

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. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 april 2023

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 23 februari 2023 over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (TwT). Ik dank de wetgevingsrapporteurs en andere leden van de commissie voor hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling. Hieronder ga ik graag in, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Financiën, op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties.

In deze nota naar aanleiding van het verslag houd ik de volgorde van het verslag aan. De tekst van het verslag is schuin gedrukt en de vragen zijn genummerd. Voor veel gebruikte begrippen en afkortingen is achterin de nota een verklarende woordenlijst opgenomen.

Inhoud	blz.
A. Inbreng wetgevingsrapporteurs	2
Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds	2
Paragraaf 4.1 Doelstelling	8
Paragraaf 4.2 Reikwijdte	11
Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming	12
Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten	18
Paragraaf 5.2 Begrotingsaspecten	18
Paragraaf 5.3 Verhouding tot Grondwet en het budgetrecht van de Staten-Generaal	20
Paragraaf 9 Advies en consultatie	22
Artikelsgewijze toelichting	22
B. Inbrengen van de fracties voor het Verslag	23
I. ALGEMEEN DEEL	23
Hoofdstuk 1 Inleiding	24
Hoofdstuk 2 Aanleiding	26
Hoofdstuk 3 Achtergrond, nut en hoofdpijnen van het fonds	27

Paragraaf 3.1 Achtergrond en nut van het fonds	29
Paragraaf 3.2 Hoofdpijnen van het fonds	32
Hoofdstuk 4 Doel, reikwijdte en besluitvorming	38
Paragraaf 4.1 Doelstelling	44
Stikstofreductie	46
Klimaatopgave voor landbouw en landgebruik	47
Natuurherstel en -verbetering	47
Waterkwaliteitsopgave	51
Verduurzaming landbouw met het oog op opgaven natuur, water en klimaat	52
Paragraaf 4.2 Reikwijdte	54
Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming	59
Toekenningscriteria	60
Hoofdstuk 5 Begroting van het fonds	67
Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten	68
Paragraaf 5.2 Begrotingseigenschappen	70
Hoofdstuk 7 Gevolgen van het wetsvoorstel	71
Paragraaf 7.2 Regeldrukeffecten	73
Hoofdstuk 9 Advies en consultatie	73
Adviescollege toetsing regeldruk	73
II. ARTIKELN	74
Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds	74
Artikel 3 Andere uit het fonds te financieren maatregelen	74
Artikel 11 Evaluatiebepaling	75

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

1.

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.

Het Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur bevat een budgettair overzicht van de uitgaven uit het fonds en beschrijft de voortgang van de realisatie van gefinancierde maatregelen. De fondsbeheerder stelt jaarlijks een actuele versie van het meerjarenprogramma vast in de vorm van een programmaboek en zendt dit conform artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel, tegelijk met de ontwerpbegroting aan het parlement. Het meerjarenprogramma laat zien hoe de uit het fonds gefinancierde activiteiten naar verwachting bijdragen aan de doelstellingen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en

eventuele meegekoppelde doelen. Op deze wijze maakt de fondsbeheerder een inzichtelijke koppeling tussen de uitgaven en het verwachte doelbereik. Gelijktijdig met deze nota stuur ik de Tweede Kamer een Kamerbrief met een dummybegroting en nadere uitwerking van de opzet van het meerjarenprogramma.

In de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied¹ heeft het Rijk aan de hand van informatieprofielen uiteengezet waaraan een maatregelpakket moet voldoen en dus op zal worden beoordeeld. In de hierboven genoemde Kamerbrief zal ik in relatie tot de opzet van het meerjarenprogramma nader omschrijven hoe het Rijk de voortgang van de uitvoering van gefinancierde maatregelpakketten monitort.

Om de realisatie van de doelen voor stikstofreductie en natuurverbetering en de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit te kunnen volgen, zijn ook nu al monitorings- en rapportagestelsels opgezet, waarin verschillende overheden, uitvoeringsorganisaties en kennisinstellingen samenwerken. De stelsels bieden op in ieder geval op nationaal niveau inzicht in het bereiken van de afzonderlijke doelen. De Klimaat- en Energieverkenning van het Planbureau voor de Leefomgeving geeft een jaarlijks verslag van het gevoerde klimaat- en energiebeleid en de verwachte effecten daarvan en legt het kabinet met de tweejaarlijkse klimaatnota verantwoording af over het klimaatbeleid. Voor de Kaderrichtlijn water zijn in 2022 met de stroomgebiedbeheerplannen de huidige toestand, de opgave, de maatregelen en het verwachte doelbereik beschreven en rapporteert de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ieder jaar met de «Staat van Ons Water» over de voortgang van het waterbeleid. Per 1 juli 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) ingevoerd. Een consortium van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (WUR) monitort en evalueert op structurele basis het beleidsprogramma bij deze wet. Het consortium brengt vier verschillende rapportages (stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden, voortgang en gevolgen beleid, doelmatig en doeltreffendheid beleid en landelijke staat van instandhouding en doelbereik op Natura 2000 gebieden) uit met ieder een eigen verschijningsfrequentie.

Het kabinet kan de data uit de monitoring op het doelbereik benutten om te bepalen of verwachte effecten behaald worden en waar mogelijk bijsturing aan de orde is. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met een te verwachten tijdverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan. Om over de voortgang van de doelen te kunnen rapporteren, is verdere ontwikkeling van methoden van monitoring noodzakelijk. Hierbij is de wijze waarop informatie wordt verzameld een aandachtspunt en zijn nieuwe afspraken met betrokken partijen over de bestaande stelsels nodig. Hieronder valt ook de eventuele aanpassing van frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage, zodat deze zo goed mogelijk aansluit op het meerjarenprogramma en de begroting van het Transitiefonds en op de ijkmomenten voor de stikstofdoelen in 2025 en 2028. Dit wordt thans verkend.

2.

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

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/spelregels-meerjarenprogramma-transitie-landelijk-gebied.

nagestreefde doelen. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om wettelijk te verankeren dat monitoring van het doelbereik plaatsvindt.

Om de realisatie van de doelen voor stikstofreductie en natuurverbetering en de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit te kunnen volgen, zijn al monitorings- en rapportagestelsels opgezet (zie ook het antwoord op vraag 1). Die kennen elk hun eigen grondslag en voorschriften. Te denken valt aan de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL, de Staat van Ons Water en de voorschriften in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Het kabinet ziet geen redenen om daarover in het kader van dit wetsvoorstel extra voorschriften te stellen.

3.

Hoe en door wie wordt de in de memorie van toelichting voorgenomen monitoring uitgevoerd en met welke frequentie?

Het Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur geeft een budgettair overzicht van de uitgaven uit het fonds en de voortgang van de realisatie van gefinancierde maatregelen weer. De fondsbeheerder stelt jaarlijks een actuele versie van het meerjarenprogramma vast in de vorm van een programmaboek en zendt dit tegelijk met de ontwerpbeoordeling aan het parlement.

4.

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?

De Ecologische Autoriteit richt zich de komende periode op het uitbrengen van toetsingsadviezen over de natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. Dit doet een groot beroep op de beschikbare capaciteit van de Ecologische Autoriteit waardoor er geen ruimte is voor overige advisering. Op basis van een tussentijdse evaluatie als bedoeld in artikel 11 van het Instellingsbesluit Ecologische Autoriteit (Stcrt. 2022, 24607) zal de Minister voor Natuur en Stikstof bezien of een rol van de Ecologische Autoriteit ten aanzien van monitoring mogelijk, zinvol en wenselijk is.

5.

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?

Het Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur geeft een budgettair overzicht van de uitgaven uit het fonds en de voortgang van de realisatie van de gefinancierde maatregelen weer. Het Rijk heeft daarnaast monitorings- en rapportagestelsels ontwikkeld, waarmee het de realisatie van de doelen voor stikstofreductie, van natuurverbetering en van de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit volgt. Deze kennen eigen afspraken over de frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage (zie daarover het antwoord op vraag 1).

Tezamen zorgen zij voor inzicht en overzicht. Het kabinet kan de data uit de monitoring op het doelbereik benutten om te bepalen of eerder verwachte effecten behaald worden en waar bijsturing aan de orde is. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met een te verwachten

tijdverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan.

6.

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.

Dit is niet het geval: het Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur geeft de voortgang van de realisatie van maatregelen weer. Zoals in het antwoord op vraag 1 al is vermeld, verkent het kabinet daarnaast hoe de methoden van monitoring en het verzamelen van data zich verder kan ontwikkelen, voortbouwend op het bestaande monitoringssysteem. Bij deze verkenning naar een effectief ritme van verantwoording en evaluatie over het doelbereik wordt nadrukkelijk ook gekeken naar indicatoren die inzicht bieden in de voortgang die wordt geboekt bij de realisatie van de doelen. Onderdeel van de verkenning is ook te bepalen waar deze indicatoren over doelbereik een plaats moeten krijgen, alsmede hoe en met welk ritme de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over het doelbereik. Een van de denkbare opties is dat deze indicatoren over doelbereik ook een plek krijgen in de fondsbegroting.

Ook in de verdere ontwikkeling van het meerjarenprogramma wordt gekeken naar het gebruik van indicatoren. In het voorkomende geval neemt de fondsbeheerder die dan (op termijn) op in het programmaboek. Deze gaan echter niet over doelbereik: de indicatoren in het meerjarenprogramma moeten een signalerende functie hebben over de uitvoering van provinciale gebiedsprogramma's en landelijke maatregelen die worden bekostigd uit het Transitiefonds.

7.

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 ontwerp-begroting. 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.

Momenteel wordt verkend of een aanpassing nodig is in bestaande monitorings- en rapportagestelsels. Hieronder valt ook de eventuele aanpassing van frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage, zodat deze zo goed mogelijk aansluit op hetgeen in het meerjarenprogramma en de begroting van het Transitiefonds wordt opgenomen, en op de ijkmomenten voor de stikstofdoelen in 2025 en 2028. Overigens vind ik het goed te benoemen dat er voor de realisatie van doelstellingen soms

sprake zal zijn van een tijdsverschil (van meerdere jaren) tussen de uitvoering van maatregelen en de feitelijke realisatie van de doelen. Daarom hangt het bewaken via de voortgang over de uitvoering van maatregelen samen met het bewaken met de voortgang op het doelbereik van het NPLG – al zit hier soms een tijdsverschil tussen.

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel beschreven is, zal het meerjarenprogramma de elementen bevatten die de vragenstellers benoemen in relatie tot artikel 4 van de Wet Mobiliteitsfonds. Het zal inzicht bieden in zowel de uitgaven die rechtsreeks ten laste komen van het Transitiefonds als in uitgaven die zijn overgeheveld naar andere departementale begrotingen. Een overzicht met wijzigingen ten opzichte van het programmaboek, vastgesteld in het voorgaande jaar, maakt onderdeel uit van het programmaboek. Dit geldt ook voor informatie over de status van gefinancierde provinciale maatregelpakketten en landelijke maatregelen. Gelijktijdig met deze nota stuur ik de Tweede Kamer een Kamerbrief met een dummybegroting en nadere uitwerking van de opzet van het meerjarenprogramma.

8.

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.

In toekomstige jaarverslagen van de fondsbegroting geef ik conform artikel 2.31 van de Comptabiliteitswet 2016 een uiteenzetting over het gevoerde beleid, een uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering, een verantwoordingsstaat en een saldibalans. Daarnaast kent het jaarlijkse programmaboek, naast informatievoorziening over gerealiseerde maatregelen en voornemens voor de komende periode, ook een functie in de verantwoording aan de Staten-Generaal van de geïnvesteerde en de te investeren fondsgelden. Daarmee vormt het een belangrijke bouwsteen voor de controletaak ten aanzien van het fonds en het budgetrecht van de Kamer.

9.

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?

Het kabinet werkt samen met provincies via een gebiedsgerichte aanpak aan de transitie in het landelijk gebied. Gedurende de realisatie zullen er nieuwe ontwikkelingen zijn en zal er bijgestuurd worden om koers te houden op het doelbereik. Het Rijk en de provincies zullen, naast frequent ambtelijk overleg, in een jaarlijks Bestuurlijk Overleg Landelijk Gebied de voortgang van de realisatie van de gebiedsprogramma's bespreken. Dit past bij de iteratieve aanpak van het NPLG.

Om te komen tot een beheerste realisatie van alle (meerjarige) maatregelen wordt er gewerkt met een Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied. Ik ben voornemens om de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten en de besluiten van de jaarlijkse bestuurlijke overleggen die ik wil gaan voeren in het kader van het NPLG. Aanpassingen als gevolg van bijsturing zal ik daarbij eveneens zichtbaar maken. Dergelijke bijstellingen kunnen door de provincie bij actualisatie ook in het gebiedsprogramma doorgevoerd worden.

10.

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 mede-overheden en gebiedspartners bij de besteding van de financiële middelen.

De regering onderschrijft het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen en herkent de noodzaak tot het behouden van flexibiliteit bij besteding van de middelen. Het gaat erom beheerst en lenig tot realisatie van maatregelen en doelen te komen. De aanpak met spelregels en maatregelpakketten is erop gericht om de doelmatigheid en doeltreffendheid en de benodigde flexibiliteit in de uitvoering te borgen. Hiertoe is in de spelregels ook de mogelijkheid tot het nemen van een zogenaamd «omwisselbesluit» omschreven.

11.

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.

Allereerst worden hier de informatieprofielen in het spelregeldocument genoemd. Deze bieden op voorhand inzicht in de informatie die nodig is voor de beoordeling en vervolgens besluitvorming over de aanvraag van rijksbijdrage voor een maatregelpakket. Na positieve besluitvorming zal de betreffende informatie benut worden om het maatregelpakket op te nemen in het meerjarenprogramma. Met een periodieke update van de informatie kunnen Rijk en provincies de voortgang van de uitvoering van het maatregelpakket monitoren en hier zo nodig op bijsturen.

12.

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?

De spelregels hebben betrekking op het proces voor besluitvorming over aanvragen voor rijksbijdragen voor uitvoering van maatregelpakketten in het kader van de uitvoering van het NPLG. Het spelregeldocument bevat informatieprofielen, oftewel besluitvormingsvereisten die bij deze aanvragen toegepast worden. Deze Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied zijn geïnspireerd door de MIRT-spelregels.

De aanbevelingen van de ARK zien op het aspect van verantwoording en primair het belang van afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten over eenduidige informatieverstrekking voor deze verantwoording. Over de verstrekking van informatie worden in het kader van de monitoring (zowel wat betreft het doelbereik van de doelen van het NPLG, als wat betreft het realiseren van de gefinancierde maatregelen) met medeoverheden, zoals provincies en waterschappen, afspraken gemaakt. Rijk en provincies voeren overleg over de wijze waarop provincies informatie verstrekken over de uitvoering en voortgang van het NPLG.

13.

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?

Nee, een toereikende verantwoording is op verschillende wijzen geborgd: de Single information, single audit (sisa) werkwijze, het opstellen van een meerjarenprogramma om de voortgang van de uitvoering van maatregelen te monitoren, en daar aan de hand van het jaarlijkse programaboek over te verantwoorden zorgt voor een toereikende verantwoording. Door het hanteren van de sisa-systematiek wordt de rechtmatigheid van bestede middelen geborgd.

14.

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 voorgescreven moment van vier jaar na inwerkingtreding? Zo ja, hoe vaak dan?

De informatie, die jaarlijks verzameld wordt voor het meerjarenprogramma, de fondsbegroting en het jaarverslag, vormt tevens de input voor de evaluatie van de werking van het fonds. In combinatie met de gegevens over de realisatie van de opgaven in het landelijk gebied (zie antwoorden op onder andere vragen 1 en 5) zal het onderzoek zich richten op de bijdrage van het fonds aan het bereiken van de landelijke doelen, en op de wijze waarop de fondsbeheerder met de uitvoering van deze wet heeft kunnen sturen op daadwerkelijk uitvoeren van de maatregelen. Het kabinet heeft geen redenen om de wet meer dan één keer te evalueren.

Paragraaf 4.1 Doelstelling

15.

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.

Met het fonds wil het kabinet de maatregelen bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de emissies van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. Daarnaast wil het kabinet maatregelen financieren die bijdragen aan het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het tijdig voldoen aan de Kaderrichtlijn water (KRW) en maatregelen die bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw om tijdens de transities in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw. Het kabinet wil waarborgen dat de doelen onontkoombaar worden gerealiseerd. Dat vraagt meer dan het bindend vastleggen van die doelen. Er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect hebben. De voorziene maatregelen vragen dat over een langere periode aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn. Vooral met de veranderingen in de functie van grond is veel geld gemoeid.

16.

Ook willen zij graag weten hoe die bijdrage zich verhoudt tot de bijdrage die andere beleidsprogramma's, zoals het Programma Stikstofreductie en

Zoals ook in eerdere brieven over de gecombineerde aanpak en over NPLG beschreven, maakt het kabinet een bewuste keuze om natuur-, water- en klimaatdoelen in het NPLG samen centraal te stellen. Om de provinciale programma's te realiseren is het echter goed denkbaar dat er ook andere middelen beschikbaar worden gesteld. Dit temeer daar een provinciaal programma ook maatregelen voor andere doelen kan bevatten en daar dan de geëigende overheidsmiddelen voor ingezet kunnen worden. Zoals ook in de memorie van toelichting al is aangegeven, is het van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. De middelen uit het fonds zijn nadrukkelijk bedoeld als aanvulling. De fondsbeheerder dient daarom te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn op grond van bestaande bronnen van financiering (artikel 5, onderdeel d, TwT). Afzonderlijke maatregelen kunnen overigens ook positieve effecten hebben op meerdere doelen. Bij doordachte inzet kan zo werk met werk worden gemaakt. Ook is op meerdere doelen tegelijk resultaat mogelijk met slimme combinaties van maatregelen.

17.

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?

Dat is geen overweging geweest in het kader van dit wetsvoorstel. Zoals in de antwoorden op onder andere de vragen 1 en 6 is beschreven, heeft het Rijk ook nu al monitorings- en rapportagestelsels ontwikkeld en wordt onderzocht welke rol indicatoren kunnen spelen in de verantwoording van de uitgaven. Met die stelsels volgt het Rijk de realisatie van de doelen voor stikstofreductie, van natuurverbetering en van de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Voorbeelden zijn de rapportages over de stroomgebiedenbeheerplannen, en de Klimaat- en Energieverkenning. De aanpak bevat voldoende momenten waarop tussentijds wordt gemonitord en zo nodig kan worden bijgestuurd ten behoeve van het tijdig bereiken van de doelen.

18.

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?

Nee, dat is niet overwogen. De middelen uit het Transitiefonds dragen bij aan het behalen van natuur, stikstof, klimaat en waterdoelen. Elk van deze doelstellingen kent een eigen monitoring- en evaluatiecyclus, terwijl de ijkmomenten zich specifiek richten op de doelstelling voor stikstof.

19.

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.

Het kabinet heeft voor de systematiek van een fondsbegroting gekozen onder meer omdat dit flexibiliteit biedt om te schuiven met middelen. Dit betekent dat middelen relatief makkelijk naar voren kunnen worden

gehaald. Door het fonds door te laten lopen tot 2035 wordt wel de flexibiliteit geborgd om maatregelen te bekostigen met een langere doorlooptijd.

20.

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?

