

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 november 2022 en het nader rapport d.d. 14 december 2022, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Natuur en Stikstof, mede namens de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 juli 2022, nr. 2022001617, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 november 2022, nr. W11.22.0139/IV, bied ik U hierbij aan.

In het navolgende ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2.11 van de Comptabiliteitswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het fonds is gericht op financiering van maatregelen, met het oog op de beoogde transitie van het landelijk gebied, die gestalte krijgt door uitvoering van de brede gebiedsgerichte aanpak. In de doelomschrijving en de beoordelingscriteria ontbreekt het vereiste dat de te financieren maatregelen passen binnen de voorgestane brede gebiedsgerichte aanpak. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen. Voorts komen maatregelen gericht op andere sectoren dan de landbouw en natuur volgens het wetsvoorstel slechts in uitzonderlijke gevallen voor financiering uit het fonds in aanmerking. Niet duidelijk is wat moet worden verstaan onder

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

uitzonderlijke omstandigheden. De Afdeling adviseert in de toelichting daarover duidelijkheid te geven.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond bij het fonds

Door de uitstoot van stikstof en broeikasgassen en door onvoldoende schoon water is de natuur in Nederland onder grote druk komen te staan. Ook wordt op veel plekken de draagkracht van het bodem- en watersysteem overschreden. Steeds meer dieren en planten verdwijnen en de natuur verzwakt en verschaalt. Het is daarom nodig de biodiversiteit te herstellen en een balans te bereiken tussen wat de natuur kan dragen en wat onze samenleving van haar vraagt. Daarom zijn ingrijpende maatregelen nodig in de ruimtelijke inrichting en het gebruik van het landelijk gebied.

De regering wil die opgave oppakken met een brede gebiedsgerichte aanpak.² Die gebiedsgerichte aanpak zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dat programma richt zich op drie kerndoelen: het in een samenhangende aanpak realiseren van de (Europese) verplichtingen op het terrein van (1) natuur (met als onderliggend doel de stikstofopgave) (2) water en (3) klimaat.³

Omdat de voormelde brede gebiedsgerichte aanpak langjarig, voorspelbaar en coherent beleid vereist, stelt de regering met het voorgestelde fonds incidenteel tot en met 2035 cumulatief € 24,3 miljard beschikbaar.⁴

2. Doelomschrijving

In de doelomschrijving is beschreven dat het fonds als doel heeft de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen met het oog op de vermindering van stikstofdepositie, emissie van broeikasgassen, het bereiken van de instandhoudingdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische toestand van watersystemen. Daarnaast gaat het om financiering van verduurzaming van de landbouw, met het oog op het bereiken van die doelstellingen.⁵

De regering beoogt die doelen te bereiken door middel van een transitie in het landelijk gebied waaraan vorm gegeven moet worden door een integrale, brede gebiedsgerichte aanpak.

Aan de keuze voor de instelling van het fonds ligt onder meer de overweging ten grondslag dat bij elke grote investering in het fysieke domein de samenhang tussen de verschillende opgaven in een gebied het vertrekpunt zijn. Voorts is het, omdat de maatregelen in de integrale gebiedsgerichte aanpak zijn belegd bij verschillende ministeries en provincies, van belang dat het overzicht en de samenhang in de middelen blijvend helder is. Tegelijkertijd is het nog niet zeker welke projecten voor

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.

³ Startnotitie Nationaal Programma Landelijk gebied, 10 juni 2022.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁵ Voorgesteld artikel 2, tweede lid.

financiering in aanmerking komen en in welk ritme precies middelen moeten worden besteed.⁶

De brede gebiedsgerichte aanpak zal voor een belangrijk deel vorm krijgen in het Nationaal Programma Landelijk Gebied.⁷ Daarin zal invulling worden gegeven aan de manier waarop en de maatregelen waarmee aan de beoogde transitie van het landelijk gebied uitvoering wordt gegeven en worden de maatregelen waarmee de voormelde doelstellingen moeten worden bereikt uitgewerkt. Het NPLG legt structurerende keuzes en (regionale) doelen vast, als basis voor integrale provinciale programma's landelijk gebied.⁸ Daarmee wordt de samenhang tussen de verschillende maatregelen bewaakt en het overzicht gegeven welke maatregelen nodig zijn en getroffen zullen worden.

