

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

MEMORIE VAN TOELICHTING (Concept)

(21 april 2022)

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voor een Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur (TWT) strekt ertoe om tijdelijk een begrotingsfonds in te stellen. 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 en de verduurzaming van de landbouw om tijdens de transities in het landelijk gebied perspectief te bieden aan de landbouw. Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Financiën.

2. Aanleiding

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'¹ is aangekondigd dat het kabinet met een brede gebiedsgerichte aanpak komt die zich richt op stikstofreductie en natuurverbetering en op de (Europese) normen en opgaven van de waterkwaliteit, bodem, klimaat en biodiversiteit. Deze aanpak zal leiden tot grote aanpassingen in het landelijk gebied. Het is van belang daarbij het perspectief voor verschillende vormen van landbouw in het gebied voor ogen te houden. Omdat deze aanpak langjarig, voorspelbaar en coherent beleid vereist, stelt het kabinet incidenteel tot en met 2035 cumulatief € 25 miljard beschikbaar. In het akkoord hebben coalitiepartijen afgesproken om een fonds in te richten voor de verdeling van de middelen met een robuust mechanisme van besluitvorming. Het coalitieakkoord geeft een aantal doelen en principes mee voor de governance, namelijk "het bieden van planningszekerheid voor de langere termijn, doorzettingsmacht voor verantwoordelijke bewindspersonen, controle op doelmatigheid en doeltreffendheid door de Minister van Financiën en stevige parlementaire controle."²

3. Achtergrond, nut en hoofdlijnen van het fonds

3.1 Achtergrond en nut van het fonds

De natuur is de basis van ons bestaan. Een basis voor onze economie en voor de brede welvaart. Bodem, water en lucht zijn ons kapitaal. De natuur in Nederland staat echter onder grote druk. De uitstoot van stikstof en broeikasgassen bedreigen de natuur, onze gezondheid en het klimaat, en op veel plekken zijn de water- en bodemcondities niet op orde. Steeds meer dieren en planten verdwijnen, de natuur verzwakt en verschaalt. Daarom is het noodzakelijk de biodiversiteit te herstellen en een balans te bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat onze samenleving van haar vraagt. Daarvoor zijn ingrijpende maatregelen nodig in de ruimtelijke inrichting en het gebruik van het landelijk gebied. Het kabinet wil die opgave oppakken met een integrale, gebiedsgerichte aanpak. 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

¹ Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

² Zie Coalitieakkoord, blz. 43.

en klimaat in het landelijk gebied.³ De basis zijn de dwingende Europese en internationale doelen, die Nederland binden wat betreft reductie van de stikstofuitstoot, herstel en verbetering van natuur, broeikasemissies in landbouw en landgebruik en verbetering van het oppervlakte- en grondwater. Het doel van de integrale aanpak is het in samenhang oppakken van deze verplichtingen. De gebiedsgerichte aanpak zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Hierin zullen onder andere de regionale doelen worden vastgelegd, maar ook de gebiedsprocessen en uitgangspunten die daarbij horen, evenals de ontwikkeling van een uitvoeringsstructuur. Het NPLG wordt op dit moment voorbereid. Het NPLG wordt uitgevoerd in afstemming met de maatregelen voor energietransitie, woningbouw en kwaliteit leefomgeving en goede ruimtelijke inrichting. Bij vormgeving van de maatregelen zal ook oog zijn voor de ruimtelijke kwaliteit en kenmerken van een gebied, zoals landschapskwaliteit en erfgoed. Het kabinet zal de Tweede Kamer binnenkort een startnota over het NPLG toezenden.

Door deze gebiedsgerichte en integrale aanpak krijgt de natuur de kans om zich te herstellen. Met de integrale, onontkoombare gebiedsgerichte aanpak wordt het fundament gelegd voor een eenvoudiger systeem van toestemmingsverlening dat op termijn meer ruimte gaat bieden voor nieuwe maatschappelijke en economische ontwikkelingen voor sectoren zoals landbouw, energie of woningbouw. Dat leidt tot meer zekerheid voor ondernemers.

De opgaven vragen grote inzet van de agrarische sector. Tegelijkertijd is een krachtige landbouwsector die sterk genoeg is om de omslag naar kringlooplandbouw door te maken, een voorwaarde voor het realiseren van de doelen. Een veerkrachtige landbouw is daarbij een belangrijke drager voor de sociaaleconomische vitaliteit, landschap en leefbaarheid van het landelijk gebied. Bij (de versnelling van) de transitie naar een duurzaam voedselsysteem moeten agrarische ondernemers in staat worden gesteld om binnen de gebiedsdoelen toekomstbestendige keuzes te maken voor hun bedrijf, passend bij de gebiedsgerichte opgaven en met voldoende zekerheid voor het verdienvermogen en de bedrijfseconomische continuïteit. Het is van belang dat het perspectief voor agrarische ondernemers in de gebiedsprogramma's⁴ van de provincies volwaardig wordt meegenomen.

Met de integrale aanpak wil het kabinet borgen dat de doelen op natuur, stikstof, water en klimaat onontkoombaar worden gerealiseerd. Dat vraagt meer dan het bindend vastleggen van doelen. Er moet zeker worden gesteld dat de noodzakelijke maatregelen worden gepland, uitgevoerd en voldoende effect sorteren. De afspraken in het coalitieakkoord en de budgettaire bijlage markeren de sporen en categorieën van maatregelen, die daarvoor noodzakelijk zijn. 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. Bij elke grotere investering in het fysieke domein moet de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Daarvoor is een meer flexibele en opgave gestuurde inzet van budgetten wenselijk. Zo'n inzet draagt eraan bij dat ondoelmatige en onzekere investeringen zo veel mogelijk worden voorkomen, middelen zo doelmatig mogelijk worden ingezet en langjarig duidelijkheid en zekerheid wordt geboden aan alle betrokkenen. Van overheidszijde moet de zekerheid worden geboden dat de middelen op middellange termijn beschikbaar zijn en dat een zorgvuldige en integrale besluitvorming over de besteding is geborgd. Daarbij zijn de middelen nodig voor een langere tijd dan één kabinetsperiode. Tegelijkertijd is nog niet zeker welke projecten voor financiering in aanmerking komen, en in welk ritme precies middelen moeten worden besteed.

Op grond van artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW) kan een begrotingsfonds worden ingesteld ten behoeve van het afzonderlijk beheren van ontvangsten en uitgaven van het Rijk die

³ Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 265.

⁴ De juridische vormgeving van deze programma's of plannen staat nog niet vast, de aanduiding kan nog wijzigen.

voor een specifiek doel zijn bestemd. Het kabinet stelt voor om het fonds in te richten als een zodanig begrotingsfonds. Door de middelen onder te brengen in een begrotingsfonds kunnen ze geormerkt worden voor een specifiek doel. Hiermee wordt geborgd dat de middelen besteed worden aan de doelstellingen van het fonds en kunnen ze niet voor andere doelen worden aangewend. Bovendien blijft het saldo meerjarig beschikbaar. Hierdoor kunnen niet bestede gelden van het fonds onbeperkt worden meegenomen naar het daaropvolgende begrotingsjaar. Het instellen van een begrotingsfonds geschiedt bij wet. In dit wetsvoorstel worden de doelen, de aard van de uitgaven en de voeding van het fonds vastgelegd en er wordt een fondsbeheerder aangewezen.