In artikel 2, tweede lid, onderdeel b, TwT wordt verwezen naar de klimaatopgave voor de landbouw en het landgebruik exclusief glastuinbouw, die het kabinet heeft gekoppeld aan de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied. Het betreft het reduceren van de emissies van methaan en lachgas (CH₄ en N₂O), voor het landgebruik uit het reduceren van methaan, lachgas en koolstofdioxide en het vastleggen van koolstof in bomen, planten en de bodem. Het kabinet heeft een indicatieve reductieopgave vastgesteld van 5 Mton CO₂-equivalenten in 2030 voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw). Voor het landgebruik is een indicatief restemissiedoel van 1,8–2,7 Mton CO₂-equivalenten in 2030 bepaald. Uit het Transitiefonds kan de fondsbeheerder middelen beschikbaar stellen voor maatregelen, die zich richten op het realiseren van deze klimaatopgaven.

De klimaatopgave tot 2030 is een tussenstap tot 2050. In 2050 moet Nederland klimaatneutraal zijn. Wat dit precies voor de landbouw gaat betekenen is op dit moment nog onduidelijk. Het Transitiefonds loopt tot en met 2035 en om in aanmerking te komen voor een rijksbijdrage zijn de NPLG-doelen tot in ieder geval 2030 van belang. De maatregelen gericht op de klimaatopgaven tot 2030 leveren vanzelfsprekend een bijdrage aan de doelstellingen die de Klimaatwet kent voor 2050.

21.

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?

Ja. Nederland moet in 2050 klimaatneutraal zijn. Alle sectoren moeten een bijdrage leveren aan het bereiken van dit doel en ook in de landbouw is verdergaande reductie van broeikasemissies na 2030 nodig. Het klimaatdoel, genoemd in het wetsvoorstel, gaat alleen over de maatregelen voor het realiseren van het klimaatdoel in 2030, beschreven in het antwoord op de voorgaande vraag.

22.

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 voor 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?

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. Partijen maken afspraken over de ondersteuning en de (wettelijke) kaders die nodig zijn om deze positie te behouden, door reëel

verdienvermogen voor boeren in verschillende type gebieden mogelijk te maken. Daarnaast zal in het akkoord worden beschreven hoe de landbouwsector zijn aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat.

Paragraaf 4.2 Reikwijdte

23.

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?

24.

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?

Het kabinet wil de opgaven in het landelijk gebied voor natuur, water en klimaat en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw oppakken met een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt gekeken wat de opgaven en kansen zijn in de verschillende gebieden en welke activiteiten waar kunnen plaatsvinden. De reden hiervoor is dat de opgaven (met name natuur en water) niet overal in Nederland hetzelfde zijn. Op 1 april 2022 heeft de Minister voor Natuur en Stikstof in een brief aan de Tweede Kamer de hoofdlijnen uiteengezet voor deze gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied.² De gebiedsgerichte aanpak zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in het NPLG en de daarop gebaseerde brede gebiedsprogramma's van de provincies. Het NPLG heeft nauwe relatie met een langjarig toekomstbeeld en perspectief voor de landbouw dat in het Landbouwakkoord wordt uitgewerkt. Rijk en provincies werken gezamenlijk aan de maatregelpakketten die nodig zijn om de gebiedsprogramma's en het Landbouwakkoord te realiseren. Waar die maatregelen passen binnen de doelomschrijving van het fonds, zoals omschreven in

² Kamerstuk 33 576, nr. 265.

artikel 2, tweede lid, TwT, kunnen zowel het Rijk als de provincies om een bijdrage vragen uit het fonds. In het meerjarenprogramma wordt de voortgang opgenomen van zowel de maatregelpakketten voortkomend uit de provinciale gebiedsprogramma's als de landelijke generieke maatregelen voor de looptijd van het fonds (2035).

Een heel precieze definitie van «de gebiedsgerichte aanpak», geschikt voor toepassing in dit wetsvoorstel, is om praktische redenen niet te maken. De aanpak heeft een dynamisch en adaptief karakter. Dat is ook nodig om te kunnen reageren en meebewegen op de ontwikkelingen tijdens de transitie van het landelijk gebied. De Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG bevat de minimale vereisten waaraan een gebiedsprogramma moet voldoen en vormt daarmee de inhoudelijke basis voor de toetsing.³ In de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied heeft het Rijk aan de hand van informatieprofielen uiteengezet waar een maatregelpakket aan moet voldoen en dus op zal worden beoordeeld. Zo is voldoende duidelijk waaraan maatregelen worden getoetst.

Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

25.

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?

Dit is op voorhand niet precies te duiden. In algemene zin geldt dat in het meerjarenprogramma de voortgang wordt opgenomen van zowel de maatregelpakketten voortkomend uit de provinciale gebiedsprogramma's als ook landelijk generieke maatregelen voor de looptijd van het fonds (2035). Gaandeweg zal dit beeld steeds scherper worden.

26.

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.

De opzet van het meerjarenprogramma zal conform de artikelindeling van de fondsbegroting zijn. Voor wat betreft het advies over het opnemen van indicatoren wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

27.

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

³ Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

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.

Het kabinet laat de ecologische onderbouwing van de natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's onafhankelijk toetsen door de Ecologische Autoriteit. Ook vraagt het kabinet kennisinstellingen om een ex-ante-evaluatie op doelbereik van de gebiedsprogramma's te maken. Hiernaast wil het kabinet, waar dit opportuun is, de mogelijkheid hebben zich breder door externe expertise te laten bijstaan om tot een evenwichtige besluitvorming te komen. Of er aanleiding is voor aanvullende externe expertise kan per situatie verschillen en derhalve kiest het kabinet niet voor een wettelijke verplichting.

28.

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?

De spelregels hebben geen juridische status. Zij geven de werkwijze weer voor het doen van een aanvraag voor een rijksbijdrage en bevatten de vereisten waar zo'n aanvraag aan moet voldoen. De spelregels zijn een functioneel instrument dat het Rijk hanteert voor het ter beschikking stellen van middelen voor uitvoering van het NPLG. Voornoemde werkwijze is ontleend aan de beproefde praktijk bij de spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIRT). Het spelregeldocument is op 25 november 2022 gepubliceerd en de Kamer is hierover per brief geïnformeerd. Actualisaties van de spelregels worden eveneens met de Kamer gedeeld.

29.

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?

Ja, bij het opstellen van de spelregels heeft met meerdere betrokken partijen afstemming plaatsgevonden. Naast het IPO betrof dit een aantal individuele provincies evenals de koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen. Voorts heeft afstemming over de spelregels plaatsgevonden met een aantal agro-, milieu- en natuurorganisaties.

30.

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 ambtelijke werkgroepen is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden. De indicatieve

verdeling ondersteunt het iteratieve karakter van NPLG en gebiedsprogramma's en leidt niet tot een definitieve reservering van de middelen. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Hieruit kunnen maatregelen gefinancierd worden die bijdragen aan deze opgave. Dat kunnen zowel maatregelen zijn die door provincies getroffen worden, als maatregelen door waterschappen, gemeenten of het Rijk (zoals de piekbelastersaanpak en afspraken uit het Landbouwakkoord). Wat de verhouding wordt tussen maatregelen die door het Rijk getroffen worden en maatregelen die door medeoverheden getroffen worden, zal duidelijk worden in de gebiedsprocessen.

31.

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))?

De doelen en criteria van het Transitiefonds zijn leidend voor het ontvangen van middelen uit het fonds. Provincies dienen maatregelenpakketten in bij het Rijk en doen hiermee een aanvraag voor een rijksbijdrage uit (onder meer) het Transitiefonds. Het Rijk beoordeelt deze maatregelenpakketten aan de hand van de informatieprofielen uit de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. De vier toekenningscriteria van het Transitiefonds zijn meegenomen in de informatieprofielen die onderdeel zijn van de spelregels. Maatregelenpakketten die uit het fonds gefinancierd worden, moeten dus aansluiten bij de doelomschrijving in de TwT.

Een maatregel die niet uit het fonds gefinancierd kan worden, is bijvoorbeeld een regeling voor warmtepompen of zonnepanelen ten behoeve van de verduurzaming van de glastuinbouw.

Maatregelen die niet binnen de doelomschrijving van het Transitiefonds passen, maar wel bijdragen aan de transitie van het landelijk gebied kunnen bijvoorbeeld gefinancierd worden uit andere al bestaande financieringsbronnen, zoals het Europese GLB, Programma Natuur, Deltafonds of bestaande begrotingen van het Rijk of medeoverheden. Het is van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten.

32.

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))?

In het voorgestelde artikel 5, derde lid, TwT zijn criteria opgenomen die de fondsbeheerder in elk geval betreft bij de beoordeling. Op grond van onderdeel a van dat derde lid, beoordeelt de fondsbeheerder of maatregelen overeenstemmen met de gebiedsgerichte aanpak voor het integraal bereiken van de in artikel 2, tweede lid, genoemde doelen voor stikstof, klimaat, natuur en waterkwaliteit, en de verduurzaming van de landbouw in relatie tot die doelen. Dit kunnen ook maatregelen zijn waartoe het Rijk het initiatief neemt. Landelijk beleid kan een bijdrage leveren aan het halen van de doelen of is zelfs nodig om de doelen te halen. Maatregelen die de juiste omstandigheden en kaders creëren voor agrarische ondernemers om de omschakeling naar duurzame landbouw te maken, kunnen op die manier ook bijdragen aan de gebiedsgerichte aanpak op het behalen van de doelen. De keuze van het Rijk om bij te sturen is intrinsiek onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak en het NPLG.

33.

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?

Ja, er is bewust gekozen voor formulering die ruimte laat voor een afweging. De fondsbeheerder moet de toekenningscriteria betrekken bij haar beoordeling. De vier criteria zijn ook meegenomen in de informatieprofielen die onderdeel zijn van de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.

34.

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?

Er zijn op moment geen andere criteria voorzien dan de genoemde vier in het wetsvoorstel en de informatieprofielen die zijn opgenomen in de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.

35.

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.

Deze bepaling biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de uitgaven van het fonds. Dat kunnen bijvoorbeeld criteria zijn voor de beoordeling van specifieke soorten of categorieën maatregelen. De delegatiegrondslag biedt geen ruimte om af te wijken van de toetsingscriteria, bedoeld in artikel 5. Het kabinet heeft op dit moment geen aanleiding om nadere regels te stellen. In voorkomend geval zal de Minister het parlement daarover informeren.

36.

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 uitvoerbaarheid van maatregelpakketten hangt samen met meerdere factoren die in de integrale beoordeling van gebiedsprogramma's en aanvragen voor rijksbijdragen betrokken worden. Voorbeelden zijn het verloop van het besluitvormingsproces en de gebiedsparticipatie, eventueel te doorlopen planprocedures, de financiële onderbouwing met inschatting van risico's en beheersmaatregelen evenals de aanpak door de betreffende uitvoerende organisatie met weergave van een planning met (tussentijds) te realiseren mijlpalen. In de informatieprofielen in het spelregeldocument zijn de vereisten hieromtrent verwerkt. De fondsbeheerder gaat geen uitvoeringstoets doen op de maatregelen.

37.

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?

De zinsnede «in uitzonderlijke gevallen» in artikel 3, onderdeel a, aanhef, TwTbrengt tot uitdrukking dat de fondsbeheerder terughoudend moet zijn met de toepassing van deze bevoegdheid. Met de zinsnede is beoogd om de motiveringslast voor aanvrager en fondsbeheerder te verzwaren. De fondsbeheerder toetst de aanvraag zowel op de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, derde lid, onder a, als op de voorwaarden, bedoeld in artikel 5, derde lid. Dat is dus voorafgaand aan het toekennen. De toepassing van de bepaling wordt verantwoord in het meerjarenprogramma.

38.

Ook vernemen de rapporteurs graag hoe en wanneer de Kamer wordt geïnformeerd als de fondsbeheerder besluit gebruik te maken van deze vangnetbepaling.

De Kamer wordt daarover geïnformeerd in het meerjarenprogramma.

39.

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.

Het is van belang dat de fondsbeheerder in staat wordt gesteld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de voorgestelde alternatieve maatregel te beoordelen binnen de context van het geheel van maatregelen dat wordt voorgesteld voor het realiseren van de doelen in een gebied. De voorwaarde dat het voorstel onderdeel moet zijn van of aansluiten op de gebiedsgerichte aanpak (artikel 3, onderdeel 3, onder 2°, TwT) beoogd te borgen dat de effecten van de alternatieve maatregel zijn gewogen binnen de integrale afweging van de provincie, als gebiedsregisseur. Op basis van de onderbouwing van het voorstel moet de fondsbeheerder zich ervan kunnen vergewissen dat de financiering van die maatregel geen afbreuk doet aan het behalen van alle doelen in het gebied. Het is niet mogelijk om in het voorbeeld van de vragenstellers een algemeen oordeel te vellen, omdat de fondsbeheerder veel meer aspecten meeweegt, zoals wat er nodig is om de gebiedspecifieke opgaven te realiseren.

40.

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?

De Minister voor Natuur en Stikstof kan zowel de indiener van een aanvraag zijn als de fondsbeheerder die daarover moet beslissen. Het fonds behoort immers tot haar portefeuille, evenals de beleidsonderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, waterkwaliteit en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid.

De functies worden binnen het ministerie gescheiden over verschillende directeuren-generaal, namelijk de directeur-generaal Landelijk Gebied en Stikstof als degene die de Minister adviseert over de aanvraag en andere directeuren-generaal van het ministerie. De beslissing om middelen toe te kennen wordt verantwoord in het meerjarenprogramma.

41.

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 natuurmaatregelen 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?

De omvang van de gereserveerde middelen is mede gebaseerd op de uitkomsten van de doorrekeningen van ambtelijke beleidspakketten en een aantal analyses gemaakt door het PBL, het RIVM en Wageningen University & Research, die op 12 november 2021 met de met de Kamer zijn gedeeld.⁴ De gereserveerde 24,3 miljard euro vormt in beginsel de enige voeding voor het fonds. Indien dit verandert, wordt het parlement daarover middels de jaarlijkse begrotingen van het fonds geïnformeerd.

⁴ Kamerstuk II 2021–2022, 35 334, nr. 170.

42.

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.

Industriële installaties zijn reeds gebonden aan voorgeschreven technieken om emissies te beperken. De Europees voorgeschreven Best Beschikbare Technieken worden periodiek aangescherpt. Binnen vier jaar moeten vergunningen van bedrijven in lijn worden gebracht met deze aanscherpingen. Het kabinet werkt met alle betrokkenen verplichtend instrumentarium verder uit, voor het geval dat nodig is. Gezien onder meer juridische obstakels, absolute kosten en kosteneffectiviteit, is uitkopen bij industriebedrijven, energiecentrale of verkeer niet de eerste maatregel waarnaar wordt gekeken. Het doel van het Transitiefonds is op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef, TwT afgebakend tot landbouw- en natuurmaatregelen. Maatregelen gericht op die sectoren, worden niet gefinancierd uit het fonds (onverminderd de vangnetbepaling, bedoeld in artikel 3, onderdeel a). De middelen uit het Klimaatfonds zijn niet gealloceerd voor de maatregelen die NO_x-reductie tot gevolg hebben, maar de maatregelen, gefinancierd uit dat fonds, kunnen wel bijdragen aan de doelen voor de reductie van NO_x-emissie.

Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten

43.

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.

De afspraken in het coalitieakkoord en de budgettaire bijlage markeren de sporen en categorieën van maatregelen, die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de doelen van het fonds. De raming van de gereserveerde middelen (€ 25 miljard) is een indicatieve verdeling van de middelen per spoor gebaseerd op de ramingen uit onder andere de Quicksan van het PBL. In ambtelijke werkgroepen is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Hieruit kunnen maatregelen gefinancierd worden die bijdragen aan deze opgave. Dat kunnen zowel maatregelen zijn die door provincies getroffen worden, als maatregelen door waterschappen, gemeenten of het Rijk (zoals de piekbelastersaanpak en afspraken uit het Landbouwakkoord).

Paragraaf 5.2 Begrotingsaspecten

44.

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?

Bij het indelen van de artikelen is gekeken naar de doelstellingen van het Transitiefonds en de voorgenomen geldstromen. Het dilemma daarbij is de balans tussen inzicht/transparantie en optimale invulling van het budgetrecht van het parlement enerzijds en de werkbaarheid/ uitvoerbaarheid anderzijds. Een andere indeling is overwogen. Echter, omdat wordt ingezet op een integrale aanpak en uitgaven die aan meerdere doelstellingen kunnen bijdragen, is een indeling naar doelstelling niet werkbaar. Dan zou één specifieke geldstroom voor een maatregelpakket aan één provincie over verschillende begrotingsartikelen verspreid zijn en dat is lastig uitvoerbaar. Daarnaast heeft het de voorkeur zoveel mogelijk met een maatregel een bijdrage te leveren aan meerdere doelen. De voorgestelde artikelindeling heeft daarom de voorkeur. Om de informatievoorziening richting het parlement wel optimaal te houden, ben ik voornemens om in de artikelen extracomptabel inzicht te geven in de uitsplitsing van de geldstromen.

45.

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.

Alvorens maatregelen (maatregelpakketten) opgenomen worden in het meerjarenprogramma zijn het provinciaal gebiedsprogramma en de maatregelpakketten die daaruit voortkomen integraal beoordeeld. Onderdeel van deze integrale beoordeling is onderbouwing van het doelbereik en de verhouding tot beschikbare financiële middelen. In de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied is aan de hand van informatieprofielen uiteengezet waar een maatregelpakket aan moet voldoen en dus op zal worden beoordeeld. Een positieve beoordeling van de aanvraag voor een rijksbijdrage is een voorwaarde om een maatregelpakket op te nemen in het meerjarenprogramma. Aan de hand van het meerjarenprogramma kan de voortgang van de uitvoering worden gemonitord en kan, waar dat nodig is, worden bijgestuurd in de uitvoering.

Naast voortgangsinformatie over de geïnvesteerde en te investeren fondsgelden zal het jaarlijkse programmaboek zichtbaar maken hoe de uit het fonds gefinancierde activiteiten naar verwachting bijdragen aan de realisatie van één of meerdere NPLG-doelstellingen én welke bijdrage voor eventuele meegekoppelde doelen verwacht kan worden. Op deze wijze maakt de fondsbeheerder een inzichtelijk koppeling tussen de uitgaven en het (verwachte) doelbereik op de verschillende doelen. Gelijktijdig met deze nota stuur ik de Tweede Kamer een Kamerbrief met een dummybegroting en nadere uitwerking van de opzet van het meerjarenprogramma.

46.

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?

De opzet van het meerjarenprogramma zal conform de artikelindeling van de fondsbegroting zijn. (zie voorts de antwoorden op de vragen 44 en 45)

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

47.

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?

Artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016, verlangt bij alle voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting op doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid, beleidsinstrumentarium en financiële gevolgen en is dus ook van toepassing om aanwending van middelen uit het transitiefonds.

Bij toekomstige uitgaven vanuit het Transitiefonds hanteert de fondsbeheerder de kabinetswerkwijze die aan de Tweede Kamer hierover is gecommuniceerd en die reeds wordt toegepast op de departementale begroting.⁵ Via de ontwerpbegroting van het fonds, of via tussentijdse begrotingswijzigingen zendt het kabinet bij budgetverhogingen boven de € 20 miljoen een ingevuld kader «beleidskeuzes uitgelegd» aan de Tweede Kamer. Het gaat hier om verhogingen die worden veroorzaakt door beleidswijzigingen/nieuwe maatregelen. Budgetverhogingen die een begrotingstechnische oorzaak hebben behoeven geen ingevuld kader. De fondsbeheerder draagt er zorg voor dat de Tweede Kamer deze ingevulde kaders uiterlijk vóór de behandeling van de fondsbegroting (inclusief de suppletoire begrotingen) ontvangt. Hiermee wordt een goed geïnformeerde uitoefening van het budgetrecht door de Kamer geborgd.

