



Aan de Minister voor Natuur en Stikstof
Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken en
Directoraat-Generaal
Landelijk gebied en stikstof

Auteurs



nota

Nader rapport Tijdelijke wet Transitiefonds
landelijk gebied en natuur

Parafenroute



TER BESLISSING

Datum

9 december 2022

Kenmerk

WJZ / 2257172322567731

WJZ bhm 22567762

Kopie aan

Bijlage(n)

6

Aanleiding

De Raad van State heeft een positief advies uitgebracht over het wetsvoorstel tot instelling van het 'Transitiefonds landelijk gebied en natuur'. Het nader rapport (met daarin de reactie op het advies en het verzoek aan de Koning om het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer) hoeft daarom niet te worden voorgelegd aan de ministerraad. De stukken zijn ambtelijk afgestemd binnen LNV en interdepartementaal (DG-overleg stikstof 7 december).

Deadline voor aanbieding van de stukken aan de Koning is maandag 12 december.

Geadviseerd besluit

1. **Beide ministers:** u wordt geadviseerd in te stemmen met:

- het nader rapport,
- het gewijzigde wetsvoorstel,
- de gewijzigde memorie van toelichting,
- bijgaande brieven aan de Tweede en Eerste Kamer met een verzoek om een spoedige behandeling van dit voorstel.

2. **Minister voor Natuur en Stikstof:** u wordt geadviseerd om het nader rapport, de memorie van toelichting en de brieven aan beide Kamers te ondertekenen. U ondertekent de stukken mede namens de Ministers van LNV en Financiën. Alleen de uiteindelijke wet wordt ondertekend door alle drie de ministers.

- Parallel aan deze nota krijgt de Minister van Financiën een vergelijkbaar advies voorgelegd.

- Voor u ter informatie is ook een versie van de memorie van toelichting toegevoegd met daarin gemarkeerd de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de versie die afgelopen zomer is voorgelegd aan de Raad van State.

- Het nader rapport mag pas worden aangeboden aan de Koning na akkoord van Ministers van LNV en Financiën.
- De brieven aan de Tweede en Eerste Kamer mogen pas worden verzonden nadat de Koning het wetsvoorstel heeft ingediend bij de Tweede Kamer.

Kernpunten

Verwerking van het advies van de Raad van State

- De Afdeling adviseert om de relatie tussen het Transitiefonds en de gebiedsgerichte aanpak expliciet tot uitdrukking te brengen in de doelomschrijving en criteria.
 - Dit advies is niet gevolgd. In het nader rapport wordt de reden daarvoor uiteengezet. Een uitdrukkelijke koppeling met de gebiedsgerichte aanpak zou de beoordeling kunnen bemoeilijken van landelijke maatregelen, waar het Rijk zelf het initiatief neemt.
 - In de memorie van toelichting zijn extra zinnen opgenomen die toelichten dat in de toets op doelmatige en doeltreffende besteding ook gekeken wordt naar de overeenstemming met de gebiedsgerichte aanpak.
- De Afdeling adviseert in de toelichting op de bevoegdheid om ook andere maatregelen dan "landbouw- en natuurmaatregelen" te financieren (vangnetbepaling) duidelijker aan te geven wat moet worden verstaan onder "in uitzonderlijke gevallen".
 - Dit advies is gevolgd. In het nader rapport en de memorie is toegelicht dat deze passage in de vangnetbepaling tot uitdrukking brengt dat de fondsbeheerder terughoudend moet zijn in de toepassing van deze bevoegdheid.

Overige wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting

- De artikelen zijn her en der verduidelijkt en technisch verbeterd. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen.
- In de toelichting zijn verwijzingen opgenomen naar recent gepubliceerde kamerbrieven en documenten, zoals de Kamerbrieven van 25 november jl. en de Spelregels meerjarenprogramma landelijk gebied. Waar nodig, zijn teksten aangescherpt ten behoeve van de aansluiting bij de uitspraken uit die brieven en documenten.

Aanbieding stukken aan de Koning uiterlijk maandag 12 december

Het is wenselijk dat de vaste commissie van de Tweede Kamer het wetsvoorstel agendeert in haar procedurevergadering van 21 december en een datum vaststelt voor de inbreng van de fracties voor de schriftelijke vragen. Deadline voor indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is donderdag 15 december. Het wetsvoorstel wordt ingediend door de Koning. Deadline voor aanbieding van de stukken aan de Koning is maandag 12 december.