3.2 Hoofdpijnen van het fonds

Het kabinet reserveert de in paragraaf 2 genoemde middelen om de hierboven geschetste uitdagingen voor natuur en landbouw op te pakken teneinde de doelen in het landelijk gebied voor natuur, water en klimaat te realiseren. Het doel van het fonds is daarom de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op de invulling van de verplichtingen die voortvloeien uit de Vogelrichtlijn⁵ en Habitatrichtlijn,⁶ de Kaderrichtlijn water (KRW)⁷ en het Verdrag van Parijs.⁸ Het gaat daarbij om de wettelijke doelstellingen die in 2030 onontkoombaar moeten zijn gerealiseerd met betrekking tot de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitats⁹ en om de restemissiedoelen van broeikasgassen, zoals die voor de landbouw en landgebruik gelden in 2030.¹⁰ In de opsomming van doelen in het voorgestelde artikel 2 zijn voorts doelen opgenomen die betrekking hebben op natuurverbetering en -herstel en op de verplichtingen van de KRW. Dit betreffen overkoepelende doelen die voortvloeien uit de genoemde internationale verplichtingen, zoals de doelen van de KRW waarvoor de maatregelen uiterlijk in 2027 moeten zijn gerealiseerd. Op deze wijze kan rekening worden gehouden met het samenhangende pakket van maatregelen dat de provincies ontwikkelen in hun gebiedsprogramma's om de opgaven voor natuur, stikstof, water en klimaat in hun gebieden te realiseren. Zoals hierboven omschreven is de verduurzaming van de landbouw een randvoorwaarde voor het succesvol behalen van de wettelijke opgaven. Om die reden wordt voorgesteld om de verduurzaming van de landbouw als doel op te nemen in de doelomschrijving van het fonds, voor zover die verduurzaming een directe relatie heeft met het behalen van de wettelijke opgaven. De context van deze doelen, is nader toegelicht in paragraaf 4 en de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 2.

In het wetsvoorstel wordt de Minister voor Natuur en Stikstof aangewezen als fondsbeheerder. Het fonds behoort tot haar portefeuille, evenals de onderwerpen natuur en biodiversiteit, de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied en het bredere stikstofbeleid. De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer, het financieel beheer van het begrotingsfonds en de verantwoording van de uitgaven. Ten behoeve van integrale weging, regie en bijsturing in de uitvoering stelt de fondsbeheerder een Meerjarenprogramma Transitie Landelijk Gebied en Natuur vast. De fondsbeheerder doet dit in samenspraak met andere betrokken bewindspersonen. De Minister van Financiën heeft een rol om het beleid en de uitgaven te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de

⁵ 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).

⁶ 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).

⁷ 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 (PB 2000, L 327).

⁸ Overeenkomst van Parijs, PbEU 2016, L 282.

⁹ Voor stikstof gaat het om de omgevingswaarden voor stikstofdepositie in artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.15a van de Omgevingswet. Het regeerakkoord kondigt aan (op p. 11) dat de omgevingswaarde voor 2035 zal worden vervroegd naar 2030. Daartoe zal een apart wetsvoorstel in procedure worden gebracht.

¹⁰ De landbouw en het landgebruik moeten voldoen aan de indicatieve restemissiedoelen 2030 die bij Klimaatnota 2022 worden vastgesteld op basis van de Klimaat en Energieverkenning 2022.

rijksbegroting. Het meerjarenprogramma wordt tegelijk met de ontwerpbegroting aangeboden aan het parlement, dat daarmee ook in de gelegenheid wordt gesteld om de uitgaven van het fonds (bij) te sturen en het budgetrecht uit te oefenen. In paragraaf 4 wordt hierop nader ingegaan.

In de eerdergenoemde hoofdlijnenbrief van 1 april 2022 is aangekondigd dat zodra de integrale gebiedsgerichte aanpak voldoende vorm heeft gekregen (uiterlijk bij het indienen van de gebiedsprogramma's juli 2023), een onafhankelijke doorrekening zal volgen van de aanpak om te beoordelen in hoeverre de verschillende doelen worden gehaald.¹¹ Deze doorrekening borgt dat de integrale aanpak die door het fonds wordt gefinancierd zal leiden tot het behalen van de doelen waarvoor dit fonds is opgericht.

De indieners van het wetsvoorstel werken voorts toe naar een stevige monitoring en een effectief ritme van verantwoording en evaluatie. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten en samenhang gezocht met de bestaande verplichtingen voor de overheid om te monitoren op de overkoepelende opgaven en de doelen, opgesomd in de doelomschrijving van artikel 2. Te denken valt aan de monitoring, die wordt uitgevoerd in het kader van de Wet natuurbescherming en later de Omgevingswet (omgevingswaarden voor stikstofdepositie). De resultaten van de monitoring worden benut om het meerjarenprogramma bij te stellen, zoals hierboven beschreven. Voorts bevat het wetsvoorstel een bepaling voor de evaluatie van de wet.

De reservering die het kabinet maakt voor het fonds is incidenteel van karakter en loopt tot 2035. Het begrotingsfonds heeft dus naar zijn aard een tijdelijk karakter. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de citeertitel van de wet en door de voorgestelde bepaling met betrekking tot het verval van de wet. Daarmee is tevens uitvoering gegeven aan de motie-Heinen/Grinwis, waarin de Tweede Kamer verzoekt om een horizonbepaling op te nemen in de instellingswet.¹²

4. Doel, reikwijdte en besluitvorming

4.1 Doelstelling

In artikel 2 van het wetsvoorstel is het doel van het fonds geformuleerd. De doelomschrijving van het fonds is vormgegeven als een limitatieve opsomming van de doelstellingen, waarop de te financieren maatregelen zich moeten richten. Het fonds heeft als doel de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen. Gekozen is voor dit begrip om duidelijk te maken dat de middelen gereserveerd zijn om de uitdagingen op te pakken die nodig zijn voor het herstel en versterken van de natuur en om de landbouwondernemingen in het landelijk gebied te ondersteunen in de veranderingen die ze daarvoor moeten doorstaan. In artikel 2, derde lid, is een vangnetbepaling opgenomen die de fondsbeheerder de bevoegdheid geeft om ook maatregelen te financieren die gericht zijn op andere sectoren (zie verder onder *Reikwijdte*). De limitatieve opsomming bevat de doelen, die centraal staan in de integrale aanpak:¹³

Stikstofreductie: De sterke overbelasting door stikstof is een van de belangrijkste drukfactoren voor de natuurkwaliteit. Een succesvolle aanpak hiervan is bepalend voor de mate waarop toestemmingverlening mogelijk is voor diverse (economische) activiteiten. In veel natuurgebieden slaat er meer stikstof neer dan de natuur aan kan en worden de zogenaamde kritische depositiewaarden (KDW) (ruim) overschreden. In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangekondigd de huidige wettelijke omgevingswaarde voor stikstofdepositie voor 2035 uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering naar voren te halen. Dit betekent dat in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de KDW moet zijn gebracht. In 2025 is dit conform de wettelijke verplichting 40% van dat areaal.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 265, pagina 10.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 148.

¹³ Zie ook de eerdergenoemde hoofdlijnenbrief van 1 april 2022, onder het kopje *Doelen van de aanpak*.

Klimaatopgave voor landbouw en landgebruik: Het kabinet heeft de ambitie om in 2030 60% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. Het wettelijke doel komt op 55% te liggen. Alle sectoren (mobiliteit, energie en industrie, woningbouw en landbouw) dragen hieraan bij. De klimaatopgave voor de landbouw en landgebruik heeft onder meer betrekking op de veehouderij, de glastuinbouw, veenweidegebieden, bomen, bossen, natuur en landbouwbodems. De landbouw en het landgebruik moeten voldoen aan de indicatieve restemissiedoelen 2030 die met uw Kamer zijn gedeeld in de brief van de Minister voor Klimaat en Energie.¹⁴ Op basis van de ramingen in de Klimaat- en Energieverkenning 2022 worden in het najaar definitieve restemissiedoelen 2030 voor alle sectoren, en dus ook voor landbouw en voor landgebruik, vastgesteld. In het coalitieakkoord wordt een indicatieve broeikasgasreductie van 5 megaton genoemd. Hierbij is bijvoorbeeld peilverhoging in het veenweidegebied aan de orde, waarbij het vasthouden of aanvoeren van water ook onderdeel is van de aanpak. Er zijn indicatieve broeikasgasreducties opgenomen voor de glastuinbouw, die niet onder van dit fonds vallen, maar binnen de doelen van het Klimaatfonds. Deze zijn dan ook uitgezonderd van het doel van dit fonds (artikel 2, vierde lid, onder a).