In de voorgestelde doelomschrijving ontbreekt een directe koppeling tussen de te financieren maatregelen en de brede gebiedsgerichte aanpak zoals die vorm krijgt in het NPLG. In de voorgestelde beoordelingscriteria die de Minister hanteert is evenmin het vereiste van overeenstemming met de brede gebiedsgerichte aanpak en het NPLG als vereiste opgenomen.⁹ Waar het uitgangspunt is dat de doelen voor natuur, stikstof en water behaald worden door verwezenlijking van de transitie middels de uitvoering van de plannen en maatregelen zoals die gestalte krijgen in de voorgenomen brede gebiedsgerichte aanpak, is het nodig dat duidelijk is dat de financiering vanuit het fonds is gericht op maatregelen voor de realisering van die gebiedsgerichte aanpak. Daarmee wordt wettelijk verankerd dat het moet gaan om maatregelen die daadwerkelijk zullen bijdragen aan de integrale gebiedsgerichte aanpak.

De Afdeling adviseert in de doelomschrijving tot uitdrukking te brengen dat de uit het fonds te financieren maatregelen worden getroffen ter uitvoering van de brede gebiedsgerichte aanpak, en in de beoordelingscriteria op te nemen dat de Minister te financieren maatregelen beoordeelt op de overeenstemming met de brede gebiedsgerichte aanpak, zoals uitgewerkt in het NPLG.

Het advies is deels gevolgd. Aan artikel 5 (nieuw) is een beoordelingscriterium toegevoegd dat de samenhang van maatregelen met de gebiedsgerichte aanpak expliciteert (derde lid, onder a). Het kabinet deelt de constatering van de Afdeling dat de gebiedsgerichte integrale aanpak de basis vormt voor het succesvol realiseren van de opgaven in het landelijk gebied. De gebiedsgerichte aanpak is echter niet het enige waarop het kabinet inzet. Rijk en medeoverheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen. Het gaat om een mix van gebiedsgerichte en landelijke maatregelen. Daartoe behoren de maatregelen 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. Maar het Rijk zal ook maatregelen treffen die zich niet direct onderdeel zijn van de gebiedsgerichte aanpak, maar nodig zijn om de juiste omstandigheden en kaders te creëren voor bijvoorbeeld agrarische ondernemers om de

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

⁷ Memorie van toelichting paragraaf 3.1.

⁸ Startnotitie Nationaal Programma Landelijk gebied, 10 juni 2022, bladzijde 18. Structurerende beleidskeuzes zijn daarin omschreven als: beleidsuitspraken over de (on)wenselijkheid van (nieuwe) activiteiten in het landelijk gebied ten opzichte van andere activiteiten/functies in het ruimtegebruik, of ten opzichte van het functioneren van het water- en bodemsysteem, resulterend in een ruimtelijke strategie op hoofdlijnen.

⁹ Bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet klimaatfonds is wel geregeld dat de Minister de te financieren maatregelen uit dat fonds beoordeelt op overeenstemming met het Klimaatplan, voorgesteld artikel 3, derde lid, aanhef en sub a.

nodige veranderingen door te voeren. Te denken valt aan stimulerende maatregelen, gericht op het versterken van ondernemerschap en innovatie. Ook wil het kabinet in de vormgeving van het fonds ruimte laten voor de situatie waarin het Rijk besluit om bij te sturen als de resultaten van de gebiedsgerichte aanpak achterblijven. Het kabinet overweegt om die reden dat het niet past om in de doelomschrijving op te nemen dat de maatregelen worden getroffen ter uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak, zoals de Afdeling adviseert. De relatie tussen het fonds en de gebiedsgerichte aanpak komt overigens ook tot uitdrukking op andere plaatsen in de tekst van het wetsvoorstel. Artikel 3, onder b, biedt een grondslag om middelen beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen en ondersteunen van de gebiedsgerichte aanpak. En op grond van artikel 3, onder a, onder 2°, kunnen in uitzonderlijke gevallen andere maatregelen dan landbouw- en natuurmaatregelen worden gefinancierd, mits die maatregelen onderdeel zijn van of aansluiten op de gebiedsgerichte aanpak. In de toegevoegde formulering in artikel 5, derde lid, onder a, is op eenzelfde wijze gekozen voor een verwijzing naar een gebiedsgerichte aanpak, gericht op het integraal bereiken van de doelen voor natuur, stikstof, water en klimaat, en de daarmee samenhangende verduurzaming van de landbouw.