Daarnaast werkt de fondsbeheerder ook op een andere manier aan de ondersteuning van het budgetrecht (allocatiefunctie) van de Tweede Kamer. Via het meerjarenprogramma en bijbehorend het jaarlijkse programmaboek brengt de fondsbeheerder in beeld wat de voortgang van de uitvoering van de uit het fonds gefinancierde activiteiten is en hoe deze bijdragen aan de realisatie van één of meerdere NPLG-doelstellingen én eventuele meekoppeldoelen. Dit geldt zowel voor landelijke maatregelen als provinciale maatgelpakketten die door het Transitiefonds gefinancierd worden. Momenteel werk ik hier een goede vorm voor uit. Gelijktijdig met deze nota stuur ik de Tweede Kamer een Kamerbrief met een dummybegroting en nadere uitwerking van de opzet van het meerjarenprogramma.

⁵ Kamerstukken II 2021–2022, 31 865, nr. 198.

48.

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.

Zie voor nadere toelichting op de omvang van het fonds vraag 41.

49.

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.

Het kabinet richt het fonds zo in dat de fondsbeheerder middelen kan verstrekken voor de uitvoer van zowel stimulerende maatregelen, als verplichtende maatregelen. De maatregel moet doelmatig en doeltreffend zijn voor de opgaven, opgesomd in artikel 2 TwT. Gezien de complexiteit en omvang van de opgave kan dit niet anders dan werkende weg lerend op transparante manier vorm krijgen. Rijk en provincies werken gezamenlijk aan verschillende sporen om die opgaven te realiseren, namelijk onderdelen van de Aanpak Piekbelasters, het NPLG en de gebiedsprogramma's en het pakket van generieke maatregelen. In die sporen wordt telkens gezocht naar een optimale mix van maatregelen en die mix kan alle vormen aannemen die de rapporteurs noemen, van stimuleren tot verplichten, van subsidie tot uitkoop. In de voorjaarsnota 2022 is aangegeven dat het kabinet op het terrein van klimaat en stikstof aanvullende normerende afspraken gaat maken die het doelbereik in zicht houden met de bijgestelde omvang van het fonds.⁶ Het kabinet heeft in de Porthos-brief aangegeven sterker in te willen zetten op normerend en beprijzend instrumentarium in alle sectoren. Op dit moment worden hiervoor opties uitgewerkt. Het kabinet zal hier voor de zomer 2023 op terugkomen.

50.

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.

Subsidiëring, normering en beprijzing kunnen instrumenten zijn die onderdeel zijn van een maatregelpakket waarvoor een aanvraag voor een rijksbijdrage uit (onder meer) het Transitiefonds wordt gedaan. Deze

⁶ Kamerstukken II 2021–2022, 34 682, nr. 108.

aanvraag zal integraal beoordeeld worden op meerdere factoren, waaronder doelbereik, budget, sociaaleconomische impact, draagvlak en uitvoerbaarheid. Bij een positieve beoordeling zal worden overgegaan tot uitkering van de benodigde middelen. Het kabinet heeft in de Porthos-brief aangegeven sterker in te willen zetten op normerend en beprijzend instrumentarium in alle sectoren (zie vraag 49). Op dit moment worden hiervoor opties uitgewerkt. Het kabinet zal hier voor de zomer 2023 op terugkomen.

Paragraaf 9 Advies en consultatie

51.

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.

De Auditdienst Rijk is gevraagd om advies tijdens de consultatieperiode. De ADR heeft geen advies op het wetsvoorstel uitgebracht.

Artikelsgewijze toelichting

52.

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.

De zinsnede «Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies» beoogt tot uitdrukking te brengen dat de delegatiebepaling niet doelt op de voorwaarden die zullen worden verbonden aan de subsidies en subsidie-regelingen die uit het fonds worden bekostigd. Die voorwaarden zullen immers worden gesteld op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Het is voor het doel van de zinsnede niet nodig om ook te verwijzen naar de regelgeving die op die wet is gebaseerd. De term «onverminderd» houdt in dat de Kaderwet onverkort van toepassing is, inclusief de bepalingen in die wet die de grondslag vormen voor lagere regelgeving.

53.

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 subsidieverstreking 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 Transitie-

fonds 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?

In de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (NGF-wet) is de keuze gemaakt om de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), als fondsbeheerder, te belasten met de subsidieverstrekking ten laste van het fonds, ook ten behoeve van activiteiten op beleidsterreinen van andere bewindspersonen, voor zover deze binnen de doelstellingen van het fonds passen, zoals onderwijs en wetenschap. De doelen van de NGF-wet zijn veel breder dan de portefeuille van de Minister van EZK en daarmee ook breder dan de onderwerpen, genoemd in artikel 2 van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Om die reden is er bij de NGF-wet voor gekozen om de bevoegdheid tot subsidieverstrekking door de Minister van EZK en de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels omtrent de subsidieverstrekking, te regelen in de NGF-wet zelf. Het verschil met de TwT is dat alleen de in artikel 3, onder a, TwT bedoelde maatregelen niet zonder meer vallen onder de in artikel 2a van de Kaderwet genoemde onderwerpen landbouw en natuur, bijvoorbeeld het verstrekken van een subsidie aan de provincie voor de aankoop van een industriële inrichting in het landelijk gebied. Verder vallen alle uit het fonds te bekostigen maatregelen binnen de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof. Gezien dat kleine verschil tussen de reikwijdte van het Transitiefonds en de in artikel 2a van de Kaderwet genoemde onderwerpen, volstaat de in artikel 9 TwT gemaakte keuze om het bereik van de Kaderwet uit te breiden met de in artikel 3 TwT bedoelde maatregelen.

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

54.

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 fonds werkt niet op het principe «wie het eerst komt». Het kabinet heeft op 10 februari 2023 in de kamerbrief Voortgang integrale aanpak landelijk gebied aangegeven te komen met een indicatieve budgetverdeling van de middelen van het fonds.⁷ Deze verdeling wordt gemaakt op basis van de opgave per provincie.

De controle op doelmatigheid van de inzet van het budget is ingebouwd in het toetsproces van de gebiedsprogramma's en de daaropvolgende aanvragen voor een rijksbijdrage middels maatregelpakketten. Het toetsproces verloopt in een aantal stappen. Vanaf 1 juli 2023 zullen het gebiedsprogramma en de eerste maatregelpakketten integraal beoordeeld worden.

De Ecologische Autoriteit toetst het gebiedsprogramma op de wetenschappelijke onderbouwing van effecten op natuur (inclusief stikstof) en waterkwaliteit. Daarnaast vraagt het kabinet kennisinstellingen om een ex-ante evaluatie op doelbereik te maken. De uitkomst van deze toetsen neemt het Rijk mee in haar integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's met de handreiking gebiedsprogramma als basis. In de integrale beoordeling wordt, mede aan de hand van de voornoemde onafhankelijke toetsingsadviezen, gezien of de uitvoering van het gebiedsprogramma resulteert in het gestelde doelbereik NPLG (voor de betreffende provincie) en binnen de budgettaire kaders gerealiseerd kan worden.

Aanvragen voor een rijksbijdrage uit het fonds verlopen via maatregelpakketten. De gevraagde financiële bijdragen voor maatregelpakketten worden getoetst op doeltreffendheid, dat wil zeggen in hoeverre zij bijdragen aan het realiseren van het doelbereik NPLG. Tegelijk moet een aanvraag voor een Rijksbijdrage doelmatig zijn. Dit betekent dat de te realiseren doelen en daarbij gegeven randvoorwaarden, zoals participatie

⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 34 682, nr. 114.

en sociaaleconomische effecten, in verhouding moeten staan tot de beschikbare (indicatieve) budgetten conform NPLG én wat betrokken partijen bereid zijn aanvullend bij te dragen. De beoordeling op doeltreffendheid en doelmatigheid maken onderdeel uit van de integrale beoordeling van het Rijk.

55.

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 doel van het fonds is afgebakend tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op het bereiken van de doelen rond natuur, stikstof en water en de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik. Bij de doelen voor stikstof en natuur is ervoor gekozen deze financiering toe te spitsen op het verminderen van de emissie en depositie van stikstof op de natuur (artikel 2, tweede lid, onderdeel a) respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en het behoud of herstel van de beschermde natuur (artikel 2, tweede lid, onderdeel c). Beide doelen zijn belangrijk, waarbij de in onderdeel a bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie feitelijk doelstellingen zijn ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Stikstofreductie wordt niet met zoveel woorden voorgeschreven in deze richtlijnen of in de relevante verdragen, maar wetenschappelijk is vastgesteld dat er een duidelijk verband bestaat tussen de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur en de staat van de natuur. Dat betekent ook dat de verplichting om voor habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken met zich meebrengt dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken. Dat vergt ook een meer omvattende aanpak dan het terugdringen van de emissie en depositie van stikstof, ook al omdat daar waar de stikstofbelasting nog te hoog is, maatregelen zullen moeten worden getroffen om de effecten van de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden te neutraliseren. Dit naast maatregelen gericht op verbetering van de andere condities voor de natuurwaarden en maatregelen gericht op uitbreiding van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. De natuurdoelanalyses, die per stikstofgevoelig Natura 2000-gebied worden opgesteld, geven richting aan deze maatregelen op basis van een analyse van de staat van de natuur. Het fonds richt zich dus op natuurherstel in kwetsbare natuurgebieden, zoals het lid ook wenst.

56.

Het lid van de BBB-fractie vraagt ook hoe er wordt gezorgd dat geld echt landt op het boerenerv 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».

De middelen van het Transitiefonds moeten zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Daarom zullen Rijk en provincies een zorgvuldige afweging moeten maken tussen de uitvoerbaarheid en het doelbereik van maatregelen. In de rol van gebiedsregisseur leveren provincies op 1 juli

2023 toetsbare gebiedsprogramma's met maatregelpakketten aan. Het Rijk zal, zoals aangegeven in de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied, deze maatregelpakketten ook toetsen op uitvoerbaarheid. Daarbij zal worden gekeken of de uitvoeringskosten in balans zijn met de kosten van het maatregelpakket. Ook zal worden gekeken of de uitvoeringskosten in relatie staan tot de met de provincie gecommuniceerde indicatieve budgetverdeling.

57.

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

Voor de realisatie van het NPLG is gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit betekent dat provincies de regie voeren op het opstellen van de gebiedsprogramma's. Aan de hand daarvan komen zij met voorstellen voor bij het gebied passende maatregelpakketten om de samenhangende doelen van het NPLG te realiseren. De gebiedsprogramma's en maatregelpakketten worden door het Rijk integraal beoordeeld, onder meer op doelbereik. Om lock-in situaties⁸ te voorkomen is gekozen voor een aanpak waarmee in de gebieden meerdere, samenhangende doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Derhalve is in het NPLG, naast een onderscheid tussen doelen en meekoppelende doelen, niet gekozen voor een prioritering.

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.

58.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen de regering waarom is gekozen voor het tijdsplan 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?

Het kabinet heeft voor de systematiek van een fondsbegroting gekozen onder meer omdat dit flexibiliteit biedt om te schuiven met middelen. Dit betekent dat middelen relatief makkelijk naar voren kunnen worden gehaald. Door het fonds door te laten lopen tot en met 2035 wordt wel de flexibiliteit geborgd om maatregelen te bekostigen met een langere doorlooptijd.

In artikel 2 zijn naast een verwijzing naar de omgevingswaarde voor stikstofdepositie, ook de andere doelen opgesomd, die Rijk en provincies in de gebiedsgerichte aanpak in samenhang oppakken. De verwijzing naar de omgevingswaarde in de Omgevingswet is *dynamisch* geformuleerd, zodat niet elke wijziging van de bepalingen in de Omgevingswet

⁸ Zie voor nadere toelichting op dit begrip het antwoord op vraag 78.

noodzaakt tot wijziging van de TwT. Het fonds kan gedurende de looptijd tot en met 2035 worden ingezet voor alle doelen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, TwT.

Hoofdstuk 3 Achtergrond, nut en hoofdlijnen van het fonds

59.

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.

In de voorbereiding op bestuurlijke besluitvorming worden aanvragen voor een financiële rijksbijdrage voor uitvoering van maatregelpakketten getoetst op doeltreffendheid, dat wil zeggen in hoeverre zij bijdragen aan het realiseren van het bereiken van de doelen van het fonds. Tegelijk moet een aanvraag voor een rijksbijdrage doelmatig zijn. Dit betekent dat de te realiseren doelen en daarbij gegeven randvoorwaarden, zoals participatie en sociaaleconomische effecten, in verhouding moeten staan tot de beschikbare (indicatieve) budgetten conform het NPLG én wat betrokken partijen bereid zijn om aanvullend bij te dragen. Een gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats in een Natura 2000-gebied is een van de doelstellingen van het NPLG en is dus onderdeel van de toetsing op doelbereik. Na de start van de uitvoering wordt de voortgang van de maatregelen gemonitord via het meerjarenprogramma en kan bij onvoldoende (zicht op) doelbereik worden bijgestuurd in de uitvoering.

60.

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.

Ja, doelbereik wordt getoetst op planniveau. De provincies leggen hun gebiedsprogramma's voor aan het Rijk. Het Rijk zal middels een integrale beoordeling een positief, gedeeltelijk positief of negatief oordeel uitspreken over het gebiedsprogramma. Doelbereik is een van de aspecten die bij de integrale beoordeling wordt meegenomen. Voor toetsing op doelbereik worden kennisinstellingen gevraagd, zoals PBL, WUR, RIVM en Deltares.

61.

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?

Het kabinet neemt de signalen van de ARK ter harte en herkent het belang om reeds bij een aanvraag voor een rijksbijdrage inzicht te verkrijgen (en gedurende de uitvoering te houden) op het behalen van de gestelde beleidsdoelen. De aanpak met spelregels en een meerjarenprogramma is erop gericht om in de besluitvorming over rijksbijdragen te kunnen beschikken over informatie die nodig is om een oordeel te vormen over onder meer het verwachte doelbereik. Na besluitvorming over een rijksbijdrage wordt aan de hand van het meerjarenprogramma gezamenlijk met provincies het proces van uitvoering gemonitord. Zo nodig kan aan de hand van de monitoring tijdens de uitvoering worden bijgestuurd.

62.

Om, zeker in een gedecentraliseerd beleidsterrein 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?

Het doelbereik in de breedte van het NPLG is een van de aspecten waarop maatregelen in de beoordeling voor een aanvraag voor een rijksbijdrage zullen worden getoetst. In de uitvoering en navolgende meerjarige programmering van deze maatregelen kan zo nodig worden (bij)gestuurd opdat het integrale doelbereik ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

63.

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.

De besluitvorming over financiële bijdragen uit onder meer het Transitiefonds gebeurt aan de hand van een aanvraag voor een rijksbijdrage, waarbij informatie wordt gevraagd als verwoord in de informatieprofielen van de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Daarmee wordt aan (alle) aanvragers gevraagd informatie te verstrekken om tot een oordeel van doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen te komen. Voorbeelden zijn het inzicht in het toe te passen instrumentarium, het daarmee te verwachten doelbereik evenals de financiële onderbouwing. Deze aspecten vormen, naast andere, zoals het verloop van de besluitvorming, participatie en sociaaleconomische effecten,

onderdeel van de integrale beoordeling van een aanvraag voor een rijksbijdrage. Na de start van de uitvoering volgen Rijk, provincies en andere partijen, aan de hand van het meerjarenprogramma, of de uitvoering verloopt conform bestuurlijke afspraken. Bij stagnatie wordt bepaald welke bijsturing nodig is om in de uitvoering op koers te blijven. Verschillende interventies zijn denkbaar, waaronder de inzet van alternatieve maatregelen of instrumenten.

Paragraaf 3.1 Achtergrond en nut van het fonds

64.

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?

65.

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 genoemde zorgen grijpen aan op de sociaaleconomische effecten en leefbaarheid in het landelijk gebied. De provincies hebben oog voor deze aspecten in hun gebiedsproces. Het Rijk heeft aan provincies gevraagd om in hun gebiedsprogramma inzicht te geven in de sociaaleconomische effecten aan de hand van een sociaal economische impact analyse. De sociaaleconomische impact en hoe deze is betrokken in het maken van keuzes voor maatregelpakketten is onderdeel van de integrale beoordeling. De verandering in landgebruik die noodzakelijk is voor het behalen van de NPLG-doelen, zal in veel gevallen ook bijdragen aan deze andere opgaven (zie ook de antwoorden op de vragen hierna). Minimaal moet afwenteling en verslechtering worden voorkomen.

66.

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?

Het kabinet reserveert de middelen van het Transitiefonds voor maatregelen gericht op de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat, en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw. Deze middelen zijn nodig om zekerheid te bieden aan de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak. De voorziene maatregelen vragen dat over een langere periode aanzienlijke bedragen beschikbaar zijn.

Dat doet niets af aan de andere opgaven in het landelijk gebied. Daarom zijn er naast de NPLG-doelen ook een aantal meekoppeldoelen meegegeven aan de provincies, zodat zij deze in hun gebiedsproces kunnen laten meelopen, bijvoorbeeld op het terrein van volksgezondheid, dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof. Het realiseren van deze opgaven is geen verplichting voor het opstellen van het gebiedsprogramma, maar de verandering in landgebruik die noodzakelijk is voor het behalen van de NPLG-doelen zal in veel gevallen ook bijdragen aan deze andere opgaven. Minimaal moet afwenteling en verslechtering hierop worden voorkomen. De provincies wegen deze opgaven daarom mee in de gebiedsprogramma's. De bijdrage van maatregelen voor andere opgaven speelt geen rol bij de beoordeling van middelen uit het Transitiefonds. De fondsbeheerder kijkt naar de bijdrage van de maatregelen voor de doelen van het fonds.

67.

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?

Dat verschillende opgaven met elkaar samenhangen is evident en daarom zet het kabinet ook in op een integrale gebiedsgerichte opgave waarmee verschillende opgaven tegelijk worden opgepakt. Dat het fonds gericht is op landbouw- en natuurmaatregelen betekent ook niet dat andere opgaven hier niet indirect op meekoppelen. Daarom worden de andere opgaven ook als meekoppeldoelen meegegeven aan de provincies. Het kabinet reserveert de middelen echter voor de doelen waarvoor de grootste inzet wordt gevraagd en waar tevens veel kansen liggen om maatregelen slim te combineren, teneinde zo groot mogelijk doelbereik te realiseren.

68.

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?

Het is niet mogelijk om budget te reserveren voor maatregelen die zich richten op andere doelen dan de doelen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, TwT. Het kabinet meent dat de gereserveerde middelen volledig benut moeten worden voor het realiseren van die opgaven, waarbij andere doelen wel meegekoppeld kunnen worden.

69.

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) 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?

Door het PBL wordt inderdaad aangegeven dat de fauna van natuurgebieden in Nederland gemiddeld genomen redelijk stabiel is.⁹ Let wel: dit is na een flinke afname in het verleden. Een gemiddelde zegt echter niet alles. Dat het gemiddeld genomen lukt om met herstelmaatregelen de negatieve effecten van de milieudruk te compenseren, wil niet zeggen dat het overal goed gaat in de natuur en dat duurzaam behoud van de biodiversiteit gegarandeerd is.

Daarnaast geeft ook het PBL aan dat de achteruitgang van bijvoorbeeld karakteristieke diersoorten van het agrarische gebied¹⁰ en de heide¹¹ nog steeds doorgaat. Veel van de habitattypen en soorten die op dit moment landelijk in ongunstige staat van instandhouding verkeren, hebben een negatieve trend.¹² Ook verdwijnen lokaal nog steeds soorten. Dat is op zichzelf een teken dat het ecosysteem waarin ze voorkomen niet op orde is, ook al komen daar andere soorten voor in de plaats (dat kunnen bijvoorbeeld exoten zijn).

70.

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.

71.