Natuurherstel en -verbetering: Conform de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn (VHR) is het voorkomen van verslechtering en het realiseren van een gunstige staat van instandhouding van de natuur een continue verplichting. Met de integrale aanpak worden richting 2030 onvermijdelijke stappen gezet naar het (op termijn) bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Om de VHR-doelen te bereiken moeten diverse drukfactoren worden aangepakt, binnen en buiten natuurgebieden. Naast stikstofvermindering gaat het ook over andere aspecten, zoals verbetering van waterkwaliteit en -kwantiteit, (natuur inclusieve) ruimtelijke inrichting door extra leefgebied en, gebruik van en verbindingen tussen natuurgebieden. In veel gebieden is de verdroging naast de stikstofdepositie een urgente opgave en dient ook de waterkwaliteit verbeterd te worden. Voor de wateraspecten kunnen de doelen van de KRW als uitgangspunt worden genomen, maar zijn aanvullende eisen voor kwaliteit en kwantiteit mogelijk afhankelijk van de eisen die de natuur stelt. Langetermijndoelbereik voor de VHR vereist dat er ook voldoende ruimte komt voor leefgebied buiten Natura 2000-gebieden. Dit gaat zowel over areaal natuur als over areaal extensieve en natuurinclusieve landbouw.

Waterkwaliteitsopgave: Hiervoor geldt als doel het bereiken van de goede toestand van oppervlakte- en grondwater zoals omschreven in de KRW, door het uitvoeren van de benodigde maatregelen. Dit is een geldende verplichting voor wat betreft de uitvoering van maatregelen uiterlijk 2027. De doelen voor de KRW zijn gespecificeerd tot op het niveau van de afzonderlijke waterlichamen en daarmee reeds gebiedsgericht uitgewerkt. De inzet voor de Nitraatrichtlijn levert ook een bijdrage ten aanzien van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De Europese Commissie ziet streng toe op de naleving hiervan. In het addendum bij het 7^e Actieprogramma is recent door Nederland aangegeven hoe hier invulling aan wordt gegeven.¹⁵ Op basis van de omvang van de opgave voor de verbetering van de waterkwaliteit wordt ingezet op het inrichten van 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland. Het landgebruik in de stroken zal bestaan uit natuurgrond of natuurinclusief grasland met uitmijnregime. De exacte omvang en landgebruik worden nader vastgesteld in een integrale gebiedsgerichte aanpak. Deze aanpak draagt ook bij aan de opgaven voor droogte en wateroverlast en afhankelijk van het landgebruik worden bijdragen geleverd aan vermindering van de stikstof-depositie en aanleg van extra natuur.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 813, nr. 974.

¹⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 33 037, nr. 437.

Verduurzaming landbouw met het oog op opgaven natuur, water en klimaat: Het perspectief van de agrarische ondernemer en de structuurversterking van de landbouw is essentieel onderdeel van de gebiedsprocessen en speelt daarmee een belangrijke rol in het behalen van de verplichtende doelstellingen. Het is van belang dat het perspectief voor agrarische ondernemers volwaardig wordt meegenomen in de gebiedsprogramma's en de maatregelen. Dat geldt zowel voor het perspectief van de bedrijven die stoppen als de ondernemers die doorgaan. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal de Tweede Kamer in juni nader informeren over de uitwerking van het perspectief voor de landbouw in brede zin.

Het perspectief, zowel voor stoppende ondernemers als blijvers, zit voor een belangrijk deel verweven in maatregelen die ook bijdragen aan de internationale verplichtingen. Door investeringen in innovatieve stallen op de juiste locatie te subsidiëren via gebiedsprogramma's, naast generieke normering wordt bijgedragen aan een duurzame en toekomstbestendige landbouwsector, en vormen zo een bijdrage aan de verplichtingen. Door in te zetten op omschakeling en extensivering zullen bedrijven beter in de omgeving passen. De opkoopregelingen bieden bijvoorbeeld ook perspectief op acceptabele bedrijfsbeëindiging of verplaatsing, op diverse locaties zal door het opkopen van grond, afwaardering en verpachting de omslag van blijvende ondernemers naar extensieve landbouw worden gefaciliteerd.

Om middelen te kunnen toewijzen is de verduurzaming van de landbouw als doel toegevoegd aan de opsomming van de doelomschrijving. Het kabinet stelt voor om in de omschrijving van dit doel de noodzaak van samenhang met maatregelen ten behoeve van de andere doelen te expliciteren. Daarom is de reikwijdte van dit fondsdoel ingeperkt tot de maatregelen die een directe relatie hebben met de realisatie van de vier andere doelen (zie verder onder *Reikwijdte*).

4.2 Reikwijdte

In de budgettaire bijlage van het coalitieakkoord is, op basis van diverse doorrekeningen, een indicatief pakket van maatregelen op hoofdlijnen opgenomen. Het gaat om een mix van maatregelen, gericht op bijvoorbeeld verduurzaming en innovatie, opkoop en afwaardering van landbouwgrond en de bijbehorende waterhuishouding. Tevens zijn middelen gereserveerd voor uitbreiding van het natuurareaal om zo de kwetsbare natuur verder te ondersteunen (o.a. door extra leefgebied of tegengaan versnippering) en een bijdrage te leveren aan het VHR-doelbereik. In de Budgettaire bijlage is voorts een post opgenomen met additionele middelen ten behoeve van de KRW. Deze middelen zullen primair worden ingezet voor grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden, zoals hierboven omschreven bij de doelstelling Waterkwaliteitsopgave. De waterhuishouding speelt ook een belangrijke rol bij de realisatie van andere wettelijke opgaven. Hydrologische maatregelen verbonden aan Natura2000 (tegengaan van verdroging) en de aanvoer van water naar veengebieden voor peilverhoging (en daarmee reductie broeikasgassen), zijn geen maatregelen ten behoeve van de Kaderrichtlijn water in de zin van artikel 2, tweede lid, onderdeel d, maar vallen wel binnen de afbakening van het fonds. Met deze inzet kan gecombineerd resultaat worden geboekt op alle vier de doelstellingen omtrent natuur, stikstof, water en klimaat en kan tegelijkertijd ingezet worden op extensivering van de landbouw, agrarisch natuurbeheer of natuurontwikkeling afhankelijk van de mogelijkheden in specifieke gebieden.

Het doel van het fonds is afgebakend tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen, 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. Het kan echter zijn dat bij de integrale afweging in het kader van het meerjarenprogramma andere maatregelen worden geïdentificeerd, gericht op andere sectoren, die een gelijkwaardige bijdrage leveren aan het behalen van de doelen tegen voor het fonds gelijke of lagere kosten, en zo dus helpen met de uitdagingen van landbouw en natuur. De vangnetbepaling in artikel 2, derde lid, onder a, maakt het mogelijk om die maatregelen in overweging te nemen. Een verzoek om financiering van een dergelijke maatregel uit het fonds, doen Rijk en provincie in beginsel via de

gebiedsprocessen. De fondsbeheerder toetst alvorens tot financiering over te gaan of de maatregel aantoonbaar ten minste even effectief is voor het bereiken van de fondsdoelen en niet leidt tot meer uitgaven uit het fonds.

Het voorgestelde artikel 2, derde lid, onder b, voorziet in de mogelijkheid om de ontwikkeling en ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak te financieren. Bij het hierna nog te omschrijven stelsel van kaders en afspraken (zie paragraaf 4.3) wordt nog verder uitgewerkt om welke kosten het hier gaat en hoe deze worden afgebakend. Deze bepaling gaat overigens niet over de kosten van uitvoering van de concrete maatregelen die gericht zijn op een of meer van de doelen, genoemd in het tweede lid. Die kosten vallen namelijk al onder dat tweede lid: de zinsnede *landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op* in de aanhef van dat lid omvat mede die uitvoeringskosten.

