te rollen, maar hiervoor tot nog toe nul op het rekest krijgen. Hoe doelmatig en doeltreffend acht de regering het om in zo'n gebied miljoenen te investeren in opkoop van bedrijven, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering wil voorkomen dat geïnvesteerd wordt in depositiereductie, bijvoorbeeld door opkoop van nabijgelegen piekbelasters, bij die gebieden waar de natuur ondanks overschrijding van de kritische depositiewaarde zich positief ontwikkelt of waar de natuur meer geholpen is met verbetering van de waterhuishouding. Zo ja, hoe? Is de regering van mening dat het amendement zoals voorgesteld door het lid Bisschop (Kamerstuk 36 277, nr. 6) bij kan dragen aan een doelmatige besteding van middelen, waar de natuur het meest bij gebaat is?

Hoofdstuk 5 Begroting van het fonds

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag inzicht in de beoogde begrotingsartikelen van het Transitiefonds. Is het mogelijk om tegelijk met de nota naar aanleiding van het verslag een dummy-begroting naar de Kamer te sturen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie constateren enerzijds dat artikel 8 van het wetsvoorstel uitgaven aan allerlei betrokken partijen mogelijk maakt. Anderzijds wordt in de toelichting aangegeven dat middelen niet rechtstreeks aan individuele projecten worden uitgegeven, maar op basis van de gebiedsprogramma's van de provincies of via departementale begrotingen. Deze leden horen graag hoe dit in de praktijk in zijn werk zal gaan. Provincies dienen hun gebiedsplannen in met bijbehorend financieel plaatje. De verwachting daarbij is dat de financiële claim groter zal zijn dan het in het fonds beschikbare budget. Op welke wijze wordt beoordeeld hoeveel middelen op welk tijdstip voor welke maatregelen gealloceerd zullen worden aan provincies of andere partijen? Worden daarbij voorschotten toegekend, bijvoorbeeld voor opkoop van bedrijven?

Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de financiering van de maatregelen uit het Transitiefonds zich verhoudt tot de financiering die beschikbaar is voor vergroeningsmaatregelen uit het GLB (bijvoorbeeld ecoregelingen en agrarisch natuur- en landschapsbeheer). Hoe verhoudt het Transitiefonds zich tot de financiering die beschikbaar is voor de maatregelen die nodig zijn om het Aanvalsplan Grutto uit te voeren? Hoe is de verhouding tussen gelden die besteed worden aan stikstofgerelateerde maatregelen en andere natuur bevorderende maatregelen?

Het lid van de BBB-fractie was en is van mening dat er een totaal verkeerde verdeling is van het budget. Het budget is grotendeels gericht op het afbreken van de landbouw. Er is slechts één miljard euro gereserveerd voor innovatie. Wat dit lid betreft moet er een herschikking plaats vinden van deze gelden. Voorts vraagt dit lid hoe de indeling van het fonds is opgenomen in de budgettaire bijlage van het coalitieakkoord zich verhoudt tot het bereiken van de voorgenomen doelen.

Paragraaf 5.2 Begrotingseigenschappen

De leden van de CDA-fractie constateren dat het fonds van tijdelijke aard is. Hoe groot wordt de kans geacht dat na 2035 weer een nieuw maatregelenpakket inclusief bijbehorend fonds moet worden opgezet, omdat de natuur die moet worden aangelegd niet in goede staat blijkt te zijn? Wat wordt eraan gedaan om een herhaling van de huidige problematiek in de toekomst te voorkomen?

De leden van de CDA-fractie vragen tevens in hoeverre het onderhoud van de natuur, door boeren of natuurorganisaties is meegenomen in het fonds. Kan toegelicht worden waarom bijvoorbeeld hoveniers geld verdienen met het onderhouden van openbaar groen, terwijl boeren slechts een onkostenvergoeding krijgen voor het onderhouden van het landschap?