Wat zijn de dwingende 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?

De toelichting bij artikel 2, tweede lid, onderdeel c, TwT verwijst voor wat betreft het doel van het fonds naar de Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland op het gebied van natuur op grond van de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en een aantal specifieke verdragen, namelijk het Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn, Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Ramsar. Daarbij is voor wat betreft de zinsnede in «het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden» aangegeven dat het gaat over de verplichting van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om te streven naar het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen die zijn vastgesteld voor de Natura 2000-gebieden met het oog op de bijdrage van het gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de natuur-

⁹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1581-trend-alle-natuurgebieden>.

¹⁰ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1580-trend-fauna-agrarisch>.

¹¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1134-fauna-van-de-heide>.

¹² <https://www.natura2000.nl/sites/default/files/Nieuws/WOt-brochure%20Vogel-%20en%20Habitatrichtlijnrapportage%202019.PDF>.

waarden die onder het specifieke beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden vallen. Toegelicht is ook dat de in onderdeel a bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie feitelijk doelstellingen zijn ter ondersteuning van het realiseren van de landelijke en de gebiedsdoelstellingen van de Europeesrechtelijke verplichtingen zoals vastgelegd in de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Stikstofreductie wordt niet met zoveel woorden voorgeschreven in deze richtlijnen of in de relevante verdragen, maar wetenschappelijk is vastgesteld dat er een duidelijk verband bestaat tussen de effecten van een teveel aan stikstof op stikstofgevoelige natuur en de staat van de natuur. Dat betekent ook dat de verplichting om voor habitattypen en soorten op landelijk niveau een gunstige staat van instandhouding te bereiken met zich meebrengt dat de lidstaten gehouden zijn om de stikstofbelasting aan te pakken. Dat vergt een meer omvattende aanpak dan alleen het terugdringen van de emissie en depositie van stikstof, ook al omdat daar waar de stikstofbelasting nog te hoog is, maatregelen zullen moeten worden getroffen om de effecten van de stikstofbelasting op overbelaste stikstofgevoelige habitats weg te nemen. Dit naast maatregelen gericht op verbetering van de andere condities voor de natuurwaarden en maatregelen gericht op uitbreiding van natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden.

Paragraaf 3.2 Hoofddijnen van het fonds

72.

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?

Het kabinet reserveert de middelen voor de verduurzaming van de landbouw ten behoeve van de doelen op natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat. Wat dit precies betekent is gebiedsafhankelijk. Door het toetsen van de gebiedsprogramma's op onder andere doelbereik, maar ook sociaaleconomische analyses zal moeten blijken of de stappen die in de gebieden gezet gaan worden voldoende zijn.

73.

Hoe verhoudt dit zich tot het landbouwakkoord?

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw en ook zal worden beschreven hoe de landbouwsector haar aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat. Uitgangspunten die hierbij gehanteerd worden zijn o.a. de doelen van het NPLG, het coalitieakkoord met kringlooplandbouw als vertrekpunt.

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Hierbij geldt dat voor voorstellen die bijdragen aan de doelen van het Transitiefonds, ook voldoende middelen beschikbaar zijn. Gedurende het Landbouwakkoord-proces wordt dit daarom voorzien van een appreciatie van het PBL.

De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. Het Landbouwakkoord levert zo een cruciale bijdrage op de structurerende keuzes uit het NPLG. Tevens moeten de gebiedsprogramma's in overeenstemming zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord, wanneer deze betrekking hebben op de gebiedsprogramma's. Concreet betekent dit dat de sector bij de

uitvoering van mogelijke afspraken in het Landbouwakkoord moet kunnen rekenen op financiering vanuit het Transitiefonds.

74.

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?

Het Landbouwakkoord kan een cruciale bijdrage aan de structurerende keuzes uit het NPLG hebben wanneer deze bijdragen aan de transitie en doelbereik.¹³ Hiermee heeft het akkoord een belangrijke invloed op de wijze waarop de vaststaande doelen binnen planning gerealiseerd worden in de gebiedsprogramma's. Daarbij stelt het Rijk de voorwaarde dat de gebiedsprogramma's in overeenstemming moeten zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord, wanneer deze afspraken betrekking hebben op de gebiedsprogramma's. Hierop wordt getoetst bij de beoordeling van de gebiedsprogramma's door het Rijk.

75.

Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan de transitie naar kringlooplandbouw? Is kringlooplandbouw hierbij gedefinieerd?

De transitie naar kringlooplandbouw is voor het kabinet het vertrekpunt voor de landbouw om de NPLG-doelen te realiseren, zoals ook vermeld in het coalitieakkoord. De term kringlooplandbouw heeft een bredere betekenis dan alleen het sluiten van de plantaardige en dierlijke kringlopen op verschillende schalen: het gaat om het tegelijkertijd realiseren van een beter verdienvermogen voor boeren en tuinders, én minder schadelijke emissies naar bodem, lucht en water, én om vergroting van de biodiversiteit. In kringlooplandbouw kunnen dieren een dragende rol hebben en zij worden respectvol behandeld. Zo ontstaat een landbouwsysteem dat niet meer tegen de grenzen aanloopt, maar uitgaat van een vruchtbare bodem en gezonde gewassen en dieren. Voor boeren moet het mogelijk zijn op deze wijze rendabel te produceren. Voor kringlooplandbouw bestaat geen blauwdruk: geen ondernemer is hetzelfde en ook de omstandigheden waarin boeren ondernemen, verschillen van bedrijf tot bedrijf. Daarom is het cruciaal om ruimte te bieden aan de inventiviteit van ondernemers om resultaten te boeken die passen bij het karakter van het eigen bedrijf en de toekomstvisie daarop, maar ook de lokale omstandigheden en doelen.

76.

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?

Het is duidelijk dat we naar een nieuwe landbouw toe gaan, juist omdat de huidige landbouw niet meer in balans is met de omgeving. We zullen toe moeten naar een kringlooplandbouw die in balans is met de omgeving. Hoe deze toekomstgerichte landbouw eruit komt te zien zal wisselen per gebied en per boer. Wat hier voor nodig is, wordt besproken in het Landbouwakkoord.

¹³ Kamerstukken II 2022–2023, 34 682, nr. 114.

77.

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?

Het kabinet zal de Tweede Kamer daarover informeren in het kader van de voortgang van het Landbouwakkoord.

78.

Gelet op de afschrijvingstermijn van investeringen, hoe voorkomt de regering een lock-in richting 2040?

Bij de uitwerking van investeringsregelingen om boeren te ondersteunen om te verduurzamen, wordt per regeling bekeken hoe het risico op lock-ins kan worden beperkt. Met lock-in wordt bedoeld dat een investering door een veehouder wordt gedaan, die later botst met keuzes in de gebiedsprocessen van bijvoorbeeld het NPLG of toekomstige duurzaamheidseisen. Hierdoor kan de impasse ontstaan dat de veehouder geen (financiële en ruimtelijke) mogelijkheden heeft om te investeren in andere maatregelen en dat overheidssubsidie ondoelmatig is besteed. Een voorbeeld van een lock-in is de situatie van het niet gelijk oplopen van investeringsmomenten voor andere duurzaamheidsdoelen, zoals de reductie van meerdere emissies (ammoniak, methaan, fijnstof, geur), brandveiligheid of een dierwaardige veehouderij. Bij de openstelling van nieuwe regelingen wordt vooraf gezien hoe het risico van lock-in zoveel mogelijk kan worden voorkomen.

79.

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?

In het Landbouwakkoord wordt besproken hoe de toekomst van de sector er uit ziet en wat er nodig is om dit beeld te bereiken. Om de omslag naar de kringlooplandbouw te kunnen bereiken ligt er ook een grote verantwoordelijkheid bij de ketenpartijen. De ketenpartijen hebben invloed op het vergroten van de vraag naar duurzame producten. Daarnaast kunnen ketenpartijen helpen in het ondersteunen van boeren door o.a. het bieden van meerprijs, afzetzekerheid en passende financiering. De bijdrage van de keten aan deze verduurzaming is onderdeel van het Landbouwakkoord, waarbij de inzet is om met ketenpartijen afspraken te maken over hun bijdrage aan de verduurzaming.

80.

Hoe zorgt zij dat 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?

De doelomschrijving van het fonds noemt naast de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat, ook de verduurzaming van de landbouw met het oog op het realiseren van die opgaven. Zoals in het antwoord op, onder meer, de vragen 73 en 75 is aangegeven, is de omslag naar kringlooplandbouw het vertrekpunt. In het Landbouwakkoord werkt de Minister van LNV met de sector dit verder uit in afspraken. De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Op dit moment wordt gewerkt aan de maatregel-pakketten die nodig zijn om de gebiedsprogramma's en het Landbouwakkoord te realiseren. Waar die maatregelen passen binnen de doelomschrijving van het fonds, zoals vastgesteld in artikel 2, tweede lid, TwT, kan een bijdrage uit het fonds worden gevraagd. Tot de toekenningscriteria behoort dat de maatregelen doeltreffend zijn en niet-structureel van aard, indachtig dat het fonds na 2035 ophoudt te bestaan.

81.

Heeft zij overwogen om alleen investeringen te financieren?

Het kabinet reserveert de middelen van het Transitiefonds voor maatregelen, gericht op de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat, en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw. De middelen staan ter beschikking voor de uitvoering van de integrale, gebiedsgerichte aanpak. Binnen de daartoe in ontwikkeling zijnde toetsing op, onder meer, effectiviteit, is er niet voor gekozen om tevoren beperkingen op te leggen aan mogelijke instrumenten, anders dan die voortvloeien uit bijvoorbeeld de toekenningscriteria.

82.

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?

De toetsing van de provinciale programma's bestaat uit verschillende onderdelen. De Ecologische Autoriteit toetst op de wetenschappelijke onderbouwing van effecten op natuur (inclusief stikstof) en water. Daarnaast wordt door kennisinstellingen een ex-ante evaluatie op doelbereik gedaan. De uitkomst van deze toetsen neemt het Rijk mee in zijn integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's.

Het Rijk kijkt daarnaast of de gebiedsprogramma's voldoen aan de vereisten zoals opgenomen in de handreiking gebiedsprogramma's, of de gebiedsprogramma's in samenhang met rijksmaatregelen leiden tot nationaal doelbereik en of de gebiedsprogramma's en rijksmaatregelen passen binnen de budgettaire kaders. Ook wordt bij de integrale beoordeling gekeken naar de sociaaleconomische effecten op een gebied inclusief toekomstperspectief voor blijvende landbouw. De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. De provincies nemen daarom de voorstellen, voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. Ook moeten de gebiedsprogramma's in overeenstemming zijn met de afspraken uit het Landbouwakkoord wanneer deze betrekking hebben op de gebiedsprogramma's.

83.

Welke kaders en wettelijke opgaven worden in de toetsing allemaal meegenomen?

De handreiking voor de gebiedsprogramma's bevat de minimale vereisten waaraan een gebiedsprogramma moet voldoen en vormt daarmee de inhoudelijke basis voor de toetsing.

84.

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 uitvoeringskracht van medeoverheden is belangrijk voor het realiseren van maatregelen en het bereiken van de doelen. Er ligt een enorme klus. Welke expertise waar nodig is of die in voldoende mate aanwezig is, zal zich gedurende de gebiedsprocessen tonen. Het Rijk en de medeoverheden doen wat nodig is om de uitvoeringskracht als samenwerkende overheden beschikbaar te krijgen. Hiervoor zijn middelen beschikbaar in het Transitiefonds.

85.

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.

De maatregelen uit de piekbelastersaanpak worden deels uit het Transitiefonds gefinancierd. Het kabinet zal op korte termijn voorstellen doen aan de Tweede Kamer voor autorisatie ten behoeve van de benodigde middelen voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties met piekbelasting, de benodigde uitvoeringskosten daaromtrent, alsook voor de uitvoeringskosten van de piekbelastersaanpak in 2023–2025. Het doel van het fonds is op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef, TwT afgebakend tot landbouw- en natuurmaatregelen. Andere sectoren, zoals industrie, bouw en mobiliteit, moeten ook bijdragen aan het behalen van de stikstofopgave, maar maatregelen gericht op die sectoren, worden niet gefinancierd uit het fonds. Dit geldt dus ook voor de aanpak van industriële piekbelasters. Fondsbeheerder toetst de landbouwmaatregelen uit de piekbelastersaanpak aan de toetsingscriteria, bedoeld in artikel 5, derde lid, TwT.

86.

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?

Met het NPLG en de additioneel aan de bestaande middelen beschikbare gelden van het Transitiefonds wordt de gecombineerde, gebiedsgerichte aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied bevorderd. Om over de voortgang van de doelen te kunnen rapporteren, is verdere ontwikkeling van methoden van monitoring noodzakelijk. Hierbij is de wijze waarop informatie wordt verzameld een aandachtspunt en zijn nieuwe afspraken met betrokken partijen over de bestaande stelsels nodig. Hieronder valt ook de eventuele aanpassing van frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage, zodat deze zo optimaal mogelijk aansluit op het meerjarenprogramma en de begroting van het Transitiefonds en op de ijkmomenten voor de stikstofdoelen in 2025 en 2028. Dit wordt thans verkend. Zie ook vraag 1.

87.

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.

Het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied geeft een budgettair overzicht van de uitgaven uit het fonds en de voortgang van de realisatie van de gefinancierde maatregelen weer. Het Rijk heeft daarnaast monitorings- en rapportagestelsels ontwikkeld, waarmee het de realisatie van de doelen voor stikstofreductie, van natuurverbetering en van de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit volgt. Deze kennen eigen afspraken over de frequentie van dataverzameling, analyse en rapportage. Het kabinet kan de data uit de monitoring op het doelbereik benutten om te bepalen of verwachte effecten behaald worden en waar mogelijk bijsturing aan de orde is. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met een te verwachten tijdsverschil tussen de uitvoering van maatregelen en de (meetbare) effecten daarvan. In de kamerbrief over de opzet van het meerjarenprogramma, die ik aan de Tweede Kamer stuur, ga ik nader in op de informatievoorziening naar de Tweede Kamer.

88.

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 Minister voor Natuur en Stikstof wordt in het wetsvoorstel aangegeven als fondsbeheerder omdat het fonds tot haar portefeuille behoort, evenals de onderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, waterkwaliteit en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid.

89.

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.

Het kabinet heeft voor de systematiek van een fondsbegroting gekozen onder meer omdat dit flexibiliteit biedt om te schuiven met middelen. Dit betekent dat middelen relatief makkelijk naar voren kunnen worden gehaald. Door het fonds door te laten lopen tot 2035 wordt wel de flexibiliteit geborgd om maatregelen te bekostigen met een langere doorlooptijd.

90.

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.

91.

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 coalitieakkoord en de Kamerbrieven omtrent het NPLG zijn duidelijk over de doelen die gehaald moeten worden, wanneer die gehaald moeten worden en hoeveel middelen daarvoor beschikbaar zijn. Vanuit het Rijk zijn diverse financiële middelen gereserveerd om de transitie vorm te geven en de doelen te behalen. Naast de € 24,3 miljard uit het Transitiefonds gaat het onder meer om middelen uit het GLB, het programma natuur en de structurele aanpak. Binnen die kaders werken de provincies momenteel in gebiedstrajecten aan concrete plannen. Uiteraard zijn bij het maken van beleidskeuzes ook juridische, ruimtelijke en sociaaleconomische afwegingen en de impact op bijvoorbeeld leefbaarheid van het platteland of dierenwelzijn van belang. Die overwegingen maken ook onderdeel uit van de uiteindelijke integrale afweging.

92.

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.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting is een krachtige landbouwsector die sterk genoeg is om de omslag naar kringlooplandbouw door te maken, een voorwaarde voor het realiseren van de doelen, bedoeld in de doelomschrijving van het fonds. Het is voorzien dat het Transitiefonds met financiering van diverse maatregelen ook een bijdrage levert aan de verduurzaming van de bedrijfsvoering van agrarische ondernemers, zoals aan bijdrages voor uitrol van innovatieve staltechnologieën of extensivering. Het kabinet hecht er echter wel aan dat de maatregelen die worden gefinancierd ten behoeve van agrarische ondernemers passen binnen de kaders die gelden voor de opgaves omtrent natuur, klimaat, water en stikstof.

Hoofdstuk 4 Doel, reikwijdte en besluitvorming

93.

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?

De klimaatopgave voor de glastuinbouw maakt geen onderdeel uit van de doelen van NPLG, noch van het Transitiefonds. De glastuinbouw stoot relatief weinig stikstof uit, waardoor de kansen voor het combineren van doelbereik beperkt zijn. In de energietransitie van de glastuinbouw heeft deze sector voorts een sterkere link met processen in de industrie (zoals de toepassing van afgevangen CO₂) en de gebouwde omgeving (warmtenetten), dan met andere landbouwsectoren. Daarom ligt het niet voor de hand om de klimaatdoelen van de sector te verbinden aan provincie doelen.

Maatregelen met het oog op het realiseren van die opgave worden gefinancierd uit het in voorbereiding zijnde Klimaatfonds. Glastuinbouw kan aanspraak maken op het klimaatfonds.¹⁴

94.

Deze leden vragen in algemeenschap 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 toegevoegd?

Het kabinet herkent het belang om goed overzicht te houden van de ambitie, de voortgang en het resultaat. Dit wordt geborgd door te gaan werken met een Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Daarin is de voortgang van alle maatregelen weergegeven. Het meerjarenprogramma is van belang om het gewenste overzicht en grip te houden en ook te voorkomen dat situaties van dubbele financiering ontstaan.

95.

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.

96.

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?

Het is van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. De middelen uit het fonds zijn nadrukkelijk bedoeld als aanvulling. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, TwT dient de fondsbeheerder daarom te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn en daarvoor eerder onder een ander beleidsprogramma of instrument al financiering is vastgesteld. Zo wordt voorkomen dat een maatregel dubbel gefinancierd wordt. Het is overigens wel mogelijk en in bepaalde gevallen ook wenselijk dat wordt aangesloten bij reeds bestaande instrumenten en maatregelen, danwel deze te verlengen of uit te breiden. Het GLB is daarvan een belangrijk voorbeeld. Het gaat dan in het

¹⁴ Zie daarover Kamerstukken II 2021–2022, 32 627, nr. 39.

bijzonder om de samenhang tussen de interventies van de tweede pijler van het GLB-NSP¹⁵ en de maatregelen uit het Transitiefonds, gericht op het de verduurzaming en extensivering van agrarisch gebruik. In het GLB-NSP zijn onder andere interventies uitgewerkt voor agrarisch natuurbeheer, plattelandontwikkeling en duurzame innovaties.

97.

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?

Het tijdelijk karakter van het fonds impliceert dat er uit het fonds geen uitgaven gedaan kunnen worden die een structureel karakter hebben. Uit het fonds kunnen in beginsel geen uitgaven worden gedaan die voortvloeien uit investeringen, zoals afschrijvingskosten, onderhoudskosten of beheervergoedingen. Wel is meerjarige financiering van beheer mogelijk als op voorhand expliciet duidelijk is tot wanneer middelen beschikbaar zijn. Om het agrarisch natuurbeheer verder uit te breiden zal doorgekeken moeten worden naar financiering voorbij de looptijd van het transitiefonds. De verschillende mogelijkheden hiervoor (zoals GLB-middelen, financiering keten, etc.) worden momenteel verkend.

98.

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?

Ja, de doelen zijn leidend. Maatregelen kunnen gefinancierd worden uit het fonds wanneer zij bijdragen aan het behalen van de doelen.

99.

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.