De middelen die beschikbaar worden gesteld via het fonds zijn niet de enige bron voor bekostiging van de maatregelen of de investeringen. Herstel van de natuur en de transitie van de landbouw, zoals omschreven, vergen forse investeringen van zowel overheden als ondernemers. Het kabinet benadrukt dat zeker waar het de verduurzaming van de landbouwsector betreft, ook van het bedrijfsleven en de keten (banken, toeleveranciers etc.) als geheel een bijdrage wordt verwacht. Daarnaast wordt in de werking van het fonds goede afstemming gezocht met uitgaven van middelen uit andere rijksbudgetten. Vanuit dat perspectief sluit artikel 2, vierde lid, maatregelen uit met het oog op de doelen gericht op de glastuinbouw, en de rijkswateren, voor zover deze vallen onder het Deltafonds. Deze twee categorieën passen wel onder de beschrijving van het doel voor de reductie van broeikasgassen, respectievelijk doelen van de Kaderrichtlijn water, maar voor het behalen van die doelen zullen middelen beschikbaar komen in het nog op te richten Klimaatfonds en het Deltafonds.

Wat betreft de maatregelen voor natuurherstel en verbetering zijn de middelen uit het fonds bedoeld als aanvullend naast de reguliere begroting/instrumenten en gemaakte afspraken, zoals op basis van het natuurpact. Wat betreft de maatregelen voor verduurzaming van de landbouw wordt voorgesteld om als uitgangspunt te hanteren dat deze een directe relatie hebben met het behalen van de wettelijke opgaven. Dat betekent dat meer generieke, algemene maatregelen die niet direct ondersteunend aan de doelstellingen zijn, zijn uitgesloten van financiering uit het fonds. Hiervoor zal financiering vanuit andere bronnen gevonden moeten worden. Volgens deze afbakening kan beredeneerd worden dat algemene kennisbasisprogramma's voor de agrarische sector of programma's gericht op vraagverandering bij de consument niet uit het fonds kunnen worden gedekt, maar dat maatregelen die (een bijdrage) aan meetsystematiek in stallen om ammoniak beter te meten wel gedekt kunnen worden.

4.3 Meerjarenprogramma en besluitvorming

Bij het fonds hoort een samenhangend stelsel van kaders en afspraken om tot zorgvuldige beoordeling van plannen, maatregelpakketten en toedeling van middelen te komen. Een stelsel dat een voor alle betrokken partijen duidelijk, voorspelbaar en transparant procesverloop biedt waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn omschreven. Deze 'governance van het fonds' zal tijdens de consultatiefase van dit concept-wetsvoorstel nader worden uitgewerkt. Het betreft onder meer het regulier opstellen van een meerjarenprogramma en spelregels om invulling te geven aan een zorgvuldig proces van besluitvorming over de realisatie van maatregelen gericht op het realiseren van de doelen die met het fonds beoogd worden. Randvoorwaarde hierbij is toetsing op een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen, waarvoor de minister externe expertise kan betrekken bij de besluitvorming. Afhankelijk van de te kiezen vorm zal het wetsvoorstel en de onderstaande toelichting nog kunnen worden aangevuld na de consultatiefase. Tevens is voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de uitgaven ten laste van het fonds (artikel 6, tweede lid). Om tot een zo goed

mogelijke afweging te komen bij de verdeling van de middelen is in de wet opgenomen dat de minister ook externe expertise kan betrekken bij de besluitvorming (artikel 8).

Meerjarenprogramma: Voorgesteld wordt om met een meerjarenprogramma te gaan werken, zoals ook gebruikelijk is bij andere begrotingsfondsen (Deltafonds, Mobiliteitsfonds). De Minister voor Natuur en Stikstof zal een meerjarenprogramma opstellen dat in ieder geval een budgettair overzicht bevat en zichtbaar maakt hoe de financiële middelen van het fonds worden verdeeld over verschillende beleidsterreinen en de verschillende ontvangers. Tevens bevat het meerjarenprogramma een (jaarlijkse) weergave van de voortgang van de realisatie van de met het fonds gefinancierde maatregelen. De minister stelt jaarlijks, in samenspraak met betrokken bewindspersonen, het meerjarenprogramma vast en biedt dit na goedkeuring in de ministerraad aan het parlement aan, gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel tot vaststelling van de fondsbegroting.

Het Meerjarenprogramma transitie landelijk gebied en natuur brengt de maatregelen samen die uit het fonds worden gefinancierd en daarmee invulling geven aan de doelen van het fonds en een belangrijk/substantieel deel van het beleid voor het landelijk gebied. Dit omvat maatregelen of maatregelpakketten uit de gebiedsprogramma's en landelijke (bron)maatregelen, die geheel of gedeeltelijk bekostigd worden uit het fonds. Dit meerjarenprogramma biedt hiermee inzicht in de doelmatige besteding van middelen uit het fonds.

In de beoordeling van de gebiedsprogramma's zal rekening moeten worden gehouden met de verschillen per gebied, en met de dilemma's die provincies en andere uitvoerende overheden op gebiedsniveau tegen zullen komen (tegengestelde belangen, lock-ins, meekoppelkansen). Bovendien moet het kader ook voldoende flexibel kunnen worden bijgesteld om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Met het oog daarop wordt voorgesteld om in elk geval voornamelijk in de TwT geen criteria op te nemen op basis waarvan wordt besloten tot het doen van uitgaven uit het fonds. Afhankelijk van de verdere uitwerking van het beoogde stelsel van kaders en afspraken kan op een later moment worden besloten om in de TwT dergelijke criteria op te nemen. Mogelijke alternatieve manieren om te voorzien in dergelijke criteria zijn bijvoorbeeld het NPLG (voor zover het gaat om kwaliteitscriteria waar de gebiedsprogramma's aan moeten voldoen) of tot de provincies gerichte instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), een algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet.

Integrale weging en besluitvorming: De minister zal hiertoe spelregels opstellen, die invulling geven aan een robuust mechanisme van besluitvorming. De spelregels geven inzicht in het procesverloop en de wijze waarop besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen uit het fonds verloopt, wat daarbij de te onderscheiden rollen en taken zijn en wat de besluitvormingsvereisten zijn voor het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. In de vormgeving hiervan zijn integrale weging en regie en bijsturing in de uitvoering belangrijke uitgangspunten. De fondsbeheerder neemt de beslissing om uitgaven te doen ten laste van het fonds voor maatregelen met het oog op de omschreven doelen. Voor de uitwerking van het stelsel wordt ook gekeken naar de lessen en ervaringen die zijn opgedaan met onder meer het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Nadere uitwerking: Bij de verdere ontwikkeling van de governance-structuur worden de volgende randvoorwaarden overwogen:

- De investeringen die (mede) met het fonds worden bekostigd moeten bijdragen aan realisatie van de doelen van het Rijk;
- Met de investeringen worden geen verantwoordelijkheden van andere overheden of private partijen overgenomen;
- Er wordt toegezien op een zorgvuldige en doelmatige besteding van publieke middelen, met als uitgangspunt een integrale afweging van opgaven en maatregelen die past op het betreffende

gebied of deel van het landelijk gebied. De integrale afweging heeft tot doel maatregelen te treffen die bijdragen aan het brede pallet van doelen op het gebied van natuur, stikstof, water en klimaat, en zo te voorkomen dat door het treffen van maatregelen een doel wordt bevorderd, maar een ander doel wordt tegengewerkt;

- Er wordt gezorgd voor continuïteit en beschikbaarheid van middelen ten aanzien van langlopende verplichtingen;
- De uitgaven die uit het fonds worden gefinancierd zijn gezien de tijdelijkheid van het fonds niet structureel van aard;
- Uitgaven zijn in overeenstemming met het EU-staatssteunbeleid;
- Investerings worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid, waarbij het Rijk voor de beoordeling van ecologische effecten van gebiedsprogramma's een onafhankelijke ecologische autoriteit inschakelt voor het doelbereik op de natuur- en stikstofdoelen.