Verzoek aan beide Kamers om spoedige behandeling

- Het streven is om het Transitiefonds voor het eerst 'actief' te hebben in het begrotingsjaar 2024. Om dat te halen, moet het wetsvoorstel vóór het zomerreces van 2023 zijn aanvaard door het parlement, vanwege de indiening bij de Tweede Kamer van de eerste fondsbegroting op Prinsjesdag 2023.
- Een half jaar is erg krap voor de behandeling van een wetsvoorstel in beide Kamers. Het lijkt verstandig om daarvoor aandacht te vragen, door beide Kamers schriftelijk te vragen om spoedige behandeling. Bekend is dat aan de Minister voor Klimaat en Energie wordt voorgesteld om ook dergelijke brieven te sturen voor het wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds.

Toelichting

1. Inhoud wetsvoorstel

Het kabinet richt het Transitiefonds landelijk gebied en natuur (hierna: het fonds) op als het instrument, waarmee het tot 2035 uitgaven doet uit de gereserveerde middelen voor de gebiedsgerichte aanpak (€ 24,3 miljard). In het voorstel is het doel van het fonds geformuleerd als de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen. Deze moeten zich richten op de doelen genoemd in artikel 2 lid 2: kortweg de realisatie van de opgaven voor natuur (inclusief stikstof), water en klimaat (landbouw en landgebruik) en de verduurzaming van de landbouw met het oog op het behalen van die opgaven.

De Minister voor Natuur en Stikstof wordt aangewezen als fondsbeheerder en heeft tot taak om te beslissen op aanvragen voor financiering van maatregelen, en het vaststellen van het meerjarenprogramma, dat jaarlijks wordt meegestuurd met de indiening van de fondsbegroting bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel bevat criteria die de fondsbeheerder moet betrekken bij de beoordeling van aanvragen (doelmatigheid, doeltreffendheid, additionaliteit en het criterium dat de uitgaven niet structureel mogen zijn vanwege de tijdelijkheid van het fonds).

De middelen moeten het beleid ondersteunen voor een langjarige transitie, terwijl nog niet helder is hoe die transitie zich in de tijd zal ontwikkelen. Dit doet een blijvend beroep op het aanpassingsvermogen van de overheid. Voor de inkomsten en uitgaven van het fonds is daarom gekozen voor een ruime instrumentatie. De fondsbeheerder krijgt voorts de bevoegdheid om middelen beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak en om in uitzonderlijke gevallen middelen beschikbaar te stellen voor andere dan landbouw- of natuurmaatregelen (zie verder onder 2).

2. Beleidsafwegingen bij het wetsvoorstel tot nu toe

2a. Coalitieakkoord

De oprichting van het begrotingsfonds strekt tot uitvoering van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord spraken de partijen af om € 25 miljard ter beschikking te stellen voor de gebiedsgerichte aanpak.

De middelen moeten worden ingezet voor uitdagingen in de landbouw en natuur om de doelstellingen voor stikstof en klimaat te halen en voor extra doelbereik voor de Kaderrichtlijn Water en de instandhoudingsdoelen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. In de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord is een tabel opgenomen met categorieën van maatregelen en ramingen van het benodigde budget. Deze tabel is gebaseerd op een aantal doorrekeningen¹ en geeft een rudimentair inzicht in wat er de komende jaren nodig is. De maatregelenpakketten in de gebiedsprogramma's en daarmee samenhangende besluiten op rijksniveau zijn uiteindelijk bepalend.

2b. Langjarige financiële zekerheid via een begrotingsfonds

Het kabinet stelt voor om het fonds in te richten als een begrotingsfonds. Dan kunnen de middelen worden geormerkt voor een specifiek doel. Dit borgt dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en niet voor andere doelen worden aangewend. Bovendien blijft het saldo meerjarig beschikbaar. De wet hoeft niet het gehele kader voor de besluitvormingsprocedure en inrichting van het fonds te bevatten. De ministeries hebben onderling een gemeenschappelijk beeld uitgewerkt van de hoofdpunten voor de inrichting van het fonds en het besluitvormingsproces,² waaronder:

- Het wetsvoorstel kent een ambitieuze planning: streven is halverwege 2023 aangenomen door het parlement en bekrachtigd door de Koning, zodat het kabinet op Prinsjesdag 2023 een begroting voor 2024 kan indienen.
- Wetsvoorstel opstellen vooruitlopend op ontwikkeling doelen en beleid NPLG en landbouwbrief; tussentijds aanpassen in aanloop naar parlementaire behandeling.
- Het budgetrecht van het parlement wordt versterkt door de verplichting aan de fondsbeheerder om tegelijk met de indiening van de jaarlijkse fondsbegroting bij de Tweede Kamer een meerjarenprogramma mee te sturen dat overzicht geeft van gefinancierde en geplande maatregelen en de voortgang op de realisatie van de doelen.
- Het wetsvoorstel krijgt een duidelijke horizonbepaling naar analogie van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds.³
- Het fonds wordt gevoed met € 24,3 miljard. Het kabinet deelt - vooruitlopend op de start van het fonds (2024) – een deel van de middelen toe aan provincies en de minister van LNV t.b.v. 2022 en 2023.⁴

Een deel van de afspraken heeft zich ontwikkeld tot de hierna beschreven beleidsoverwegingen.

2c. Afbakening doelomschrijving tot landbouw- en natuurmaatregelen, wel een vangnetbepaling, geen doel voor ontwikkelruimte

¹ Waaronder de Quicksan beleidspakketten stikstofaanpak van het PBL.

² Hoofdpuntennotitie Transitiefonds is in DGO behandeld en wordt met eerdere versies van het wetsvoorstel actief openbaar gemaakt (pas na het besluit op deze nota).

³ Mede ter uitvoering van motie-Heinen/Grinwis.

⁴ Versnellingsvoorstellen provincies en budget bij Kamerbrief 25 november 2022 over toekomst landbouw.

In april 2022 is in de ministerraad over de consultatieversie van het wetsvoorstel afgesproken het doel van het fonds af te bakenen tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met een limitatieve opsomming van doelen. Dit volgt de lijn van de afspraken over het doel zoals omschreven in de budgettaire bijlage. 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. Wel werd besloten dat de fondsbeheerder bevoegd moet zijn om, bij wijze van uitzondering, middelen beschikbaar te stellen voor andere dan landbouw- en natuurmaatregelen. Het besluit over de definitieve formulering van die vangnetbepaling werd uitgesteld tot de versie voor de Raad van State, zodat daarin ook de reacties op de consultatie meegenomen konden worden.

'Ontwikkelruimte' voor de verlening van natuurvergunningen is niet opgenomen als doel, omdat de middelen nodig zijn voor de opgaven voor natuur, water en klimaat en de daarvoor noodzakelijke verduurzaming van de landbouw.

2d. Vangnetbepaling

De uiteindelijk gekozen formulering van de vangnetbepaling beoogt evenwicht tussen enerzijds het belang om in gebiedsprogramma's het nut van alternatieve maatregelen (bij bv. industriële bronnen) te kunnen meewegen in de integrale afweging en anderzijds de fondsbeheerder in staat te stellen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de middelen te beoordelen. De fondsbeheerder moet kunnen inspelen op onvoorziene kansen die opkomen in de ontwikkeling van de aanpak voor het behalen van de doelen. Tegelijkertijd is terughoudendheid geboden en moet worden voorkomen dat er onnodige druk ontstaat vanuit individuele beleidswensen.

2e. Fondsbeheerder

De Minister voor Natuur en Stikstof is eerstverantwoordelijk voor de instelling en inrichting van het fonds. De ministers van LNV en Financiën zijn medeondertekenaar van de uiteindelijke wet, dus na de aanvaarding door de Eerste Kamer. De minister van LNV is medeondertekenaar vanwege het belang van het fonds en de daaruit gefinancierde maatregelen voor het landbouwbeleid.

2f. Beoordelingscriteria

Als fondsbeheerder heeft de Minister voor Natuur en Stikstof de taak om te beoordelen of maatregelen die worden voorgesteld, gefinancierd kunnen worden uit het fonds. Daarbij vormen de beoordelingscriteria uit de wet het kader. Bij de keuze en vormgeving is aansluiting gezocht bij de formulering van de beoordelingscriteria bij het Nationaal Groeifonds en het door het kabinet beoogde Klimaatfonds.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

2g. Afstemming met wetsvoorstel Tijdelijke wet Klimaatfonds

Kenmerk
WJZ / 22571723

De bepalingen in het wetsvoorstel voor het Transitiefonds en die van het wetsvoorstel voor het Klimaatfonds zijn zo veel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook procedureel lopen beide wetsvoorstellen vrijwel gelijk op. Het is de bedoeling dat ook het wetsvoorstel voor het Klimaatfonds nog wordt besproken in de laatste procedurevergadering van 2022 van de vaste commissie van de Tweede Kamer.