Voor afwaardering is budget geraamd in het Transitiefonds. Onderdeel van de transitie is het extensiever gebruik van landbouwgronden. Hoe en waar de extensivering plaatsvindt wordt duidelijk door de uitkomsten of inzichten uit de gebiedsprocessen. Provincies zijn regisseur van deze transitie in het kader van het NPLG. Op dit moment wordt de systematiek van de afwaardering samen met de provincies verder uitgewerkt. Deze is aldus nog volop in ontwikkeling.

De gronden van de provinciale grondbank en ook de nationale grondbank gaan hierbij naar verwachting een belangrijke faciliterende rol spelen, omdat deze gronden kunnen worden ingezet of uitgeruild met gebruiksbe-

¹⁵ Gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) inclusief overhevelingsmiddelen uit de eerste pijler, het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF).

perkingen in de gebiedsprocessen. De financiële afwaardering is dan al gerealiseerd; zo zijn de afspraken over de extensivering voldoende geborgd. Sturing vindt plaats door het maken van afspraken over doelen en doelrealisatie. Afwaardering is geen doel op zich.

100.

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.

Onderzoek en jurisprudentie wijzen er op dat de emissie-factoren voor stallen van de Regeling ammoniak en veehouderij op zichzelf onvoldoende onderbouwing vormen om significant effecten op beschermde natuurgebieden uit te kunnen sluiten in het kader van de Wnb. Daarom wordt er voor de korte termijn bekeken op welke wijze stalemissies op individueel bedrijfsniveau nader onderbouwd kunnen worden, zodat negatieve effecten op beschermde natuurgebieden met wetenschappelijke zekerheid kunnen worden uitgesloten. Hiervoor wordt onder meer nauw samengewerkt met de sector, stalfabrikanten en verschillende deskundigen. Daarbij wordt ook bekeken of het bijvoorbeeld mogelijk is om over te schakelen naar een emissiearm stalsysteem als het dierenaantal gelijk blijft. Het streven is om medio juni 2023 de eerste inzichten te hebben hoe een alternatief kader voor Wnb-toestemmingverlening voor emissiearme stallen eruit kan zien.

101.

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».

Het kabinet heeft in de Porthos-brief aangegeven sterker in te willen zetten op normerend en beprijzend instrumentarium in alle sectoren.¹⁶ Op dit moment worden hiervoor opties uitgewerkt. Het kabinet zal hier voor de zomer 2023 op terugkomen.

Hierbij wordt onder meer gekeken naar onder welke condities doelsturing kan worden ingevoerd. Ook de afrekenbare stoffenbalans wordt onderzocht. Hierbij geldt wel de kanttekening dat dit opties zijn voor de (middel)lange termijn. Ook omdat de inzet van de afrekenbare stoffenbalans juridisch houdbaar moet zijn.

Meerdere verkenningen concluderen dat een afrekenbare stoffenbalans op korte termijn niet mogelijk is vanwege handhaafbaarheid en juridische borging. Wel zijn er kansen om deze instrumenten in te zetten voor stimulering (belonen) en monitoring van maatregelen om emissies (ammoniak, broeikasgassen) te reduceren. Het kabinet onderzoekt onder welke condities en op welke termijn dit wel mogelijk kan zijn. Onomstreden metingen op bedrijfsniveau, die juridisch en technisch kloppen en fraudebestendig zijn, zijn hiervoor een belangrijke randvoor-

¹⁶ Kamerstukken II 2021–2022, 34 682, nr. 108.

waarde. In het kader van het landbouwakkoord wordt gesproken over hoe een stoffenbalans en het meten op bedrijfsniveau kan bijdragen aan doelsturing en welke ontwikkelstappen noodzakelijk zijn.

102.

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.

De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit beoordeelt daarbij de gebiedsprogramma's met maatregelen, en de onderbouwing daarvan, in relatie tot de doelen (wat betreft natuur en waterkwaliteit. De toetsingsadviezen van de Ecologische Autoriteit worden betrokken bij de beoordeling van zowel de gebiedsprogramma's als bij de aanvragen voor een rijksbijdrage.

103.

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.

De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming over natuurdoelanalyses en provinciale programma's. De Ecologische Autoriteit beoordeelt daarbij de gebiedsprogramma's met maatregelen, en de onderbouwing daarvan, in relatie tot de doelen (wat betreft natuur en water).

In de integrale beoordeling van het Rijk bij aanvragen voor een rijksbijdrage zal het oordeel van de Ecologische Autoriteit op zowel de natuurdoelanalyses als het gebiedsprogramma worden betrokken. De Ecologische Autoriteit krijgt niet de taak om afzonderlijke maatregelen te toetsen (zie ook antwoord op vraag 4).

104.

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?

Dit zijn maatregelen die passen binnen de doelomschrijving van het fonds. Voorbeelden zijn: maatregelen voor opkoop, afwaardering grond, natuurinclusieve landbouw of innovatie.

105.

Valt de aanpak piekbelasters (zowel agrarisch als industrieel) hier bijvoorbeeld ook onder?

De maatregelen uit de piekbelastersaanpak worden deels uit het Transitiefonds gefinancierd. Het kabinet zal op korte termijn voorstellen aan de Tweede Kamer doen voor autorisatie ten behoeve van de benodigde middelen voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties

met piekbelasting, de benodigde uitvoeringskosten daaromtrent, alsook voor de uitvoeringskosten van de piekbelastersaanpak in 2023–2025. Het doel van het fonds is op grond van artikel 2, tweede lid, aanhef, TwT afgebakend tot landbouw- en natuurmaatregelen. Andere sectoren, zoals industrie, bouw en mobiliteit, moeten ook bijdragen aan het behalen van de stikstofopgave, maar maatregelen gericht op die sectoren worden niet gefinancierd uit het fonds. Dit geldt dus ook voor de aanpak van industriële piekbelasters. Fondsbeheerder toetst de landbouwmaatregelen uit de piekbelastersaanpak aan de toetsingscriteria, bedoeld in artikel 5, derde lid, TwT.

106.

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 «meekoppelingen» en tussendoelen als het gaat over alle te behalen doelstellingen. Kunnen ook internationale doelen om wereldwijde ontbossing tegen te gaan worden opgenomen?

Het kabinet reserveert de middelen van het Transitiefonds voor maatregelen gericht op de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat, en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw. De aanvullende middelen zijn nodig om zekerheid te bieden aan de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak. Die aanpak richt zich op het Nederlandse grondgebied. De maatregelen uit de aanpak kunnen indirect bijdragen aan andere doelen, bijvoorbeeld de internationale doelen om wereldwijde ontbossing tegen te gaan. De bijdrage van maatregelen voor andere opgaven speelt geen rol bij de beoordeling van middelen uit het Transitiefonds. De fondsbeheerder kijkt naar de bijdrage van de maatregelen voor de doelen van het fonds.

107.

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 doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorgeschreven. Het is niet op voorhand te specificeren welk budget voor welke maatregel gereserveerd moet worden. Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn. Bij een aanvraag voor een rijksbijdrage uit het Transitiefonds voor uitvoering van een maatregel(pakket) bestaande uit het uitkopen en verplaatsen van veehoudende bedrijven, zal getoetst worden op de bijdrage aan het integrale doelbereik van het NPLG, inclusief neveneffecten. Voor agrarische ondernemers die economisch goed presteren, maar die hun bedrijfsvoering niet in overeenstemming met de opgave voor het gebied kunnen brengen, kan bedrijfsverplaatsing een optie zijn. Bedrijfsverplaatsing is geen makkelijk proces en vergt

maatwerk. Zoals bij brief van 10 februari 2023¹⁷ aangegeven werkt het kabinet momenteel aan een regeling voor steun voor bedrijfsverplaatsing.

108.

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?

Het beeld dat de EU middels handelsverdragen de interne markt volledig opent voor landbouwproducten zonder enige bescherming wil ik graag ontkrachten. De EU sluit gevoelige landbouwsectoren juist uit van liberalisering door bijvoorbeeld tariefquota overeen te komen in een handelsakkoord. Daarbij komt dat bij aantoonbare verstoring van handel op de EU markt ook maatregelen getroffen kunnen worden.

Wat betreft handel en milieu en dierenwelzijn zet Nederland bij het onderhandelen over handelsverdragen tussen de EU en derde landen in op hoge standaarden. Handelsakkoorden bieden een platform voor dialoog en samenwerking ten behoeve van milieubescherming en dierenwelzijn. De Nederlandse agrariër moet extra duurzaamheidsinspanningen verrichten, en hun producten concurreren in sommige gevallen met geïmporteerde producten van producenten waar mogelijk andere milieu-, arbeid- of dierenwelzijnsregels gelden. Deze verschillen in wet- en regelgeving resulteren echter niet per definitie in een ongelijk speelveld en oneerlijke concurrentie. Ieder land produceert immers op eigen wijze, in belangrijke mate bepaald door lokale omstandigheden zoals klimaat, seizoenen, arbeidsmarkt en landbouwgrond. Verschillen in wet- en regelgeving vloeien voort uit de politieke keuzes die ieder land maakt en uit verschillende lokale omstandigheden.

Overigens hebben veel Nederlandse ondernemers baat bij handelsverdragen, aangezien daarmee markttoegang wordt verkregen in landen die veel importbarrières hebben en importtarieven omlaag gaan, ook voor duurzame producten uit Nederland. Over het EU Mercosurverdrag zal n.a.v. recente moties nog een brief aan uw Kamer worden gestuurd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Paragraaf 4.1 Doelstelling

109.

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?

Bij de doelen voor natuur en stikstof, naast die van klimaat en water, is ervoor gekozen de financiering toe te spitsen op zowel het verminderen van de emissie en depositie van stikstof op de natuur (artikel 2, tweede lid, onder a) als op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor

¹⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 35 334, nr. 222.

de Natura 2000-gebieden en het behoud of herstel van de beschermde natuur (artikel 2, tweede lid, onder c, TwT). Beide doelen zijn belangrijk, waarbij de in onderdeel a bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie feitelijk doelstellingen zijn ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Een sterke overbelasting van stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur, naast bijvoorbeeld hydrologiecondities (verdroging) of de inrichting van (leef)gebieden (zoals versnippering). Daardoor zijn behoud en herstel van de Europees beschermde natuurwaarden een grote opgave en is het moeilijk om natuurvergunningen te verlenen voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken. Een uitblijvende of te trage stikstofreductie leidt veelal tot achteruitgang van de natuur, waarbij ook de mogelijkheid voor herstel in gevaar komt.

110.

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.

Zoals toegelicht in antwoord op vraag 70 zijn beide doelen belangrijk, waarbij de in artikel 2, tweede lid, onder a, TwT bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie feitelijk een doelstelling zijn ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Een sterke overbelasting door stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren op de natuur, naast bijvoorbeeld hydrologiecondities (verdroging) of de inrichting van (leef)gebieden (zoals versnippering). Daardoor zijn behoud en herstel van de Europese natuurwaarden een grote opgave en is het moeilijk om natuurvergunningen te verlenen voor activiteiten die stikstofemissie veroorzaken. Een uitblijvende of te trage stikstofreductie leidt veelal tot achteruitgang van de natuur, waarbij ook de mogelijkheid voor herstel in gevaar komt.

111.

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?

In het Landbouwakkoord wordt gewerkt aan het toekomstbeeld van de landbouw en ook zal worden beschreven hoe de landbouwsector haar aandeel gaat leveren aan de grote opgaven van natuurherstel, water en klimaat. Uitgangspunten die hierbij gehanteerd worden zijn o.a. de doelen van het NPLG, het coalitieakkoord met kringlooplandbouw als vertrekpunt.

De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's. Het perspectief voor blijvers wordt betrokken bij zowel de beoordeling van het gebiedsprogramma als de aanvraag voor een rijksbijdrage voor uitvoering van maatregelpakketten. Onderdeel van de integrale beoordeling van zowel een gebiedsprogramma als een aanvraag voor een rijksbijdrage uit (onder meer) het Transitiefonds voor uitvoering van maatregelpakketten, is dat er getoetst wordt op de sociaaleconomische effecten.

112.

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?

Volgens de staatssteunkaders moet bij het verlenen van een subsidie, verleend voor de beëindiging van een activiteit, de betreffende activiteit definitief worden beëindigd en mag deze ook niet elders in Nederland of de Europese Unie weer worden opgestart. Bij een aanvraag voor een rijksbijdrage uit het Transitiefonds voor uitvoering van een maatregel (pakket) bestaande uit het uitkopen en verplaatsen van veehoudende bedrijven, zal getoetst worden op de bijdrage aan het integrale doelbereik van het NPLG, inclusief neveneffecten. Binnen deze randvoorwaarden is het aan provincies om invulling te geven aan eventuele verplaatsing van bedrijven.

113.

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.

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 109 gaat het om een tweetal verschillende en eigenstandige doelen, die beide belangrijk zijn. Daarbij zijn de in artikel 2, tweede lid, onderdeel a TwT bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie feitelijk doelstellingen ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. In de kabinetsreactie op het advies van de heer Remkes van 14 oktober 2022 gaf het kabinet inderdaad aan met sectorpartijen en natuurorganisaties te onderzoeken hoe en wanneer de rol van de kdw in de Wsn te vervangen is door een andere juridisch houdbare systematiek waarbij de staat van de natuur bepalend is.¹⁸ Ik werk op dit moment de aanpak en kaders van deze verkenning uit met onder meer de landbouw- en natuurorganisaties waarbij ik met hen spreek over welke knelpunten zij ervaren met de huidige rol van de kdw in de Wsn, welke potentiële alternatieven in overweging kunnen worden genomen, en hoe het vervolgproces eruit zou moeten zien. Als er in dit traject een alternatief voor de rol van de kdw in de Wsn wordt gevonden dat aan de kaders voldoet zal hierover naar verwachting eind 2023 besluitvorming plaats kunnen vinden en zal (gelet op de eerdere keuzes in de Wsn tot verankering van de doelstelling op wetsniveau in de vorm van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde) dan eventueel een wetswijziging volgen in de vorm van een wijziging van de Omgevingswet, waarin vanaf 1 januari 2024 de omgevingswaarden worden geregeld. Dat is tevens het moment waarop het kabinet kan beoordelen of tevens een wijziging nodig is van artikel 2, tweede lid, TwT.

¹⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 30 252, nr. 35.

114.

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 kabinet zet in op een integrale gebiedsgerichte aanpak waarmee de stikstof, water en klimaatopgave zoveel mogelijk in samenhang wordt gerealiseerd. In artikel 2, tweede lid, onderdeel b, TwT wordt verwezen naar de klimaatopgave voor de landbouw en het landgebruik exclusief glastuinbouw, die het kabinet heeft gekoppeld aan de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied. Het betreft voor de landbouw het reduceren van de emissies van methaan en lachgas (CH₄ en N₂O), en voor het landgebruik het reduceren van methaan, lachgas en koolstofdioxide en het vastleggen van koolstof in bomen, planten en de bodem.

Het kabinet heeft een indicatieve reductieopgave vastgesteld van 5 megaton CO₂-equivalenten in 2030 voor de veehouderij en akkerbouw (mestaanwending in de akkerbouw). Voor het landgebruik is een indicatief restemissiedoel van 1,8–2,7 megaton CO₂-equivalenten in 2030 bepaald. Het gaat hierbij om veenweidegebieden, landbouwbodems en bomen, bossen en natuur. Uit het Transitiefonds kan de fondsbeheerder middelen beschikbaar stellen voor maatregelen die zich richten op het realiseren van deze klimaatopgaven.

Overigens financiert het Klimaatakkoord zelf ook een klein deel van deze klimaatopgaven. De klimaatopgave voor de glastuinbouw maakt bijvoorbeeld geen onderdeel uit van de integrale aanpak in het landelijk gebied (zie antwoord op vraag 93). Glastuinbouw kan aanspraak maken op het Klimaatfonds.

115.

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.

De stikstof- en klimaatopgave die er in de landbouw zijn, zijn hoofdzakelijk te relateren aan de gehouden dieren. Veeveelt is een grote bron voor zowel uitstoot van ammoniak als de broeikasgassen methaan en lachgas. In de integrale aanpak bestaan juist op dit punt kansen voor het slim combineren van maatregelen met doelbereik voor zowel de stikstof als de klimaatopgaven.

Natuurherstel en -verbetering

116.

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.

De doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorge-

schreven. Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn. In ambtelijke werkgroepen is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Voorts wordt verwezen naar het Uitvoeringsprogramma Natuur¹⁹, waarin het Rijk en de provincies aangeven hoe zij samen met de terreinbeherende organisaties tot 2030 werken aan natuurherstel.

117.

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 doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorgeschreven. Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn.

118.

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.

Voor de bescherming van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden is het belangrijk om aan alle ecologische vereisten te voldoen, niet alleen die met stikstof hebben te maken. Het maatregelenpakket is daar dan ook op gericht. Het aantonen van de resultaten in relatie tot de gunstige staat van instandhouding gebeurt in de combinatie van meerdere rapportages: over de maatregelen, over het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen per gebied en over de landelijke staat van instandhouding.

119.

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 klimaatrobuust zijn, voor grondblauwe dooradering en voor het verhogen van grondwaterpeil, met name in veenweidegebieden?

¹⁹ Zie bijlage bij Kamerstukken II 2020–2021, 33 576, nr. 216.

De natuurdoelen zijn in het NPLG Ontwikkeldocument van 25 november 2022 uitgewerkt en in de brief van 10 februari 2023²⁰ verder uitgewerkt. Voor natuur gaat het om de verplichtingen van de Europese Vogelrichtlijn en Habitat Richtlijn (VHR). De hoofddoelstelling van de VHR is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Vanwege de urgentie om te komen tot natuurherstel, om te anticiperen op de EU-natuurherstelverordening, en om hier in de gebiedsprocessen invulling aan te kunnen geven, is nu in het NPLG als doel voor 2030 gesteld om 30 procent te overbruggen van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding. Deze 30 procent staat niet gelijk aan 30 procent extra natuurareaal, maar aan de overbrugging van 30 procent van het gat naar het realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Zoals ook in de novemberbrief is opgenomen werkt het Rijk met provincies uit wat deze opgave behelst. Andere natuurdoelen dragen ook bij aan de realisatie van de VHR doelstelling en in sommige gevallen ook aan klimaat of water doelstellingen. Voor het verhogen van het grondwaterpeil in veenweidegebieden is als onderdeel van het Klimaatakkoord afgesproken dat hiermee uiterlijk in 2030 een reductie van 1Mton broeikasgasemissies wordt gerealiseerd. Deze opgave van 1 Mton is over de zes veenweideprovincies verdeeld welke als provinciale opgaven zijn opgenomen in het Ontwikkeldocument NPLG dat op 25 november 2022 aan de Tweede Kamer is gezonden.

120.

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?

Er vindt een integrale beoordeling plaats voor een aanvraag voor een rijksbijdrage op basis van de informatieprofielen die zijn beschreven in de spelregels. Als invulling hiervan ontvangt het Rijk van Provincies onder meer een onderbouwing van hoe de scope en effectiviteit van de maatregelen bijdragen aan het doelbereik. Tevens verschaft de provincie inzicht in de tussentijdse mijlpalen bij uitvoering van het betreffende maatregelpakket, die opgenomen worden in het meerjarenprogramma. Provincies zullen via de SiSa-systematiek ieder jaar verantwoording afleggen over de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage waardoor het Rijk zicht houdt op waar de middelen aan zijn besteed. In het geval de bestede middelen afwijken van de verleende beschikking, zonder dat die afwijking is goedgekeurd door het Rijk, kan het Rijk besluiten de middelen terug te vorderen.

121.

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»?

Met het NPLG worden de grote duurzaamheidsopgaven op het gebied van natuur, water en klimaat integraal en gelijktijdig aangepakt. Voor natuur gaat het om de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn en

²⁰ Kamerstukken II 2022–2023, 34 682, nr. 114.