5. Begroting van het fonds

5.1 Budgettaire aspecten

Het fonds wordt ingesteld ten behoeve van het toekennen van uitgaven uit de door het kabinet gereserveerde 25 miljard euro. In beginsel vormt dit de enige voeding voor het fonds. Zoals in de budgettaire bijlage bij het coalitieakkoord is opgenomen komen de middelen tot en met 2035 beschikbaar met daarbinnen een oplopende reeks tot en met 2030 van 20 miljard euro.

De fondsbeheerder dient ieder jaar op Prinsjesdag een begroting in voor het fonds. De begroting is afgeleid van het jaarlijks te actualiseren meerjarenprogramma, dat steeds tegelijk met de aanbidding van de ontwerpbegroting wordt aangeboden. Vormgeving van de fondsbegroting zal nader worden uitgewerkt. Hoofdpijnen zijn dat er middelen worden gereserveerd ten behoeve van de gebiedsprogramma's en voor generieke maatregelen en dat daarbij de afzonderlijke posten van de bijlage van het coalitieakkoord (zoals bijvoorbeeld de genoemde additionele middelen ten behoeve van KRW-doelen) zichtbaar blijven. Ook de relevante uitvoeringskosten van de uitvoerende overheden zullen uit het fonds gedekt kunnen worden. Zoals eerder aangegeven, vindt nog nadere uitwerking plaats om welke uitvoeringskosten het gaat en hoe een en ander is afgebakend. Het budgetrecht van het parlement is hiermee onverkort van toepassing op de financiële verplichtingen en uitgaven uit het fonds. De financiële middelen komen pas daadwerkelijk tot besteding na autorisatie van de geraamde uitgaven door TK en EK via de reguliere procedure voor het vaststellen van de departementale begrotingen.

5.2 Begrotingseigenschappen

Het specifiek oormerken van financiële middelen via een fonds heeft, ten opzichte van additionele investeringen via de reguliere beleidsbegrotingen, als voordeel dat het saldo meerjarig beschikbaar blijft voor het doel van het fonds. Conform de regelgeving ten aanzien van begrotingsfondsen wordt onderuitputting in enig jaar toegevoegd aan de begroting voor het volgende jaar. Dit wordt verwerkt bij eerste suppletoire begroting in het nieuwe jaar. Omgekeerd zal een overschrijding in enig jaar in het daaropvolgende jaar gecompenseerd moeten worden.

Het kabinet stelt voor om de volgende uitgangspunten te hanteren bij het fonds:

- Het tijdelijke karakter van het fonds betekent dat er na 2035 geen nieuwe middelen meer aan het fonds worden toegevoegd en geen nieuwe verplichtingen meer kunnen worden aangegaan. In artikel 10 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld te bepalen dat de wet van toepassing blijft op uitgaven die zijn gedaan voordat de wet vervalt.
- De begroting van het fonds wordt opgesteld conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Belangrijke uitgangspunten daarvan zijn een duidelijke omschrijving van de rol en verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder en het goed inzicht bieden in de voorgestelde besteding van middelen.

- In het fonds wordt gewerkt met budgetflexibiliteit conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.
- Middelen worden in principe getrancheerd overgeheveld. Op die manier kan, ook richting 2030, rekening worden gehouden met nieuwe inzichten, bijvoorbeeld over de invulling van de opgaven of de effectiviteit van maatregelen, en is integrale besluitvorming mogelijk.
- Als uiteindelijk blijkt dat middelen niet volledig nodig zijn om de afgesproken maatregelen te financieren, zullen de overtollige middelen terugvloeien naar de fondsbegroting.

6. Ontvangsten en uitgaven ten laste van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, van de CW worden in artikel 5 van het onderhavige wetsvoorstel de ontvangsten en in artikel 6 de uitgaven van het fonds gespecificeerd.

Het Transitiefonds zal worden gevoed met een bijdrage uit de algemene middelen (onderdeel a). Voeding door middel van bijdragen uit andere departementale begrotingen of fondsbegrotingen is eveneens mogelijk (onderdeel b). Dit is nodig als bijvoorbeeld reeds toegekende middelen aan departementen niet volledig benut worden en terugvloeien naar het fonds. Ook kan er sprake zijn van bijdragen van derden (onderdeel c). Hierbij kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden of private partijen. Een soortgelijke bijdrage aan het fonds is niet direct voorzien, maar kan niet worden uitgesloten en voorgesteld wordt om deze mogelijkheid open te houden.

Om de doelen van het fonds te kunnen realiseren, zullen uitgaven ten laste van het fonds worden gedaan. De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften onderscheidt diverse financiële instrumenten, zoals subsidies, bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk of bijdragen aan medeoverheden, en bijdragen aan derden. In beginsel geldt bij de keuze voor een financieel instrument, dat een efficiënte uitvoering doorslaggevend is.

Het kabinet stelt daarom verschillende opties voor langs welke weg een beroep op het fonds kan worden gedaan, namelijk:

a. subsidies aan publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen;

Dit betreft zowel reguliere subsidies als specifieke uitkeringen in de zin van de Financiële-verhoudingswet. De grondslag voor specifieke uitkering is noodzakelijk voor het ondersteunen van de processen en samenwerking met de provincies in het kader van NPLG. De uitkering kan zich in het voorkomende geval echter ook rechtsreeks tot een gemeente of waterschap richten, bijvoorbeeld omdat de provincie een maatregel in het gebiedsprogramma aankondigt waarvoor het waterschap de gewezen uitvoerder is, onverminderd de rol van de provincie als gebiedsautoriteit en haar regie op het komen tot passende maatregelen of maatregelpakketten die bijdragen aan het realiseren van de doelen. In de toelichting bij het voorgestelde artikel 7 TwT wordt besproken welke regelgeving van toepassing is op de subsidies die worden verstrekt met middelen uit het fonds.

b. bijdragen aan andere begrotingen of fondsen van het Rijk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016;

Het kabinet stelt voor deze grondslag op te nemen om vanuit het fonds maatregelen te kunnen financieren naar aanleiding van voorstellen die andere bewindspersonen hebben ontwikkeld. Het kan daarbij gaan om (een bijdrage aan) de inzet van een generiek instrument op basis van een behoefte die de provincies hebben geformuleerd in hun gebiedsprogramma's, maar ook om de financiering van een voorstel dat een beleidsverantwoordelijke minister op eigen initiatief indient.

c. andere uitgaven.

De bepaling heeft de functie van een vangnetbepaling, om te voorzien in uitgaven die hiervoor niet zijn benoemd, maar die wel passen binnen de reikwijdte van het fonds.

7. Gevolgen van het wetsvoorstel

7.1 Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot extra financiële uitgaven bij de Rijksoverheid of bij decentrale overheden. De beoogde wet betreft uitsluitend de vormgeving van het fonds en heeft daarmee alleen gevolgen voor de inrichting van de rijksbegroting. Het fonds wordt namelijk geen nieuwe entiteit. Voorgesteld wordt dat de Minister voor Natuur en Stikstof de fondsbeheerder is en voor het beheer van het fonds wordt wel ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld.

7.2 Regeldrukeffecten

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een structurele wettelijke inbedding van het fonds, omkleed met de waarborgen, behorend bij de instelling van een begrotingsfonds. Het wetsvoorstel zelf leidt – afgezien van verwaarloosbare kennisnamekosten – derhalve niet tot extra regeldrukkosten voor bedrijven.

8. Verhouding met Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De maatregelen die vanuit het fonds kunnen worden gefinancierd, moeten zich richten op de opgaven voor natuur, water en klimaat, die in het landelijk gebied van het Nederlandse deel van het Koninkrijk der Nederlanden moeten worden gerealiseerd.

9. Advies en consultatie

P.M.

Artikelsgewijze toelichting (versie 19 april)

Artikel 2 Instelling, doel en bereik van het fonds

Eerste lid

De fondsnaam brengt tot uitdrukking dat het fonds in de eerste plaats bedoeld is voor het verminderen van de emissie en depositie van stikstof op de natuur en de daarvoor benodigde transitie van de landbouwsector en het landelijk gebied.