3. Uitzonderlijke gevallen

Het doel van het fonds is beperkt tot de financiering van landbouw- en natuurmaatregelen. Volgens de toelichting moeten de gereserveerde middelen volledig benut worden voor de landbouw- en natuurmaatregelen om de opgaven in het landelijk gebied te kunnen realiseren. De Afdeling onderschrijft dat de transitie van het landelijk gebied in hoofdzaak ziet op maatregelen binnen de landbouwsector en maatregelen gericht op de bescherming en ontwikkeling van de natuur.

In het voorstel is een zogenoemde vangnetbepaling opgenomen die de fondsbeheerder de mogelijkheid biedt om, in uitzonderlijke gevallen, maatregelen gericht op andere sectoren vanuit het fonds te financieren.¹⁰ Volgens de toelichting kan het zijn dat bij de integrale afweging in het kader van de gebiedsprogramma's andere maatregelen dan landbouw of natuurmaatregelen worden geïdentificeerd waarmee een of meer doelen ten minste even doelmatig en doeltreffend kan of kunnen worden bereikt en die zo helpen met de uitdagingen van de landbouw of natuur.¹¹

De Afdeling merkt op dat onvoldoende duidelijk is wat moet worden begrepen onder uitzonderlijke omstandigheden. Levert de omstandigheid dat met een maatregel in een andere sector de doelen even doelmatig en doeltreffend kunnen worden bereikt en die maatregel aansluit op de gebiedsgerichte aanpak al een uitzonderlijke omstandigheid op of moet aan meer voorwaarden zijn voldaan? Het voorstel en de toelichting daarop geven daarover onvoldoende uitsluitel. Duidelijkheid op dat punt is nodig om vooraf helder te krijgen in welke gevallen maatregelen gericht op andere sectoren uit het fonds gefinancierd kunnen worden en hoe dit past binnen de doelstellingen van het fonds.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Het advies is gevolgd. In de toelichting is uitgelegd dat de zinsnede «in uitzonderlijke gevallen» tot uitdrukking brengt dat de fondsbeheerder terughoudend moet zijn met de toepassing van deze bevoegdheid. Met de zinsnede is beoogd om de motiveringslast voor aanvrager en fondsbe-

¹⁰ Voorgesteld artikel 2, derde lid, aanhef en onder a.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

heerder te verzwaren, maar niet om een extra voorwaarde op te leggen. De voorwaarden staan in artikel 3 (nieuw), onder a.

4. Andere wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op de volgende punten aan te passen:

1. Om de toegankelijkheid van de wettekst te vergroten, zijn het derde en vierde lid van artikel 2 ondergebracht in afzonderlijke artikelen (de nieuwe artikelen 3 en 4) en is het vijfde lid van artikel 2 (met de beoordelingscriteria) verplaatst naar de bepaling over het beheer van het fonds, artikel 5 (nieuw). De bepalingen zijn inhoudelijk niet gewijzigd.
2. Aan het wetsvoorstel is een bepaling toegevoegd voor het geval dat de Omgevingswet later in werking treedt dan – zoals nu gepland – op 1 juli 2023. Als de Omgevingswet in werking treedt, wordt de Wet natuurbescherming (Wnb) ingetrokken. Het voorgestelde artikel 12 (nieuw) regelt dat, zolang de Wnb nog geldt, de verwijzing in artikel 2, tweede lid, onder a, naar de omgevingswaarden voor stikstofdepositie, bedoeld in de Omgevingswet, moet worden gelezen als een verwijzing naar die waarden in de Wnb.
3. De memorie van toelichting is geactualiseerd. Zo zijn er verwijzingen en uitspraken opgenomen uit de Kamerbrieven van 25 november 2022 over de voortgang van het NPLG¹² en over het toekomstbeeld voor de landbouw,¹³ en de Kamerbrief van 1 december 2022 over de inrichting van de fondsbegroting.¹⁴ De toelichting op de doelen en de besluitvorming is voorts in lijn gebracht met het Ontwikkeldocument nationaal programma landelijk gebied¹⁵ en de Spelregels meerjarenprogramma transitie landelijk gebied.¹⁶

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Financiën, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹² Kamerstukken II 2022/23, 34 682, nr. 105.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 30 252, nr. 77.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 213, nr. 4.

¹⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/ontwikkeldocument-nationaal-programma-landelijk-gebied

¹⁶ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/11/25/spelregels-meerjarenprogramma-transitie-landelijk-gebied