Habitatrichtlijn. De hoofddoelstelling van die richtlijnen is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde habitattypen en soorten. Dat gaat verder dan de Natura 2000-gebieden. De zinsnede in artikel 2, tweede lid, onderdeel c («en het behoud of herstel» t/m «internationaalrechtelijke verplichtingen»), ziet op die opgaven. De doelen van onderdeel c zijn inhoudelijk gelijk aan de reikwijdte van de provinciale natuurtaken in artikel 1.12, eerste, tweede en derde lid, Wnb.

122.

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?

Onder «van nature in het wild voorkomende soorten» worden verstaan: de soorten die ook al in 1900 in Nederland voorkwamen; de soorten die zich op eigen kracht (zonder toedoen van de mens) in Nederland hebben gevestigd; de soorten die conform de daarvoor geldende regels zijn geïntroduceerd in het wild. Soorten worden beschouwd als «gevestigd» als deze zich minimaal 10 jaar achtereen hebben voortgeplant (regelmatige voortplanters) of minimaal 10 jaar achtereen met minimaal 50 individuen aanwezig zijn geweest (regelmatige gasten). Door specialisten wordt vastgesteld om welke soorten het gaat. Dit wordt bijgehouden in het Nederlands Soortenregister, dat te vinden is de website www.nederlandsesoorten.nl.

123.

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.

In de Wnb is de belangrijkste Europese wet- en regelgeving op het gebied van natuurbescherming geïmplementeerd. De Wnb regelt onder meer welke soorten in Nederland beschermd moeten worden, wat dat inhoudt en wie daarbij waarvoor verantwoordelijk is. De belangrijkste verdragen die in de Wnb genoemd worden naast de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) zijn de Conventies van Bonn en Bern. Onder de Vogelrichtlijn worden alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten beschermd.

De volgens de Wnb te beschermen soorten betreffen de soorten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn en rode-lijst-soorten. Voor de Vogelrichtlijn betreft het in totaal zo'n 400 soorten, waarvan circa 200 soorten broedvogels en voor de Habitatrichtlijn circa 100 soorten van bijlage II, IV en V, alsmede ruim 400 typische soorten van de habitattypen van bijlage I bij de Habitatrichtlijn. Er zijn 18 soortgroepen waarvoor een rode lijst is opgesteld. Hierop staan naar schatting meer dan 2000 soorten vermeld met een rode-lijst-status kwetsbaar, gevoelig of (ernstig) bedreigd. Het Centraal Bureau voor de Statistiek beheert deze gegevens. Het Transitiefonds richt zich primair op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de VHR-soorten. Hier maken de mol en bruine rat geen onderdeel van uit.

124.

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?

De inzet is om de benodigde maatregelen zo snel mogelijk uit te voeren om zo de waterkwaliteit waar nodig zo snel mogelijk te verbeteren. Daarnaast moet voldaan worden aan de eisen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water. Dat betekent dat doelen in 2015 gehaald hadden moeten zijn, en dat daar gemotiveerd van kan worden afgeweken binnen de uitzonderingen die in dat artikel zijn vermeld. Voor een verdere toelichting op de verplichtingen die volgen uit de KRW in relatie tot de termijnen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2 in Aanhangel Handelingen II 2020/21, nr. 3419.

125.

In hoeverre zal de regering maatregelen die zorgen voor meetbare resultaten in 2027 voorrang geven op maatregelen die pas na 2027 resultaat opbrengen?

Als het gaat om maatregelen die zijn gekoppeld aan doelbereik voor de Kaderrichtlijn water, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 124.

126.

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 kabinet erkent dat een klimaatrobuuste en natuurvriendelijke inrichting van het landelijk gebied in belangrijke mate kan bijdragen aan de opgaven voor klimaat, water en natuurherstel, maar neemt klimaatadaptatie niet op als zelfstandig doel in artikel 2 TwT. De maatregelen, gericht op het realiseren van de doelen, bedoeld in artikel 2 TwT, dragen veelal ook bij aan een klimaatadaptief landelijk gebied. Klimaatadaptatieve maatregelen op bodem, water, teelt (-plan en -systeem) en natuur- en terreinbeheer zijn cruciaal in de aanpak van de opgaven in het landelijk gebied en voor de natuur in het kader van het NPLG, het Programma Water Bodem Sturend en de transitie en verduurzaming van de land- en tuinbouw, en daarmee het Landbouwakkoord.

Maatregelen voor landbouw en natuur zoals het vastleggen van organische stof en het vasthouden van water in landbouw- en natuurbodems, en het aanpassen van rassen, gewassen en teelt- en beheerssystemen dragen bij aan het realiseren van de doelen van artikel 2 TwT om broeikasgassen, stikstofdepositie en uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, en daarmee de waterkwaliteit en watersystemen te verbeteren en verdroging van gebieden te verminderen. Dit soort maatregelen zijn tegelijkertijd belangrijk om de

landbouw, natuur en het hele landelijk gebied, juist ook op de langere termijn, beter te kunnen laten omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, zoals droogte, wateroverlast en verzilting. Ook het Programma Water Bodem Sturend, waarin wordt gesteld dat er geen afwenteling mag zijn op toekomstige generaties, gebieden of functies en van privaat naar publiek, ondersteunt de noodzaak voor klimaatadaptatie in het landelijk gebied.

127.

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.

Voor het grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden is een nadere provinciale uitwerking nodig om na te gaan bij welke breedte en landgebruik kan worden voldaan aan de doelen van de Kaderrichtlijn water. Daarbij is niet vooraf de inzet dat deze gronden uit productie worden genomen. In het Addendum op het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn is vermeld dat gedacht kan worden aan natuur inclusief grasland met extensieve begrazing.

128.

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.

De maatregel is gebaseerd op een onderzoek van Wageningen Universiteit en Research.²¹ Daarbij is ingegaan op het effect van de maatregel afhankelijk van de breedte en het landgebruik. Dit dient nader uitgewerkt te worden in de gebiedsprocessen. Het Transitiefonds kan vervolgens worden ingezet voor een passende vergoeding.

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

129.

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 juiste locatie te subsidiëren via gebiedsprogramma's». Op welke manier wordt de effectiviteit van investeringen in innovatieve stallen, waarvoor subsidies worden verstrekt, geborgd?

Per gebied moet worden gezien welke activiteiten waar kunnen plaatsvinden, gezien de opgaven van het gebied. Bij de besluitvorming over de aanvraag voor een rijksbijdrage voor uitvoering van een maatregelpakket dat (onder meer) bestaat uit innovatieve stallen, zal in de beoordeling

²¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021–2022, 35 334, nr. 170.

worden betrokken of de betreffende maatregelen voldoende zekerheid geven voor realisatie van het gestelde doelbereik van het NPLG.

130.

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?

Het kabinet reserveert de middelen van het Transitiefonds voor maatregelen, gericht op de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat, en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw. Deze middelen zijn nodig om zekerheid te bieden aan de ontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak voor de opgaven op het Nederlandse grondgebied. Dat doet niets af aan het belang van andere opgaven. De samenhang van die doelen is evident en het behalen van de NPLG-doelen zal in veel gevallen ook bijdragen aan deze opgaven. De bijdrage van maatregelen voor andere opgaven speelt geen rol bij de beoordeling van middelen uit het Transitiefonds. De fondsbeheerder kijkt naar de bijdrage van de maatregelen voor de doelen van het fonds.

131.

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?

Een meer plantaardig dieet kan bijdragen aan de verduurzaming van de landbouw en het verkleinen van de ecologische voetafdruk. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat de middelen in het fonds bedoeld zijn voor de natuur-, stikstof-, wateropgave, de klimaatopgave voor landbouw en de transitie van de landbouw die nodig is om de hiervoor genoemde doelen te halen. Doelen die betrekking hebben op de ecologische voetafdruk zijn hier niet in opgenomen. Dit betekent dat maatregelen alleen uit fonds kunnen worden gedekt wanneer ze bijdragen aan de doelen zoals benoemd in het wetsvoorstel. Maatregelen moeten ondersteunend zijn aan de gebiedsgerichte aanpak en de met die aanpak te dienen doelen. Het kan hierbij ook gaan om landelijke maatregelen, waartoe het Rijk initiatief neemt. Landelijk beleid kan immers een bijdrage leveren aan de benodigde transitie van de landbouw ondersteunend aan de integrale doelen van het fonds

132.

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.

Een toekomstgerichte landbouw is een landbouw die past binnen de kaders van de NPLG-doelen. Maar het is ook een sector met een toekomstbestendige positie van de landbouw als strategisch belangrijke economische sector, producent van duurzaam voedsel en grondstoffen en essentiële drager van een vitaal platteland. Binnen het Landbouwakkoord worden ook afspraken gemaakt over de ondersteuning en de (wettelijke) kaders die nodig zijn om deze positie te behouden, door reëel verdienvermogen voor boeren in verschillende type gebieden mogelijk te maken. De afspraken die in het Landbouwakkoord worden gemaakt hangen nauw samen met de gebiedsprogramma's. Hierbij geldt dat voor voorstellen die bijdragen aan de doelen van het Transitiefonds, ook voldoende middelen beschikbaar zijn. De provincies nemen de voorstellen, wanneer die positief worden beoordeeld, mee in de gebiedsprogramma's.

Paragraaf 4.2 Reikwijdte

133.

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?

Als onderdeel van de opgave om 30% natuurherstel te realiseren dient ook 30% te worden overbrugd van het verschil/gat tussen het huidige natuurareaal en het benodigde natuurareaal bij een gunstige staat van instandhouding. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de inschattingen uit de Quicksan van Wageningen Environmental Research en Sovon. Deze zijn meer gedetailleerd en meer compleet van opzet dan het eerdere rapport van het PBL. De regionale verdeling van deze opgave wordt met de provincies verder uitgewerkt.

134.

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?

Voor het behalen van de gunstige staat van instandhouding telt de bijdrage vanuit de Natura 2000-gebieden én daarbuiten mee. Om verslechtering van de natuur tegen te gaan en de natuur te herstellen is het daarom noodzakelijk om naast natuurverbetering in natuurgebieden óók in te zetten op natuurinclusieve ontwikkelingen daarbuiten, zodat ook daar meer ruimte komt voor biodiversiteit.

Zoals aangegeven in de brief over de voortgang van de integrale aanpak landelijk gebied (Kamerstuk 34 682, nr. 114) is in het NPLG als doel voor 2030 gesteld om 30 procent te overbruggen van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding. Het gaat naast kwaliteitsmaatregelen om uitbreiding van natuurareaal en agrarische natuur. De exacte invulling van de doelstelling van 30 procent zal per provincie verschillen, omdat de natuuropgave per gebied en natuurstype verschilt. Er wordt reeds voorzien in extra natuurareaal door bestaande afspraken over de realisatie van het resterende Natuurnetwerk Nederland (NNN), de aanleg van nieuw bos, en groen-blauwe dooradering, die al bekend waren voor het NPLG. Deze afspraken geven naar verwachting al grotendeels invulling aan het benodigde extra natuurareaal om de doelstelling van 30 procent natuurherstel in 2030 te behalen. Uit de gebiedsprogramma's zal uiteindelijk blijken of, en hoeveel, extra inzet nodig is.

135.

Hoe verwerkt de regering dit in de richtinggevende doelen voor natuur per provincie?

Momenteel wordt samen met de provincies gewerkt aan een regionale verdeling van de natuuropgaven. Dit betreft oppervlakte en omvang van de habitattypen en soorten, maar ook de benodigde kwaliteit en ruimte voor leefgebied (natuurareaal uitbreiding). De areaal uitbreiding wordt per provincie uitgewerkt naar (agrarische)natuurstypen. De richtinggevende doelen worden in de gebiedsprogramma's vastgelegd. Deze werkwijze is in het bestuurlijk overleg tussen Minister en provincies overeengekomen en uitgewerkt in een procesbeschrijving.

136.

Welke rol ziet zij binnen het NPLG voor Basiskwaliteit Natuur als minimale basis voor natuurherstel?

De doelstelling op natuur binnen het NPLG betreft de wettelijke verplichtingen van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR). De hoofddoelstelling van de VHR is het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding voor alle beschermde soorten en habitats. In het NPLG-ontwikkeldocument staat dat het belangrijk is om, naast de hoogwaardige natuurgebieden waar Nederland internationale verplichting voor heeft, ook een bredere basiskwaliteit natuur te bereiken. Basiskwaliteit natuur is het (minimale) niveau van omgevingscondities dat nodig is, zodat algemene soorten algemeen kunnen blijven of worden. Basiskwaliteit natuur dient voornamelijk biodiversiteitsherstel in gebieden waar natuur niet de hoofdfunctie is. Hieronder vallen ook agrarische en cultuurlandschappen. Door betere omgevingscondities voor algemene soorten levert basiskwaliteit natuur ook een bijdrage aan de soorten en habitats die beschermd worden door de VHR.

In de geactualiseerde Handreiking voor de gebiedsprogramma's NPLG²² wordt benoemd dat het wenselijk is dat provincies in toekomstige actualisaties van hun gebiedsprogramma's ook basiskwaliteit natuur opnemen. Omdat het concept basiskwaliteit natuur nog volop in ontwikkeling is, is een lerende aanpak noodzakelijk in de vorm van een iteratief proces. Het Ministerie van LNV zal in samenspraak met provincies, maatschappelijke en kennispartners in het aankomende jaar verder werken aan een concretisering van basiskwaliteit natuur voor de gebiedsaanpak zodat dit als advies kan dienen voor de toekomstige actualisaties van de gebiedsprogramma's.

²² Handreiking voor de gebiedsprogramma's Nationaal Programma Landelijk Gebied | Publicatie | Rijksoverheid.nl.

137.

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 doelstelling voor 10% groenblauwe dooradering draagt bij aan de verschillende hoofddoelen van het NPLG op het gebied van klimaat, water en natuur. Met betrekking tot natuur is de opgave om te komen tot 30 procent overbrugging van het verschil tussen de huidige staat van instandhouding en de gunstige staat van instandhouding. Invulling hiervan is mogelijk op verschillende manieren; via realisatie van het resterende Natuurnetwerk Nederland (NNN) en via de realisatie van agrarische natuur. Met name op dit laatste onderdeel zit de directe link met de doelstelling van 10% groenblauwe dooradering. Door het stimuleren van groenblauwe dooradering, bijvoorbeeld via de aanleg van houtwallen en kruidenrijke randen en door beheermaatregelen als ecologisch slootschonen, wordt bijgedragen aan agrarische natuur. Het draagt bij aan extra leefgebied voor soorten, en aan betere condities van bestaand habitat. Via de NPLG-gebiedsplannen wordt duidelijk welke mix van agrarische natuur en uitbreiding van NNN uiteindelijk gerealiseerd zal moeten worden om de opgave voor natuurherstel te realiseren.

138.

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.

Met de voorgestelde doelomschrijving van het fonds kunnen dit soort maatregelen worden gefinancierd. Welke maatregelen waar nodig zijn, wordt concreet uitgewerkt op basis van de gebiedsprogramma's van de provincies. De fondsbeheerder toetst aan de hand van de criteria of de maatregelen gefinancierd kunnen worden uit het fonds.

139.

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.

Er ligt ook een grote verantwoordelijkheid bij de ketenpartijen ten aanzien van de verduurzaming van de landbouw. De bijdrage van de keten aan deze verduurzaming is onderdeel van het Landbouwakkoord, waarbij de inzet is om met ketenpartijen afspraken te maken over hun bijdrage aan de verduurzaming.

Deze afspraken kunnen een mix zijn van vrijwillige en wettelijke maatregelen. De mogelijkheden voor wettelijke maatregelen worden onderzocht (ter uitvoering van motie-Thijssen, Kamerstuk 33 576, nr. 292). Een bijdrage aan het Transitiefonds is daarbij een van de opties.

140.

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 Kabinet sbrieven 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?

Het fonds biedt een financiële basis voor de uitvoering van zowel generieke maatregelen als de maatregelen uit de gebiedsprogramma's die bijdragen aan de doelen van het fonds. Artikel 2, tweede lid, aanhef, TwT beperkt dit tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de middelen gereserveerd zijn om enerzijds de uitdagingen op te pakken die nodig zijn voor het herstel en versterken van de natuur en om anderzijds te zorgen dat de agrarische ondernemingen in het landelijk gebied de veranderingen die daarvoor nodig zijn, kunnen doorvoeren. Indien de maatregelen die voortvloeien uit het Landbouwakkoord, binnen deze kaders vallen en voldoen aan de toetsingscriteria, dan kan de fondsbeheerder middelen beschikbaar stellen.

141.

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 fondsbeheerder dient ieder jaar op Prinsjesdag een begroting in voor het fonds. Daarnaast wordt er jaarlijks, tegelijk met de aanbidding van de ontwerpbegroting, een actuele versie van het meerjarenprogramma in de vorm van een programmaboek aangeboden. In dit programmaboek maakt de fondsbeheerder inzichtelijk aan welke maatregelen de middelen worden besteed.

142.

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 transitiepaden (die door Remkes en de SER worden genoemd) kunnen richting geven aan de keuzes van provincies bij invulling van hun gebiedsprogramma. Indien de daaruit voortvloeiende maatregelen binnen de doelomschrijving van het fonds vallen, dan kan de fondsbeheerder daarvoor middelen beschikbaar stellen.

143.

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.

Provincies leveren gebiedsprogramma's op met daarin onder andere maatregelpakketten die passen bij de uitdagingen in hun gebieden en die effect sorteren op integraal doelbereik. Zij maken keuzes over de inrichting van het gebied en over de functies, danwel combinatie van functies die mogelijk zijn. De omschakeling naar multifunctionele landbouw en bedrijfsverplaatsing ten behoeve van de verbetering van de agrarische structuur zijn voorbeelden van maatregelen, waarmee dergelijke keuzes kunnen worden ingevuld. De provincies onderbouwen de bijdrage van die maatregelen voor het doelbereik in hun aanvraag voor middelen uit het fonds. Wanneer zij passen in het vastgestelde gebiedsprogramma en de daarop gebaseerde maatregelpakketten, kan de fondsbeheerder daar middelen aan toewijzen.

144.

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?

Uit het Transitiefonds kunnen maatregelen worden gefinancierd die bijdragen aan de natuur, stikstof, water en klimaatdoelen voor de landbouw en landgebruik. Maatregelen die bijdragen aan nieuwe economische en maatschappelijke ontwikkelingen vallen hierbuiten. Dit betekent dat ook maatregelen gericht op het legaliseren van de PAS-melders niet in aanmerking komen voor financiering uit het Transitiefonds. Waar maatregelen zich richten op natuurherstel en de natuur zich herstelt, ontstaat uiteraard op termijn wel bewegingsruimte voor bijvoorbeeld de PAS-melders. Voor maatregelen specifiek gericht op het legaliseren van PAS-melders zijn andere financieringsbronnen beschikbaar gesteld.

145.

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.

Op grond van artikel 3, onderdeel a, TwT kan de fondsbeheerder middelen toewijzen aan andere dan landbouw- en natuurmaatregelen, bijvoorbeeld gericht op andere sectoren. Andere sectoren, zoals industrie, bouw en mobiliteit, moeten ook bijdragen aan het behalen van de doelen, maar maatregelen gericht op die sectoren, worden in beginsel niet gefinancierd uit het fonds. De indiener moet voldoen aan de criteria, genoemd in artikelen 3, onderdeel a en 5, derde lid, TwT en moet bijvoorbeeld aantonen dat de maatregel ten minste even doelmatig en doeltreffend is als landbouw- en natuurmaatregelen. Met deze voorwaarden wordt

geborgd dat de indiener de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel onderbouwt in het kader van de integrale weging van alle te behalen doelen in een gebied Zie ook het antwoord op vragen 37 e.v.