Tweede lid

De zinsnede *landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op* in de aanhef van het tweede lid omvat mede de kosten van uitvoering van de maatregelen die gericht zijn op een of meer van de doelen.

De term *natuurmaatregelen* is niet beperkt tot beschermde natuurgebieden en betreft bijvoorbeeld ook hydrologische maatregelen om de verdroging van natuur te bestrijden, de wateraanvoer naar veenweidegebied voor peilverhoging om reductie van CO₂ te bewerkstellingen en grootschalig beekherstel om een bijdrage te leveren aan de doelen van de Kaderrichtlijn water.

Onderdeel a verwijst naar de drie in de wet vastgelegde reductieverplichtingen ('omgevingswaarden') voor stikstofdepositie voor de jaren 2025, 2030 en 2035. In 2035 mag de stikstofdepositie op ten minste 74% van het areaal van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter zijn dan de zogenoemde kritische depositiewaarde van die habitats, dat wil zeggen de hoeveelheid waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand is uit te sluiten. In het regeerakkoord is aangekondigd dat de omgevingswaarde voor 2035 zal worden vervroegd naar 2030.¹⁶ Daartoe zal een ander wetsvoorstel in procedure worden gebracht. De drie omgevingswaarden zijn nu nog vastgelegd in artikel 1.12a van de Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, volgens planning op 1 januari 2023. In de Omgevingswet zijn de drie waarden vastgelegd in artikel 2.15a. De TwT treedt naar verwachting eerder in werking dan medio 2023, na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Onderdeel b verwijst naar de klimaatopgave voor de landbouw en het landgebruik, die bestaat uit het reduceren van broeikasgasemissies en het vastleggen van koolstof in bomen, planten en de bodem. In de Klimaatwet is vastgelegd dat Nederland 55% broeikasgasreductie moet halen in 2030 ten opzichte van 1990. Dat reductiedoel is vertaald in indicatieve restemissiedoelen voor de sectoren onder de Klimaatwet, waaronder de landbouw en het landgebruik. In de loop van 2022 zullen in de Klimaatnota definitieve restemissiedoelen 2030 worden vastgesteld waaraan de landbouw en het landgebruik moeten voldoen. Landgebruik valt ook onder de verplichtingen uit de Europese verordening inzake landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF), in onderdeel b verkort aangeduid als *verordening landgebruik* (zie de begripsomschrijving in artikel 1).

Onderdeel c richt zich op de Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen van Nederland op het gebied van natuur op grond van:

- de Vogelrichtlijn;
- de Habitatrichtlijn;
- het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefomgeving (Verdrag van Bern);
- het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn);
- het Verdrag inzake biologische diversiteit (Biodiversiteitsverdrag);

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, p. 11.

- de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Verdrag van Ramsar).

De zinsnede in onderdeel c "het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden" 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 natuurwaarden die onder het specifieke beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden vallen. De in onderdeel a bedoelde omgevingswaarden voor stikstofreductie zijn feitelijk een doelstelling ter ondersteuning van het realiseren van de doelstellingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Dat vergt een meer omvattende aanpak dan het terugdringen van de emissie en depositie van stikstof, ook al omdat daar waar de stikstofbelasting 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.

Maar de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn verplichten niet alleen tot instandhouding van Natura 2000-gebieden. De Vogelrichtlijn verplicht daarnaast tot bescherming van alle van nature in het wild levende soorten. De Habitatrichtlijn verplicht ook tot bescherming van de soorten genoemd in bijlagen IV en V. Op grond van de Habitatrichtlijn moet voor alle soorten en habitats onder de reikwijdte van de richtlijn een gunstige staat van instandhouding worden bereikt, ook buiten de Natura 2000-gebieden. Door te voldoen aan de verplichtingen van beide richtlijnen, wordt tevens voor een groot deel voldaan aan de verplichtingen van de Verdragen van Bern en Bonn, het Biodiversiteitsverdrag en het Verdrag van Ramsar. De bijlagen bij het Verdrag van Bern vermelden enkele diersoorten die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. In bijlage I bij het Verdrag van Bonn worden enkele diersoorten genoemd die niet zijn genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn. En het Biodiversiteitsverdrag verplicht tot specifieke aandacht voor de rode-lijst-soorten, soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd. De zinsnede in onderdeel c "en het behoud of herstel van diersoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen" ziet op al deze opgaven. Maatregelen gericht op de internationale biodiversiteitsopgave kunnen ook buiten de beschermde gebieden gericht worden, zoals op uitbreiding en verbetering van leefgebied of basiskwaliteit natuur.

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, en na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) in artikel 2.18, eerste lid, onder g, onder 1° en 2°, Ow en – op grond van de artikelen 2.24, eerste lid, en 2.31a, eerste lid, aanhef en onder a en d, Ow – artikel 3.57 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel d richt zich op de Europese verplichtingen van Nederland op het gebied van water op grond van de Kaderrichtlijn water (KRW). De richtlijn heeft tot doel het bereiken van een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater. Bij het oppervlaktewater worden chemische en ecologische aspecten onderscheiden, bij grondwater chemische en kwantitatieve aspecten.

Als onderdeel van de KRW worden iedere zes jaar stroomgebiedbeheerplannen opgesteld, met een uitwerking van de toestand, de doelen, de opgave en de maatregelen. De KRW legt een relatie met beschermde gebieden onder diverse andere richtlijnen, zoals de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Nitraatrichtlijn. Met het KRW-maatregelprogramma wordt ook een overzicht gegeven van de relevante maatregelen die worden genomen voor de beschermde gebieden. Met de uitvoering van het fonds gericht op de doelen van a, b en c wordt een bijdrage geleverd aan de doelen van de KRW voor het oppervlakte- en grondwater. Maatregelen die worden voorzien onder onderdeel d

zijn het inrichten van 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland het inrichten van 100-250 meter brede bufferstroken in beekdalen in de zandgebieden van Centraal Nederland, Oost-Nederland en Zuid-Nederland. Met name hier ligt een opgave, waarvoor in de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen voor 2022-2027 nog onvoldoende maatregelen waren opgenomen. Met deze aanpak wordt de belasting van deze watersystemen met stikstof, maar ook fosfaat en bestrijdingsmiddelen, vanuit de landbouw verminderd. Met het behalen van doelen voor nutriënten wordt een significante bijdrage geleverd aan het ecologische herstel van de beken. Deze inzet is ook afgesproken als onderdeel van de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Afhankelijk van het landgebruik in de bufferstroken kan tevens een bijdrage worden geleverd aan het areaal natuur en de vermindering van de stikstofdepositie. Daarnaast kan met een integrale aanpak een bijdrage worden geleverd aan de zoetwatervoorziening en het voorkomen van wateroverlast.

Onderdeel e (verduurzaming): zie paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Derde lid

Onderdeel a

Onderdeel a bevat een vangnetbepaling voor andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen die minstens even effectief zijn voor het bereiken van de doelen van het tweede lid en niet leiden tot meer uitgaven uit het fonds. De bepaling zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om op kosten van het fonds een industriële inrichting in het landelijk gebied aan te kopen of te verplaatsen of voor de bekostiging van andere maatregelen in de industrie, bouw of mobiliteit die leiden tot een grotere of snellere stikstofreductie en niet leiden tot meerkosten voor het fonds. Bij de overweging vindt een integrale afweging plaats waarbij niet alleen naar de stikstofopbrengsten, maar ook naar de effecten voor de andere doelstellingen gekeken wordt, zoals wat het betekent voor de klimaatopgave die aan de landbouw als emissiebron is gekoppeld. De klimaatdoelen zijn toebedeeld aan de sectoren en hangen vast aan de bronnen van de emissies, zoals uit de landbouw en het landgebruik. Bij de weging dient hiermee rekening gehouden te worden. Onderdeel a biedt geen ruimte voor bekostiging van een maatregel voor andere doelen dan de in het tweede lid genoemde doelen.