Hoofdstuk 7 Gevolgen van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel stelt de regering dat dit niet leidt tot extra financiële uitgaven bij de rijksoverheid, of bij decentrale overheden: «de Minister voor Natuur en Stikstof is fondsbeheerder en voor beheer van het fonds wordt ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld». De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe de governancestructuur eruitziet rondom het fonds. Hoe verhoudt de Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied zich bijvoorbeeld tot het fonds? Hoe voorkomt de regering dat er een disproportioneel financieel beslag wordt gedaan op het Transitiefonds voor overhead en capaciteit, in plaats van noodzakelijke investeringen in het landelijk gebied. Hoe voorkomt de regering dat bij het einde van de beschikbaarheid van het fonds in 2035 terugkijkend veel publiek geld aan plannen, structuren en vergaderingen is besteed in plaats van aan concrete investeringen in de leefbaarheid en toekomst van ons waardevolle landelijk gebied?

Paragraaf 7.2 Regeldrukeffecten

De leden van de CDA-fractie zijn bezorgd over de administratieve lasten en regeldruk op het boeren-erf. Voor een gemiddelde boer is het niet meer mogelijk om zonder adviseur (op eigen kosten) aan deze eisen te voldoen en de zeer complexe administratie bij te houden. Deze leden roepen de regering op om hier aandacht voor te hebben en vragen welke mogelijkheden er zijn om deze lasten- en regeldruk te verlichten.

Hoofdstuk 9 Advies en consultatie

Adviescollege toetsing regeldruk

De leden van de CDA-fractie lezen naar aanleiding van het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) dat het kabinet stelt dat de bepalingen uit voorliggende wet zich richten tot de overheid en geen effect hebben op de regeldruk voor burgers of bedrijven en dat daarom niet is gekeken naar alternatieven met minder regeldruklasten. Daarentegen wordt onder hoofdstuk 7.2 van de memorie van toelichting gesteld dat de maatregelen wel gevolgen hebben voor bedrijven, met name in de agrarische sector. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting over hoe de reactie van het kabinet op het advies van het ATR zich verhoudt tot de uitspraak in hoofdstuk 7.2.

II. ARTIKELEN

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

Het lid van de BBB-fractie geeft aan dat er geen een-op-een-relatie tussen de kdw en het behalen van de instandhoudingsdoelen voor de Natura 2000-gebieden bestaat. Door het instellen van dit artikel maakt de regering weer het middel tot doel. De regering is zelf al aan het onderzoeken, op aandringen van de Tweede Kamer, op welke wijze de kdw in de wet vervangen kan worden door een andere indicator. Toch is het eerste doel van dit fonds enkel gericht op het behalen van de kdw en is er daarnaast voor gekozen om het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen

voor de Natura 2000-gebieden op te nemen onder onderdeel c. Dit lid vindt dit merkwaardig. Het primaire doel van dit fonds zou juist het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen moeten zijn. Dat vloeit ook voort uit de Habitatrichtlijn. Dit lid is dan ook van mening dat artikel 2, sub a zou moeten worden aangepast. Het voorstel van dit lid is om het lid in te korten naar «Het verminderen van de depositie van stikstof op voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000 gebieden». Is de regering bereid om dit aan te passen? Voorts is dit lid van mening dat het onder sub c genoemde doel het eerste doel zou moeten zijn. Wat dit lid betreft worden onderdeel a en c omgewisseld.

Het lid van de BBB-fractie vraagt verder, indien de Minister deze tekst toch in stand laat, of de wetsartikelen weer worden aangepast op het moment dat de kdw als doel uit de Wnb wordt gehaald.

Artikel 3 Andere uit het fonds te financieren maatregelen

Het lid van de BBB-fractie vindt de formulering van artikel 3, derde lid, onverstandig. Het Transitiefonds is niet bedoeld voor andere sectoren maar voor een transitie van de landbouw. Als het bereiken van hetzelfde doel beter behaald kan worden door de inzet van een andere sector dan is dit lid van mening dat dit sowieso niet ten laste van budget voor de landbouw moet komen. Dit lid van wil waken voor lekken uit dit fonds naar andere sectoren. Graag ontvangt dit lid een reactie van de regering hierop.

Artikel 11 Evaluatiebepaling

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties vragen hoe de evaluatie van het Transitiefonds aansluit bij de ijkmomenten in de stikstofaanpak. Is er bijvoorbeeld over nagedacht om evaluatiemomenten te plannen in aansluiting op deze ijkmomenten, zodat kan worden geëvalueerd of het fonds voldoende doelmatig wordt aangewend?