Paragraaf 4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

146.

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?

Uitgangspunt is dat provincies met hun bevoegdheden en kennis een grote bijdrage aan de transitie van het landelijk gebied leveren. In de komende periode voer ik gesprekken met alle provincies over de voortgang bij het opstellen van de gebiedsprogramma's. Daarnaast geldt dat als uit toetsing blijkt dat plannen uit de gebiedsprogramma's onvoldoende bijdragen aan de doelstellingen, deze niet in aanmerking komen voor financiering uit het Transitiefonds. Aanvullend kan het Rijk eventueel directe afspraken met gemeenten of waterschappen maken.

147.

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

In het geval, aanvullend op de reeds voorziene onafhankelijke rol in de toetsing van zowel de Ecologische Autoriteit als kennisinstellingen, verdere externe expertise wordt betrokken om tot besluitvorming te komen, dan zal dit gebeuren conform de binnen de rijksoverheid gangbare procedures, zodat de betreffende experts onafhankelijk en daarmee zonder last en ruggespraak hun werk uit kunnen oefenen.

148.

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?

Nee, welke maatregelen waar nodig zijn, wordt concreet uitgewerkt op basis van de gebiedsprogramma's van de provincies. Het kabinet neemt geen voorschot op de gebiedsprocessen door algemene uitspraken te doen, zoals hier wordt gevraagd.

149.

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 magnesiumchloride, 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 kunnen toepassen van nieuwe innovatieve emissiereducerende technieken en managementmaatregelen is van essentieel belang bij de verduurzaming van de veehouderij en het realiseren van stikstofreductie. Daarbij is het voor de natuurvergunning echter van belang dat initiatiefnemers vooraf zekerheid hebben over de effecten bij het gebruik van nieuwe technieken en toepassing van managementmaatregelen. Samen met de bevoegde instanties en de agrarische sector zet het kabinet stappen om duidelijkheid te verschaffen over de voorwaarden voor een verantwoorde inzet van nieuwe technieken en managementmaatregelen. Voor de korte termijn wordt bekeken op welke wijze stalemissies op individueel bedrijfsniveau nader kunnen worden onderbouwd, zodat negatieve effecten op beschermde natuurgebieden met wetenschappelijke zekerheid kunnen worden uitgesloten. Het streven is om in juni 2023 het eerste inzicht te hebben hoe een alternatief kader voor Wnb-toestemmingverlening voor emissiearme stallen eruit kan zien.

150.

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.

De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. De Ecologische Autoriteit beoordeelt daarbij de gebiedsprogramma's met maatregelen, en de onderbouwing daarvan, in relatie tot de doelen (wat betreft natuur en water). De toetsingsadviezen van de Ecologische Autoriteit worden betrokken bij de integrale beoordeling van zowel de gebiedsprogramma's als bij de aanvragen voor een rijksbijdrage.

151.

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?

De Ecologische Autoriteit is verantwoordelijk voor het op onafhankelijke wijze beoordelen van de wetenschappelijke onderbouwing op breed ecologisch vlak van de informatie, die benodigd is voor besluitvorming over natuurdoelanalyses en gebiedsprogramma's. De toetsingsadviezen van de Ecologische Autoriteit worden betrokken bij de integrale beoordeling van de gebiedsprogramma's en de aanvragen voor een rijksbijdrage. De Ecologische Autoriteit heeft niet de taak om afzonderlijke maatregelen te beoordelen in relatie tot de financiering daarvan en daarbij een prioritering aan te geven van de voorgenoemde maatregelen.

Toekenningscriteria

152.

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?

Het gebiedsprogramma met in te zetten maatregelen wordt integraal beoordeeld, waarbij onder meer de toetsingsadviezen van de Ecologische Autoriteit en kennisinstellingen worden betrokken. In de integrale beoordeling wordt, mede aan de hand van de voornoemde onafhankelijke toetsingsadviezen bezien of de uitvoering van het gebiedsprogramma resulteert in het gestelde doelbereik NPLG (voor de betreffende provincie). Daarbij wordt ook gekeken naar het tegengaan van zogeheten lock-in-situaties. Oftewel, keuzes en maatregelen die genomen worden voor een specifiek doel die leiden tot het moeilijker bereiken van de bredere NPLG-doelen. Aanvullend zal bij het aanvragen van een rijksbijdrage door de aanvrager aangetoond moeten worden dat uitvoering van het betreffende maatregelpakket in verhouding bijdraagt aan het gestelde doelbereik NPLG en er geen lock-in-situaties ontstaan.

153.

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?

Bij de beoordeling van maatregelpakketten zal gekeken worden of zij bijdragen aan de realisatie van het doelbereik als gesteld in het NPLG, dat richtinggevend is voor doelrealisatie op de lange termijn, waaronder een goede staat van instandhouding van alle natuurgebieden.

154.

Voor welke doelen na 2030 zal het Transitiefonds, dat loopt tot 2035, ook ingezet worden?

Het fonds kan gedurende de looptijd tot en met 2035 worden ingezet voor alle doelen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, TwT.

155.

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?

Hoe de toekomstgerichte landbouw eruit komt te zien, zal wisselen per gebied en per boer. Hierover wordt onder andere gesproken in het Landbouwakkoord. De situaties van overdracht of verkoop die de vraagsteller schetst, zijn relevant indien daarmee de effecten voor het doelbereik van een door overheid opgelegde maatregel afnemen of teniet worden gedaan. Bij de ontwikkeling van een maatregel zal daaraan aandacht besteed worden. Of een techniek of maatregel volledig werkt naar verwachtingen, wordt soms pas in de loop van de tijd duidelijk. Het kabinet onderschrijft het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen, evenals de noodzaak tot het behouden van flexibiliteit bij besteding van de middelen. De aanpak met spelregels en maatregelpakketten is erop gericht om deze uitgangspunten in de uitvoering te borgen.

156.

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?

Inzet van agrarisch natuurbeheer levert een grote bijdrage aan de natuurdoelen in het NPLG en kan daarnaast helpen om in een gebied met een hoge klimaat- of wateropgave bij te dragen aan het versterken van het verdienvermogen van de landbouwer. Ten behoeve van deze doelen zal agrarisch natuurbeheer uitgebreid moeten worden. Het agrarisch natuurbeheer is nu met name gesubsidieerd via het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), als onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het ANLb bestaat momenteel uit ruim 100.000 hectare en is een belangrijk onderdeel van het verdienmodel van extensieve en natuurinclusieve landbouwbedrijven. Om het agrarisch natuurbeheer verder uit te breiden zal doorgekeken moeten worden naar financiering voorbij de looptijd van het transitiefonds. De verschillende mogelijkheden hiervoor (zoals uitbreiding GLB-middelen, financiering keten, etc.) worden momenteel verkend.

157.

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

Het is van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. De middelen uit het fonds zijn nadrukkelijk bedoeld als aanvulling. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, TwT dient de fondsbeheerder daarom te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn en daarvoor eerder onder een ander beleidsprogramma of instrument al financiering is vastgesteld. Zo wordt voorkomen dat een maatregel dubbel gefinancierd wordt. Het is overigens wel mogelijk en in bepaalde gevallen ook wenselijk dat wordt aangesloten bij reeds bestaande instrumenten en maatregelen, danwel deze te verlengen of uit te breiden. Het GLB is daarvan een belangrijk voorbeeld. Het gaat dan in het bijzonder om de samenhang tussen de interventies van de tweede pijler van het GLB-NSP en de maatregelen uit het Transitiefonds, gericht op het verduurzaming en extensivering van agrarisch gebruik. In het GLB-NSP zijn onder andere interventies uitgewerkt voor agrarisch natuurbeheer, de inrichting van gebieden, plattelandsontwikkeling en duurzame innovaties.

158.

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?

Uitgangspunt is dat het kabinet met het NPLG gekozen heeft voor een gebiedsgerichte aanpak, waarmee de best passende maatregelen voor elk gebied worden beschouwd. De provincies stellen aan de hand van hun

gebiedsprogramma's maatregelpakketten op. Voor uitvoering van deze maatregelpakketten kunnen zij een aanvraag voor een rijksbijdrage doen. De Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied bieden aan de hand van de daarin opgenomen informatieprofielen inzicht in de vereisten waaraan provincies bij een aanvraag voor een rijksbijdrage moeten voldoen. Het Rijk beoordeelt de maatregelpakketten integraal, waarbij er onder andere wordt gekeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. In de integrale beoordeling wordt rekening gehouden met de verschillen die er tussen gebieden bestaan.

159.

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?

Het kabinet heeft ervoor gekozen tot 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar te stellen voor het Transitiefonds. In de Voorjaarsnota 2022 is dit bedrag met € 660 miljoen verlaagd. Dit beschikbare bedrag is tot stand gekomen op basis van twee ambtelijk samengestelde varianten die voor de formatie zijn doorgerekend door het PBL; een gebiedsgerichte integrale variant A, en een primair op stikstof gerichte variant B. Het financieel beslag van de varianten telt op tot € 29–30 miljard voor variant A en 10–18 miljard voor een meer gerichte (en deels verplichte) benadering, variant B. In de formatie is ervoor gekozen een bedrag van € 25 miljard vrij te maken in het Transitiefonds in aanvulling op andere vormen van financiering (bijvoorbeeld het GLB) die de transitie van de landbouw kunnen ondersteunen. Daarmee zijn er cumulatief meer middelen beschikbaar dan alleen de reserveringen in het Transitiefonds. Het totaal aan middelen schept de financiële kaders waarbinnen Rijk en provincies keuzes moeten maken met betrekking tot maatregelen en instrumenten om de doelstellingen van de integrale aanpak te behalen.

160.

Deze leden zijn ook benieuwd hoe in de besluitvorming de koppeldoelen uit het NPLG worden meegewogen.

Deze koppeldoelen worden meegenomen in de besluitvorming. Provincies wordt verzocht om in gebiedsprogramma's en bij aanvragen van een rijksbijdrage voor uitvoering van maatregelpakketten de mogelijke meekoppelkansen, -opgaven en/of -doelen inzichtelijk te maken. Deze koppelingen leiden tot win-win (werk met werk), zodat gebiedsontwikkeling en realisatie van NPLG-doelen sneller en in samenhang plaatsvinden. Tegelijk wordt ook bekeken dat de koppelingen geen vertragende uitwerking hebben op de realisatie van het integrale doelbereik van het NPLG.

Provincies kunnen in hun gebiedsproces ook andere opgaven dan de NPLG-doelen betrekken, bijvoorbeeld op het terrein van volksgezondheid, dierziekten en zoönosen, geurhinder en fijnstof. Het realiseren van deze opgaven is geen verplichting voor het opstellen van het gebiedsprogramma, maar de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de NPLG-doelen zullen in veel gevallen ook bijdragen aan deze andere opgaven. De provincies wegen deze opgaven daarom mee in de gebiedsprogramma's. Voor de beoordeling van de aanvraag voor een rijksbijdrage uit het Transitiefonds zijn de NPLG-doelen leidend. De positieve effecten op de opgaven rond bijvoorbeeld geurhinder en fijnstof liften daarop mee. Maatregelen voor doelen die geheel buiten de scope van het fonds vallen, kunnen mogelijk wel met andere middelen gefinancierd worden, bijvoorbeeld uit het Programma Natuur of uit het Klimaatfonds.

161.

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?

162.

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?

163.

Hoe speelt de beschikbaarheid van € 24 miljard mee in de keus voor bestuurlijke en juridische instrumenten?

Dit wetsvoorstel richt een begrotingsfonds op, waarmee het kabinet de voor de gebiedsgerichte aanpak gereserveerde € 24,3 miljard wil uitgeven. Het kabinet richt het fonds zo in dat de fondsbeheerder middelen kan verstrekken voor de uitvoer van zowel stimulerende maatregelen, als verplichtende maatregelen. De maatregel moet doelmatig en doeltreffend zijn voor de opgaven, opgesomd in artikel 2 TwT. Rijk en provincies werken gezamenlijk aan verschillende sporen om die opgaven te realiseren, namelijk de aanpak van piekbelasters, het NPLG en de gebiedsprogramma's en het pakket van generieke maatregelen. In die sporen wordt telkens gezocht naar een optimale mix van maatregelen en die mix kan alle vormen aannemen die de vraagstellers noemen, van stimuleren tot verplichten, van subsidie tot uitkoop.

Het doel van de gebiedsprogramma's is dat provincies een aanpak met bijbehorende maatregelenpakketten ontwikkelen, waarmee zij hun opgaven redelijkerwijze kunnen realiseren. Het Rijk zal de gebiedsprogramma's daarop toetsen. Pas als de gebiedsprogramma's naar het oordeel van de Minister voldoende zekerheid geven van het doelbereik, kan de provincie aan de hand van maatregelenpakketten een aanvraag voor een rijksbijdrage doen uit onder meer het Transitiefonds. Dit verloopt op basis van de vereisten in de informatieprofielen opgenomen in de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Na goedkeuring van een aanvraag voor een rijksbijdrage zal overgegaan worden tot uitkering van de middelen en kan worden gestart met de uitvoering. De uitvoeringsafspraken worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied. Aan de hand van actualisaties van het meerjarenprogramma blijven Rijk en de provincie daarna in overleg over de voortgang van de uitvoering en de daarvan verwachte effecten. Indien uit die gesprekken, danwel uit monitoring blijkt dat het doelbereik achterblijft op de verwachtingen van de maatregelen, kan besloten worden om gedurende de uitvoering bij te sturen. Mogelijke budgettaire gevolgen daarvan worden verwerkt in het meerjarenprogramma.

Het Transitiefonds is eindig, zowel wat betreft de omvang van de beschikbare middelen als in de tijd. Daarom ontwikkelt het Rijk samen met de provincies een mechanisme voor een indicatieve verdeling van de middelen. Dit geeft partijen inzicht in hoeveel budget er per provincie indicatief beschikbaar is. Door dit nu al te doen, kunnen partijen de beschikbaarheid van middelen laten meewegen in hun keuze voor maatregelen.

164.

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?

In toekomstige jaarverslagen van de Fondsbegroting geeft de fondsbeheerder conform artikel 2.31 van de Comptabiliteitswet 2016 een uiteenzetting over het gevoerde beleid, een uiteenzetting over de gevoerde bedrijfsvoering, een verantwoordingsstaat en een saldi balans. Daarnaast kent het jaarlijkse programmaboek, naast informatievoorziening, ook een functie in de verantwoording van de geïnvesteerde en de te investeren fondsgelden aan de Staten-Generaal. Daarmee vormt het een belangrijke bouwsteen voor de controletaak ten aanzien van het fonds en het budgetrecht van de Kamers.

De fondsbegroting loopt mee in het reguliere proces van de rijksbegroting. Alle uitgaven worden ter autorisatie aan het parlement voorgelegd en de begrotingsstaat bij wet wordt vastgesteld. Hiermee wordt invulling gegeven aan het budgetrecht van de Kamer. Jaarlijks wordt op Prinsjesdag een ontwerp-begroting van het fonds aan de Kamers gestuurd. Wijzigingen daarop vinden plaats via de 1^e en 2^e suppletoire begroting. Na afloop van het jaar wordt via het jaarverslag verantwoording afgelegd over de uitgaven. Onderdeel van het jaarverslag is een bedrijfsvoeringsparagraaf. Indien er sprake is van overschrijdingen van de rapporteringstoleranties, die in de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn vastgelegd, worden rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden daarin vermeld.

165.

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 doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorgeschreven. Maatregelen moeten zich dus richten op de doelen van het fonds. Dat neemt overigens niet weg dat de effecten van de maatregelen ook kunnen bijdragen aan andere opgaven of uiteindelijk tot gevolg hebben dat er ruimte ontstaat om besluiten te nemen over die andere doelen.

Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn.

166.

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

De regering onderschrijft het belang van doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen en herkent de noodzaak tot het behouden van flexibiliteit bij besteding van de middelen. Het gaat erom beheerst en

lenig tot realisatie van maatregelen en doelen te komen. De aanpak met spelregels en maatregelpakketten is erop gericht om de doelmatigheid en doeltreffendheid en de benodigde flexibiliteit in de uitvoering te borgen. Het werken met een meerjarenprogramma draagt hier aan bij. Het meerjarenprogramma geeft inzicht in de voortgang van de uitvoering van maatregelen, aan de hand waarvan gedurende de uitvoering bijsturing mogelijk is.

167.

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.

Hoewel uit evaluatie blijkt dat het beter gaat met sommige natuurdoelen in de Nieuwkoopse Plassen, blijkt ook dat het met andere doelen minder goed gaat en dat nog verbetering nodig is. Binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied zullen extra maatregelen nodig zijn om de natuur (waaronder stikstof), klimaat-, en waterdoelen te bereiken. De provincie Zuid-Holland is voor het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) in gesprek met partijen in verschillende gebieden in de provincie, waaronder Nieuwkoop. Er is nog niets besloten. In die gesprekken heeft de provincie aandacht voor alle mogelijke maatregelen; de verwachting is echter dat alleen inzet op emissiearme technieken niet voldoende zal zijn. Het Ministerie van LNV zal de provincie bij het opstellen van hun gebiedsprogramma blijven ondersteunen.

168.

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?

In de gebiedsgerichte aanpak wordt nagegaan welke combinatie van stikstofbronmaatregelen en andere maatregelen per gebied nodig is. De verschillende maatregelen vullen elkaar aan, en zijn niet onderling uitwisselbaar. Het aanpakken van hydrologische knelpunten in een gebied betekent dus niet dat er geen noodzaak meer is om stikstofknelpunten ook aan te pakken. Alle knelpunten zullen moeten worden opgelost om instandhoudingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het Transitiefonds biedt hier ook de mogelijkheden voor naast de inzet vanuit het huidige structurele pakket stikstof en natuur. De natuurdoelanalyses vormen hiervoor de basis. De piekbelastersaanpak is geen vervanging van de gebiedsgerichte aanpak, maar zal daarin een versterking en versnelling aanbrengen.

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?

Nee, het amendement draagt niet bij aan een doelmatige besteding van middelen. Het regelt dat een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied een beschrijving moet bevatten van de prioriteiten, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Die prioriteiten blijken nu uit de instandhoudingsdoelstellingen zoals zij zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat de indiener ruimte ziet voor een minder strikte toetsing van de stikstofproblematiek voor een habitatsnipper in een Natura 2000-gebied dat vanwege de aanwezigheid van andere habitattypen en soorten is aangewezen en nauwelijks bijdraagt aan het totale areaal van het betreffende habitatype in zijn verspreidingsgebied. Die toelichting miskent dat de rechtspraak ertoe dwingt om bij de passende beoordeling ten behoeve van het verlenen van een natuurvergunning rekening te houden met alle in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen relevante condities, ook stikstofbelasting, en dat niet alleen in elk gebied maar ook op elke locatie de habitattypen en leefgebieden van soorten van de bijlagen I en II bij de Habitatrichtlijn behouden moeten worden.²³ Daar valt dus niet in te prioriteren. Het amendement kan het achterliggende doel dus niet bereiken. Datzelfde geldt voor de bepaling in het amendement die regelt dat ook de fondsbeheerder bij het beoordelen van de vraag of zij een maatregel kan en wil bekostigen uit het Transitiefonds, rekening moet houden met de prioriteiten, bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, en met – kort gezegd – de relevantie van stikstofdepositie voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen.