De term *landelijk gebied* sluit aan bij de betekenis daarvan in de Wet inrichting landelijk gebied en de Omgevingswet. Het begrip is daar indirect gedefinieerd door te bepalen waarop kavelruil in het landelijk gebied *geen* betrekking kan hebben. Voor kavelruil gelden onderscheiden regimes, al naar gelang de ruil plaatsvindt in het landelijk of stedelijk gebied. Bepalend is of in een bestemmingsplan of omgevingsplan aan een perceel een stedelijke functie wordt toegekend.

De formulering *gebiedsgerichte aanpak* doelt op de in voorbereiding zijnde provinciale gebiedsprogramma's. De precieze juridische vormgeving van die programma's staat nog niet vast. De verwijzing in de wettekst zal in een later stadium zo mogelijk worden gepreciseerd.

Onderdeel b

Concrete maatregelen voor de doelen van het tweede lid kunnen worden gefinancierd uit het Transitiefonds, inclusief de kosten van uitvoering van die maatregelen. Dergelijke maatregelen kunnen zijn opgenomen in de provinciale gebiedsprogramma's, maar daarin zullen naar verwachting ook andersoortige maatregelen staan dan maatregelen voor de doelen van het tweede lid. Die andere maatregelen kunnen niet uit het fonds worden bekostigd, maar het is de bedoeling dat uit het fonds wél de relevante kosten van de transitie van het landelijk gebied kunnen worden gefinancierd. Bij het nog in voorbereiding zijnde stelsel van kaders en afspraken (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting) wordt nog verder uitgewerkt om welke kosten het hier gaat en hoe deze worden afgebakend.

Vierde lid

Zie paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3 Beheer van het fonds

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat het Transitiefonds een begrotingsfonds is als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, CW. De CW-bepalingen over begrotingsfondsen, zoals bepalingen over de inrichting van de begroting, het indienen en wijzigen van de begroting en het afleggen van verantwoording over de bestedingen, zijn daarmee van toepassing op deze wet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof met het beheer van het fonds is belast. De bepaling geeft uitvoering aan artikel 2.11, derde lid, onderdeel b, CW, dat voorschrijft dat dit wordt vastgelegd in de wet tot instelling van het begrotingsfonds. De beheertaak houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor de indiening van en verantwoording over de begroting van het fonds conform de bepalingen van de CW en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Artikel 4 Meerjarenprogramma Transitiefonds landelijk gebied en natuur

Eerste lid

Gelijktijdig met de begroting wordt een meerjarenprogramma opgesteld en naar het parlement gestuurd, ter versterking van het budgetrecht en de informatiepositie van het parlement.

Tweede lid

Het meerjarenprogramma biedt informatie over de meerjarige uitgaven voor de investeringen die direct ten laste van de begroting van het fonds worden gebracht alsook over de investeringen die ten laste worden gebracht van de andere begrotingen van het Rijk, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, CW. Het maakt zichtbaar welk verband er bestaat tussen de direct ten laste van het fonds gefinancierde subsidie-uitgaven aan provincies, gemeenten of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen op basis van artikel 6, eerste lid, onder a, van dit wetsvoorstel en uit het fonds voortvloeiende uitgaven via bijdragen aan andere begrotingen van het Rijk conform artikel 6, eerste lid, onder b. Het meerjarenprogramma geeft tevens een overzicht van toekomstige en lopende investeringen die worden gefinancierd uit het fonds op verschillende beleidsterreinen. Hiermee wordt meer inzicht over het verloop van de investeringen uit het fonds verschaft via een bijlage bij de jaarlijkse ontwerpbegroting van het fonds.

Artikel 5 Ontvangsten van het fonds

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW worden in dit artikel de aard van de ontvangsten van het fonds als een begrotingsfonds gespecificeerd.

Onderdeel a

Met algemene middelen worden generale inkomsten van het Rijk bedoeld die beheerd worden door de Minister van Financiën in het kader van het begrotingsbeheer van het Rijk op grond van de CW.

Een deel van de generale ontvangsten van het Rijk wordt met instemming van het parlement geormerkt ter financiering van de uitgaven van het fonds.

Onderdeel b

Bij bijdragen ten laste van andere begrotingen van het Rijk kan worden gedacht aan ontvangsten op de begroting van het fonds door bijvoorbeeld verrekening met een uitvoerend departement als gevolg van het verschil tussen geraamde en gerealiseerde uitgaven. Dit kan het geval zijn als vanuit het fonds een bijdrage beschikbaar is gesteld aan, of een budget is overgeheveld naar, een andere begroting van het Rijk op grond van artikel 6, eerste lid, onder b, en die gelden niet volledig zijn besteed.

Onderdeel c

Dit onderdeel is een vangnetbepaling. Op basis van deze bepaling kunnen ontvangsten worden verantwoord die passen binnen de doelstellingen van het fonds, maar niet gekwalificeerd kunnen worden als ontvangsten onder a of b. Bij bijdragen van derden kan worden gedacht aan bijdragen van bijvoorbeeld de Europese Unie, medeoverheden zoals een gemeente of een provincie of privaatrechtelijke (rechts)personen.

Artikel 6 Uitgaven van het fonds

Eerste lid

In overeenstemming met artikel 2.11, derde lid, onderdeel a, CW wordt in artikel 6, eerste lid, de aard van de uitgaven uit het fonds gespecificeerd. Uitgaven van het fonds zijn altijd ter verwezenlijking van het doel, genoemd in artikel 2, tweede lid, en ter bekostiging van de maatregelen, bedoeld in het tweede of derde lid van dat artikel.

Onderdeel a

Onderdeel a biedt de mogelijkheid om subsidies ten laste van het fonds te brengen. Een subsidie is een aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.¹⁷ Het kan gaan om subsidies aan provincies, gemeenten, waterschappen of andere publiekrechtelijke rechtspersonen, privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen, inclusief samenwerkingsverbanden van natuurlijke personen, zoals maatschappen en vennootschappen onder firma, die in de landbouwsector gebruikelijk zijn. In de toelichting bij artikel 7 TwT wordt besproken welke regelgeving van toepassing is op de subsidies die worden verstrekt op kosten van het fonds.

Indien de subsidies onder voorwaarden worden verstrekt aan provincies en gemeenten, zijn die subsidies specifieke uitkeringen als bedoeld in de Financiële-verhoudingswet. Conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften worden zij dan niet via het instrument 'Subsidies' maar via het instrument 'Bijdrage aan medeoverheden' uitgekeerd.

Onderdeel b

Op basis van onderdeel b is het mogelijk om vanuit het fonds bijdragen beschikbaar te stellen aan of budgetten over te hevelen naar andere begrotingen van het Rijk, waarna de betreffende voorstellen vanuit de betrokken andere begrotingen van het Rijk worden gefinancierd. Dit kunnen op grond van artikel 2.1 CW departementale begrotingen zijn, maar ook niet-departementale begrotingen, zoals andere begrotingsfondsen. Bijdragen aan of budgetoverhevelingen naar andere

¹⁷ Zie artikel 4:21, eerste lid, Awb.

begrotingen van het Rijk ten laste van het fonds kunnen conform de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften via het instrument 'Bijdrage aan (andere) begrotingshoofdstukken' in de begroting van het fonds worden geraamd. Budgetoverhevelingen vallen zodoende onder de term 'bijdrage' in onderdeel b. Het is derhalve mogelijk om middelen beschikbaar te stellen door middel van het periodiek overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk via het reguliere begrotingsproces in het kader van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften. Bij een overheveling van het budget naar een ander begrotingsfonds wordt de werkelijke investering verantwoord op de begroting van dat andere fonds. Voor de nadere uitwerking van de departementale route kunnen bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

Onderdeel c

Onderdeel c is een vangnetbepaling. Hieronder kunnen overige uitgaven uit het fonds worden bekostigd, zoals de uitgaven voor personeel en materieel voor het beleidsproces en voor de ondersteuning van de bedrijfsvoering of uitgaven voor ICT samenhangend met het fondsbeheer. Deze uitgaven kunnen ook via jaarlijks overhevelen van budgetten naar andere begrotingen van het Rijk geschieden. Nadere uitwerking van deze uitgaven vindt plaats in de jaarlijkse voorstellen van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds. De verantwoording over de apparaatsuitgaven van het fonds vindt plaats via het jaarverslag van het Ministerie van LNV.