Ten slotte bevat het amendement een bepaling die blijkens de toelichting bedoeld is om alsnog gevolg te geven aan het advies van het adviescollege-Hordijk om bij het berekenen van stikstofdepositie ruimtelijk te aggregeren in clusters, door binnen een Natura 2000-gebied het gemiddelde te nemen van de rekenresultaten van alle hexagonen van een habitatype van dat gebied, in plaats van een rekenresultaat per hexagoon van een hectare te gebruiken. In de reactie van het kabinet van 9 juli 2021 op dat advies is uiteengezet waarom een dergelijke aggregatie tot minder goede inschattingen leidt van ecologisch relevante effecten van stikstofdepositie.²⁴ De belangrijkste reden daarvoor is dat met aggregeren de heterogeniteit van een landschap en de daardoor veroorzaakte grote verschillen in depositie op korte afstand veel minder goed in beeld gebracht kunnen worden. Ook hiervoor geldt dat de hierboven bedoelde rechtspraak ertoe dwingt om bij de passende beoordeling niet alleen op het niveau van het gebied te beoordelen, maar ook op het niveau van de locatie (voor zover die locaties van elkaar verschillen).

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.

²³ HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (*Briels*) en HvJ EU 21 juli 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583 (*Orleans*).

²⁴ Kamerstukken II 2020–2021, 35 334, nr. 158.

Gelijktijdig met deze nota stuur ik een brief aan de Tweede Kamer met een dummybegroting en nadere uitwerking van de opzet van het meerjarenprogramma.

171.

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.

De basis voor een aanvraag van een rijksbijdrage ligt in het provinciaal gebiedsprogramma dat door het Rijk integraal zal worden beoordeeld, mede aan de hand van onafhankelijke toetsingsadviezen door de Ecologische Autoriteit en kennisinstellingen. Aanvragen voor een rijksbijdrage worden gedaan op het niveau van een samenstel van samenhangende maatregelen in het gebiedsprogramma: een maatregelpakket. Deze maatregelpakketten worden door het Rijk integraal beoordeeld op onder meer (de bijdrage aan het) integraal doelbereik NPLG, meekoppelkansen, besluitvorming en participatie, beschikbare financiële middelen en sociaaleconomische effecten. Na positieve besluitvorming van de aanvraag rijksbijdrage kan een start met de uitvoering van het betreffende maatregelpakket worden gemaakt. De voortgang van de uitvoering wordt gemonitord via het Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied.

172.

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?

Besluitvorming over een rijksbijdrage gebeurt aan de hand van een aanvraag voor een rijksbijdrage voor de uitvoering van een maatregelpakket. Als onderdeel van die aanvraag wordt een financiële onderbouwing (raming) en voorstel voor dekking gevraagd. In de besluitvorming wordt gewogen of de aanvraag voor een rijksbijdrage in verhouding is tot het te realiseren doelbereik van het NPLG voor een provincie evenals het indicatieve budget Transitiefonds dat aan die provincie is meegegeven. Bijdragen uit het Transitiefonds kunnen aangevuld worden met bijdragen uit andere financiële bronnen, zowel van Rijk als medeoverheden.

173.

Worden daarbij voorschotten toegekend, bijvoorbeeld voor opkoop van bedrijven?

Uitkeringen uit het Transitiefonds zijn mogelijk na goedkeuring van de aanvraag voor een rijksbijdrage. Er worden geen voorschotten toegekend.

Paragraaf 5.1 Budgettaire aspecten

174.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de financiering van de maatregelen uit het Transitiefonds zich verhouden tot de financiering die beschikbaar is voor vergroeningsmaatregelen uit het GLB (bijvoorbeeld ecoregelingen en agrarisch natuur- en landschapsbeheer).

Het is van belang om in de werking van het fonds afstemming te zoeken met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. De middelen uit het fonds zijn nadrukkelijk bedoeld als aanvulling. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, TwT dient de fondsbeheerder daarom te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn en daarvoor eerder onder een ander beleidsprogramma of instrument al financiering is vastgesteld. Zo wordt voorkomen dat een maatregel dubbel gefinancierd wordt. Het is wel mogelijk en in bepaalde gevallen ook wenselijk dat wordt aangesloten bij reeds bestaande instrumenten en maatregelen, danwel deze te verlengen of uit te breiden. Het GLB is daarvan een belangrijk voorbeeld. Het gaat dan in het bijzonder om de samenhang tussen de interventies van de tweede pijler van het GLB-NSP en de maatregelen uit het Transitiefonds, gericht op het de verduurzaming landbouw en extensivering van agrarisch gebruik. De fondsbeheerder beoordeelt voorts of de duur van de bekostiging van de maatregelen in lijn is met het incidentele karakter van het fonds. Het tijdelijk karakter van het fonds impliceert dat er uit het fonds geen uitgaven gedaan kunnen worden die een structureel karakter hebben. Wel is meerjarige financiering van beheer mogelijk als op voorhand expliciet duidelijk is tot wanneer middelen beschikbaar zijn. Om het agrarisch natuurbeheer verder uit te breiden zal doorgekeken moeten worden naar financiering voorbij de looptijd van het transitiefonds. De verschillende mogelijkheden hiervoor (zoals GLB-middelen, financiering keten, etc.) worden momenteel verkend.

175.

Hoe verhoudt het Transitiefonds zich tot de financiering die beschikbaar is voor de maatregelen die nodig zijn om het Aanvalsplan Grutto uit te voeren?

De doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorgescreven. Provincies en Rijk bepalen in eerste instantie gezamenlijk met welke maatregelen een doel het beste bereikt wordt. Provincies hebben de regie bij het opstellen van de gebiedsprogramma's en zijn verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen die in het NPLG gesteld zijn.

176.

Hoe is de verhouding tussen gelden die besteed worden aan stikstofgerelateerde maatregelen en andere natuur bevorderende maatregelen?

De middelen uit het fonds zijn bedoeld als aanvullend naast de reguliere begroting/instrumenten en gemaakte afspraken, zoals op basis van het natuurfact en het Programma Natuur. Op grond van artikel 5, derde lid, onderdeel d, TwT dient de fondsbeheerder daarom te beoordelen of voor de maatregelen niet reeds middelen beschikbaar zijn en daarvoor eerder onder een ander beleidsprogramma of instrument al financiering is vastgesteld.

177.

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.

De afspraken in het coalitieakkoord en de budgettaire bijlage markeren de sporen en categorieën van maatregelen, die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de doelen van het fonds. De budgettaire verdeling van de gereserveerde middelen (€ 25 miljard) is een indicatieve verdeling van de middelen per spoor gebaseerd op de ramingen uit onder andere de Quicksan van het PBL. In ambtelijke werkgroepen is door het Rijk, het IPO en de provincies een verdeelmechanisme ontwikkeld. Op basis van deze rekensystematiek kunnen indicatieve budgetten vastgesteld worden. De indicatieve budgetten worden gebaseerd op de grootte van de NPLG-opgaven in een provincie. Hieruit kunnen maatregelen gefinancierd worden die bijdragen aan deze opgave. Dat kunnen zowel maatregelen zijn die door provincies getroffen worden, als maatregelen door waterschappen, gemeenten of het Rijk (zoals de piekbelastersaanpak en afspraken uit het Landbouwakkoord).

De doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen ten behoeve van de doelen voorgeschreven. Indien de provincies in het kader van hun gebiedsprogramma kiezen voor maatregelen, gericht op bewezen effectieve innovatie, dan kunnen ze daarvoor financiering aanvragen bij de fondsbeheerder.

Paragraaf 5.2 Begrotingseigenschappen

178.

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?

Het tegengaan van verslechtering van beschermde natuurwaarden en het in een gunstige staat van instandhouding brengen van beschermde natuur, zijn blijvende, doorlopende verplichtingen vanuit de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Om biodiversiteit te behouden is het van belang om hieraan te voldoen, bovendien levert dit ook veel baten op in de vorm van ecosystemendiensten. Met de huidige aanpak wordt ingezet op een belangrijke en grote stap om invulling te geven aan deze verplichtingen, waarbij het dus van belang is dat maatregelen alleen voor financiering in aanmerking komen als ze onontkoombaar bijdragen aan het halen van doelen. Doordat hierbij ook de omgevingscondities voor natuur verbeterd worden, zal de natuur verbeteren en zullen op termijn steeds minder herstelmaatregelen nodig zijn om kwaliteitsverlies tegen te gaan. Ook na 2035 zullen er echter nog opgaven liggen ten aanzien van het realiseren van de doelen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, maar de resterende opgave zal na uitvoering van de huidige aanpak voor zover nu te overzien wel steeds beperkter zijn. Over hoe eventueel nog benodigde maatregelen dan gefinancierd zullen worden (via een fonds of anderszins) zal te zijner tijd besloten moeten worden. Omdat het fonds tijdelijk is, zal ook na afloop van de periode gezorgd moeten worden voor continuïteit van de financiering van het natuurbeheer, bijvoorbeeld via bestaande instrumenten daarvoor zoals het ANLb en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap.

179.

Wat wordt eraan gedaan om een herhaling van de huidige problematiek in de toekomst te voorkomen?

Ik acht dat risico gering. Het kabinet kiest voor een aanpak die waarborgt dat de doelen op natuur, stikstof, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. Om te borgen dat afdoende maatregelen worden

genomen binnen de daarvoor beschikbare budgettaire kaders zal het kabinet onder andere indicatieve budgetten opstellen voor provincies. Ook worden in de gebiedsprogramma's die worden opgesteld, de globale keuzes gemotiveerd die zicht geven op het te behalen doelbereik. Deze worden gedurende de looptijd van het NPLG nader geconcretiseerd. Daarnaast zal worden gewerkt met een meerjarenprogramma waarmee inzichtelijk wordt hoe de middelen worden besteed en in welke mate de verschillende investeringen bijdragen aan doelbereik. Tot slot geldt dat naast financiering uit het Transitiefonds er meerdere financieringsbronnen zijn om de noodzakelijk investeringen te dekken, waaronder de middelen uit de structurele aanpak en het GLB.

180.

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?

Uit het fonds kunnen in beginsel geen uitgaven worden gedaan die voortvloeien uit investeringen, zoals afschrijvingskosten, onderhoudskosten of beheervergoedingen (zie echter ook het antwoord op vraag 97).

Hoofdstuk 7 Gevolgen van het wetsvoorstel

181.

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 eruit ziet rondom het fonds.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat het fonds tot de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof behoort, evenals de onderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid. Het beheer van het fonds ligt dus bij de Minister voor Natuur en Stikstof. Die laat de vormgeving van het fonds en bijbehorende fondsbegroting nader uitwerken. Hoofdpijnen zijn dat middelen – aanvullend op bestaande middelen – doelmatig en doeltreffend worden ingezet, en beschikbaar zijn voor de maatregelen vastgesteld in de gebiedsprogramma's en voor generieke maatregelen.

De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer, het financieel beheer van het begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven. De fondsbeheerder beoordeelt of maatregelen uitvoerbaar, doeltreffend en doelmatig zijn. Ook beoordeelt de fondsbeheerder of voor voorgestelde maatregelen al bestaande financieringsbronnen voor landbouw- en natuurmaatregelen beschikbaar zijn. Het is van belang om de werking van het fonds af te stemmen op uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. Dit vergt een samenhangend stelsel van kaders en afspraken om tot zorgvuldige beoordeling van gebiedsprogramma's, onderliggende maatregelpakketten en toedeling van middelen te komen. Centraal staat het regulier opstellen van een meerjarenprogramma en het toepassen van spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over de realisatie van maatregelen.

Ten behoeve van integrale weging, regie en bijsturing in de uitvoering stelt de fondsbeheerder een meerjarenprogramma vast. De fondsbeheerder doet dit in samenwerking met de Minister van LNV en andere betrokken bewindspersonen. De fondsbeheerder heeft de taak om te beoordelen of maatregelen die worden voorgesteld, gefinancierd kunnen worden uit het fonds. Jaarlijks wordt op Prinsjesdag een begroting ingediend voor het fonds samen met een geactualiseerde versie van het meerjarenprogramma in de vorm van een programmaboek.

182.

Hoe verhoudt de Regieorganisatie Realisatie Transitie Landelijk Gebied zich bijvoorbeeld tot het fonds?

In het Coalitieakkoord is opgenomen dat een krachtige Regieorganisatie het proces van de realisatie van de transitie van het landelijk gebied ondersteunt en indien nodig bijstuurt. De Regieorganisatie gaat hierbij uit van een intensieve samenwerking van Rijk en provincies. In de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied is weergegeven hoe daar, aan de hand van spelregels en de opbouw van een meerjarige en programmatische aanpak, invulling aan gegeven wordt. Met de regieorganisatie wil het Rijk dichterbij de uitvoering komen om de provincies te ondersteunen en waar gewenst te helpen bij het realiseren van de transitieopgave in het landelijk gebied. De Regieorganisatie is zowel partner als regisseur en voorziet als partner in de functioneringscondities die provincies in staat stellen de doelen van het NPLG te realiseren en is belast met het ondersteunen en adviseren van de transitieprocessen waarvoor de provincies als gebiedsautoriteit verantwoordelijk zijn. Als regisseur is de Regieorganisatie belast met het namens de Minister voor Natuur en Stikstof vrijgeven van middelen uit het Transitiefonds op basis van een gezamenlijk afgesproken toetsingskader en het monitoren en zo nodig bijsturen van de gebiedsplannen.

183.

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.

De middelen van het Transitiefonds moeten zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Daarom zullen Rijk en provincies een zorgvuldige afweging moeten maken tussen de uitvoerbaarheid en doelbereik van maatregelen. In de rol van gebiedsregisseur leveren provincies toetsbare gebiedsprogramma's met maatregelpakketten aan. Het Rijk zal, zoals aangegeven in de Spelregels Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied, deze maatregelpakketten ook toetsen op uitvoerbaarheid. Daarbij zal worden gekeken of de uitvoeringskosten in balans zijn met de kosten van het maatregelpakket.

184.

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?

Om met investeringen te komen tot een beheerste realisatie van concrete resultaten wordt er gewerkt met een Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied. Hierin komen alle maatregelen samen die, op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat, invulling geven aan de realisatie van de doelen voor het NPLG. Het meerjarenprogramma geeft inzicht in de voortgang en biedt de mogelijkheid om bij te sturen in de uitvoering, waar dat nodig is. De Tweede Kamer kan controleren via het jaarlijkse

programmaboek welke concrete investeringen resultaten er voorgenomen zijn, lopende zijn of zijn afgerond. Tegelijk is de met het NPLG verkozen gebiedsgerichte aanpak geen lineair proces. Overleg zal nodig zijn om onder meer in gebiedsprocessen tot analyse, keuze en (uitvoering van) maatregelen te komen. Daarbij is de wijze waarop de gebiedspartijen worden betrokken en wat met de opbrengsten van de participatie wordt gedaan een belangrijk bouwsteen voor het draagvlak van de gebiedsprogramma's. Zodoende kan ook recht worden gedaan aan de motie-Boswijk (Boeren gelijkwaardig aan tafel).²⁵

Paragraaf 7.2 Regeldrukeffecten

185.

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.

Het kabinet kent de zorgen om de administratieve lasten en regeldruk en besteedt daar aandacht aan bij de ontwikkeling van de integrale, gebiedsgerichte aanpak. De integrale benadering biedt in zichzelf kansen voor synergie, zorgt voor duidelijkheid en voorkomt waar mogelijk lock-in-situaties en desinvesteringen en kan zo bijdragen aan het verlagen van de gepercipieerde regeldruk. Ten aanzien van het genoemde voorbeeld heeft het kabinet in 2023 en 2024 € 64 miljoen beschikbaar gemaakt om boeren te ondersteunen bij het inhuren van onafhankelijk advies. In de mix van maatregelen zullen uiteindelijk ook door het Rijk vastgestelde maatregelen zitten. Voor zover die maatregelen de vorm krijgen van regelgeving, heeft de beleidsverantwoordelijke Minister de taak om de regeldrukgevolgen te berekenen en het Adviescollege toetsing regeldruk om advies te vragen.

Hoofdstuk 9 Advies en consultatie

Adviescollege toetsing regeldruk

186.

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.

De doelomschrijving in het wetsvoorstel bepaalt welke maatregelen uit het fonds gefinancierd kunnen worden. In het wetsvoorstel wordt geen keuze voor specifieke maatregelen voorgeschreven. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de instrumenten en de administratieve lasten die daaruit voortvloeien ligt bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is.

²⁵ Kamerstuk 35 925 XIV, nr 105.

II. ARTIKELEN

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

187.

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?

Het voorstel in de vraag loopt op de zaken vooruit. Indien besloten wordt tot wijziging van artikel 2.15a van de Omgevingswet in relatie tot een alternatief voor de rol van de kdw, dan is dat het moment om te bezien of ook artikel 2, tweede lid, onderdeel a, TwT moet worden aangepast.

188.

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 doel van het fonds is afgebakend tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op het bereiken van de doelen rond natuur, stikstof en water en de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik. De opsomming van de doelen in artikel 2, tweede lid, TwT pretendeert geen hiërarchie in de volgorde. Bij de doelen voor stikstof en natuur is ervoor gekozen deze financiering toe te spitsen op het verminderen van de emissie en depositie van stikstof op de natuur (artikel 2, tweede lid, onderdeel a) respectievelijk het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden en het behoud of herstel van de beschermde natuur (artikel 2, tweede lid, onderdeel c). Beide doelen zijn belangrijk.

189.

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.

Indien ervoor wordt gekozen om artikel 2.15a van de Omgevingswet aan te passen, dan is dat het moment om te bezien of ook artikel 2, tweede lid, onderdeel a, TwT moet worden aangepast.

Artikel 3 Andere uit het fonds te financieren maatregelen

190.

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.

Op grond van artikel 3, onderdeel a, TwT kan de fondsbeheerder middelen toewijzen aan andere dan landbouw en natuurmaatregelen, bijvoorbeeld gericht op andere sectoren. Andere sectoren, zoals industrie, bouw en mobiliteit, moeten ook bijdragen aan het behalen van de doelen, maar maatregelen gericht op die sectoren, worden in beginsel niet gefinancierd uit het fonds. De indiener moet voldoen aan de criteria, genoemd in artikelen 3, onderdeel a, en 5, derde lid, TwT en moet bijvoorbeeld aantonen dat de maatregel ten minste even doelmatig en doeltreffend is als landbouw- en natuurmaatregelen. Met deze voorwaarden wordt geborgd dat de indiener de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel onderbouwt in het kader van de integrale weging van alle te behalen doelen in een gebied. Zie ook het antwoord op vragen 37 e.v.

Artikel 11 Evaluatiebepaling

191.

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?

Er is voor gekozen om de ijkmomenten voor de stikstofdoelen in 2025 en 2028 niet op te nemen in de TwT. De middelen uit het Transitiefonds dragen bij aan het behalen van natuur-, stikstof-, klimaat- en waterdoelen. Zoals in de antwoorden op de vragen 1, 14 en 86 is beschreven, kennen deze doelstellingen elk een eigen monitoring- en evaluatiecyclus.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink

VERKLARENDE WOORDENLIJST

ANLb	Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
ARK	Algemene Rekenkamer
GLB-NSP	Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Nationaal strategisch plan
Habitatrichtlijn	Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206)
Hrl	Habitatrichtlijn
kdw	kritische depositiewaarde: de hoeveelheid waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de verzurende of vermestende invloed van stikstofdepositie
KRW	Kaderrichtlijn water; richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327)
NNN	Natuurnetwerk Nederland
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
PBL	Planbureau voor de Leefomgevinghet Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen University & Research (WUR)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
sisa-verantwoording	verantwoording van de besteding van specifieke uitkeringen via het systeem van single information, single audit, zoals bepaald in de Regeling informatieverstrekking sisa
TwT	(wetsvoorstel) Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur
VHR	Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn
Vogelrichtlijn	Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20)
Wnb	Wet natuurbescherming
Wsn	Wet stikstofreductie en natuurverbetering: Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 2021, 140).
WUR	Wageningen University & Research