Tweede lid

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 voorgestelde uitgaven.

Het tweede lid doelt niet op de voorwaarden die zullen worden verbonden aan de subsidies en subsidieregelingen die uit het fonds worden bekostigd. Die voorwaarden worden immers geregeld bij of krachtens de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, althans voor zover de subsidie wordt verstrekt (voor zover nodig na overheveling van het daarvoor benodigde budget uit het fonds naar de betrokken begroting met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b, TwT) door een bewindspersoon van het Ministerie van EZK of LNV. In de tekst van het tweede lid is dat tot uitdrukking gebracht met de formulering "Onverminderd de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies".

Artikel 7 Subsidieverstrekking

Als subsidies worden verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van EZK of LNV, dan is daarop de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies van toepassing. Die Kaderwet geeft de bevoegdheid om subsidies te verstrekken rechtstreeks op grond van die wet of krachtens een algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling op grond van die wet. In de amvb of regeling wordt onder andere geregeld voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, onder welke voorwaarden en welke verplichtingen voor de subsidie-ontvanger gelden.

De aanduiding van de bevoegde ministers in de Kaderwet is nog niet aangepast aan de portefeuilleverdeling van het kabinet-Rutte IV. Die aanpassing zal worden meegenomen in een ander wetsvoorstel, maar is niet nodig om de Minister voor Natuur en Stikstof bevoegd te maken: die bevoegdheid ontleent zij aan haar benoeming bij koninklijk besluit op grond van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet.¹⁸

De Minister voor Natuur en Stikstof is ook bevoegd om subsidies te verstrekken voor het KRW-doel van artikel 2, tweede lid, onder d, ook al behoren de onderwerpen 'water' en KRW als zodanig niet tot haar portefeuille. Het KRW-doel van het fonds valt immers onder de in artikel 2a Kaderwet EZK- en LNV-subsidies genoemde onderwerpen landbouw en natuur.

¹⁸ ABRvS 10 oktober 2001, AB 2001, 352.

Artikel 2, derde lid, TwT biedt de mogelijkheid om, onder de in dat lid omschreven voorwaarden, andere maatregelen dan landbouw- of natuurmaatregelen te bekostigen uit het fonds, zoals het verstrekken van een subsidie aan de provincie voor de aankoop van een papierfabriek in het landelijk gebied. Dergelijke subsidies zullen niet zonder meer vallen onder de in artikel 2a Kaderwet EZK- en LNV-subsidies genoemde onderwerpen, terwijl het denkbaar is dat zo'n alternatieve maatregel wel wordt aangekondigd in een provinciaal gebiedsprogramma. Als de Minister voor Natuur en Stikstof subsidie verstrekt aan de provincie voor de uitvoering van zo'n programma of van een aantal daarin aangekondigde maatregelen, dan zou het onpraktisch kunnen zijn als die minister niet ook bevoegd is om de subsidie voor die alternatieve maatregel te verstrekken. Om die reden verruimt artikel 7 de reikwijdte van de Kaderwet met de in artikel 2, derde lid, TwT bedoelde andere maatregelen.

Als subsidies worden verstrekt met gebruikmaking van middelen uit het fonds door een andere bewindspersoon dan de Minister voor Natuur en Stikstof, dan is voorafgaande overheveling vereist van die middelen naar de begroting van het betrokken ministerie met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b. Als de subsidies na overheveling worden verstrekt door een bewindspersoon van een ander ministerie dan EZK of LNV, dan is op die subsidies niet de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies van toepassing, maar de subsidie-kaderwet van dat andere ministerie, bijvoorbeeld de Kaderwet subsidies I en M, als de subsidie wordt verstrekt door een bewindspersoon van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Subsidies aan gemeenten of provincies worden in artikel 15a, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet aangemerkt als specifieke uitkeringen. Hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet bevat speciale regels met betrekking tot de totstandkoming van regelingen op basis waarvan specifieke uitkeringen worden verstrekt en de financiële verantwoording over de besteding van deze uitkeringen. Die regels gelden ook voor subsidies aan gemeenten of provincies op grond van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies. Dat volgt expliciet uit artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet ("Onverminderd hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet").

Voor zover de subsidies uit het fonds worden verstrekt met toepassing van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies, is die wet de grondslag voor de te nemen subsidiebesluiten, ook voor zover de subsidie wordt verstrekt voor een maatregel als bedoeld in artikel 2, derde lid, TwT. Dat betekent dat voor de rechtsbescherming tegen die besluiten de rechtsgang geldt van de Kaderwet. Tegen een subsidiebesluit kan bezwaar worden gemaakt en tegen de beslissing op bezwaar staat beroep in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹⁹ Voor subsidies die op kosten van het fonds, na overheveling met toepassing van artikel 6, eerste lid, onder b, TwT, worden verstrekt door een bewindspersoon van een ander ministerie dan EZK of LNV, geldt de rechtsgang van de subsidie-kaderwet van dat andere ministerie.

Artikel 8 Onafhankelijk advies

Mede aan de hand van de nog uit te werken criteria (zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting) zullen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bestedingen uit het fonds vooraf worden getoetst door een onafhankelijke instantie of onafhankelijke experts. Tijdens de consultatiefase van dit concept-wetsvoorstel zal die toets nader worden uitgewerkt. Afhankelijk van de te kiezen vorm kan de voorgestelde wettekst hierop worden aangevuld na de consultatiefase.

Artikel 9 Evaluatiebepaling

¹⁹ Zie voor dat laatste de vermelding van de Kaderwet in artikel 4 van bijlage 2 Awb.

In navolging van andere wetten tot instelling van een begrotingsfonds²⁰ schrijft dit artikel voor dat de TwT wordt geëvalueerd. Het evaluatieverslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt naar het parlement verzonden.

De termijn voor die evaluatie (toezending van het evaluatieverslag aan het parlement ~~is~~ binnen vier jaar na de inwerkingtreding van de wet) is gelijk aan de termijn voor de evaluatie van het Klimaatfonds, in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de instelling van dat fonds (Tijdelijke wet Klimaatfonds).

Artikel 10 Inwerkingtredings- en horizonbepaling

Het is de bedoeling dat de wet uiterlijk in werking treedt in de zomer van 2023, zodat het wetsvoorstel tot vaststelling van de eerste begrotingsstaat voor het fonds, kan worden ingediend bij de Tweede Kamer op Prinsjesdag 2023 (19 september 2023), voor het begrotingsjaar 2024. Artikel 2.23, eerste lid, CW bepaalt dat een wetsvoorstel tot vaststelling van een begrotingsstaat wordt ingediend bij de Tweede Kamer op de derde dinsdag in september van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar. Om een ontwerpbegroting van dit fonds in te kunnen dienen, dient het fonds te zijn ingesteld. Dit brengt met zich mee dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet moet zijn verheven en in werking moet zijn getreden vóór de indiening van de eerste ontwerpbegroting.

De wet is tijdelijk; zij zal in beginsel gelden tot en met 2035. Zij vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, maar blijft van toepassing op uitgaven uit het fonds die voordien zijn gedaan. Bij de bepaling van het tijdstip van verval kan zo nodig rekening worden gehouden met uitgaven die nog niet zijn gedaan, maar waarvoor al wel verplichtingen zijn aangegaan. Na het vervallen van de TwT kunnen uiteraard geen nieuwe middelen aan het fonds worden toegekend.

De Minister voor Natuur en Stikstof,

²⁰ Zie artikel V van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, artikel 7 van de Wet defensiematerieelbegrotingsfonds, artikel 9 van de Wet Mobiliteitsfonds en artikel 11 van het voorstel voor een Wet Nationaal Groeifonds (Kamerstukken 35 976).