

TER INFORMATIE

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

nota

Consequenties stoppen met NPLG en intrekken Tijdelijke
wet Transitiefonds

Datum
25 juli 2024

Kenmerk
DGLGS / 78357051
RT-0000071385

Kopie aan

Bijlage(n)

Aanleiding

Tijdens de verdiepingssessie van 18 juli over de doorontwikkeling van het landelijk gebied heeft MLVVN aangegeven te willen stoppen met het NPLG. Uit het hoofdlijnenakkoord volgt dat de tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en stikstof wordt ingetrokken. Deze nota schetst de wijze waarop u deze besluiten kunt nemen en de gevolgen van deze besluiten.

Advies

U kunt kennis nemen van de nota en de inhoud daarvan benutten voor de bespreking van het regeerprogramma (waaronder de bilaterale afstemming met andere bewindslieden startend op 12 augustus, het BWO FLO op 13 augustus, de RFL op 20 augustus). Op 22 augustus heeft u een verdiepingssessie staan met medewerkers van LG&S en RTLG over de inhoud van deze nota en de toekomst van het gebiedsgericht werken.

Kernpunten

Besluitvormingsproces NPLG

- Het ontwerp NPLG is nog niet vastgesteld. Er bestaat geen formele plicht een programma als het NPLG vast te stellen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Psn).
- MVRO en MIenW zijn medeopdrachtgevers van het NPLG. Een besluit over het stoppen met het NPLG moet gezamenlijk worden genomen.
- MLVVN heeft maandag bilateraal contact met hen over dit voornemen. Vervolgens is opname in het regeerprogramma van dit besluit voldoende om de ontwikkeling van dit programma te beëindigen.

Ontvangen BPZ

- Na het formele proces om te stoppen met het NPLG is er nog wel een vervolgtraject nodig, denk aan communicatie naar externe partners en medeoverheden, lopende opdrachten, beantwoording van de zienswijzen. Daarover is een aparte paragraaf opgenomen aan het einde van deze nota.

Besluitvormingsproces intrekken wetsvoorstel Tijdelijke wet Transitiefonds

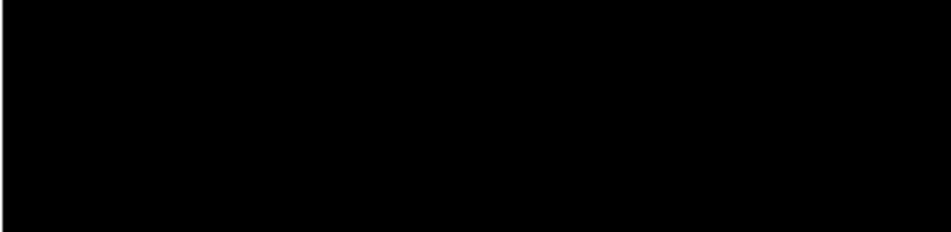
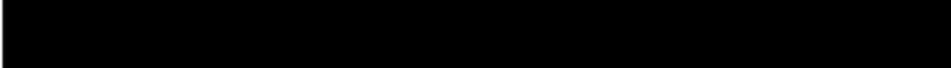
- Intrekking van het wetsvoorstel loopt via de besluitvormingsprocedure in de Ministerraad. MLVVN legt het voornemen om het wetsvoorstel in te trekken ter instemming voor, waarna MLVVN de Koning per brief vraagt gemachtigd te worden. Ten slotte wordt de voorzitter van zowel de Eerste als de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de intrekking. Een korte mededeling volstaat.
- Gezien de breedte van de opgaven en de doelen die door middel van het Transitiefonds gehaald dienden te worden, wordt MLVVN geadviseerd om de medeopdrachtgevers van het NPLG (MIenW en MVRO) bilateraal te informeren over uw voornemen om het wetsvoorstel in te trekken.
- Intrekking van het wetsvoorstel heeft consequenties voor reeds in gang gezette trajecten. Meer informatie hierover vindt u onder 'gevolgen besluit intrekking Tijdelijke wet Transitiefonds'.

Gevolgen besluit stoppen met NPLG

Het stoppen met het NPLG heeft de volgende gevolgen:

- Zonder alternatieve maatregelen zal Nederland niet voldoen aan (inter-) nationale wettelijke verplichtingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Maatregelen voortkomend uit de NPLG-aanpak zouden doelmatig en efficiënt zijn en bijdragen aan meerdere doelen.
- Vanuit de Wet Stikstofreductie en natuurverbetering bestaat een verplichting om het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering te actualiseren. Naar aanleiding van de recente monitoringsgegevens en de KDW actualisatie is er op dit moment een verplichting tot actualisatie. Zonder NPLG zal die actualisatie separaat moeten worden uitgevoerd.
- De samenhang in het beleid en de voorspelbaarheid daarvan wordt verminderd. Het is aannemelijk dat dit leidt tot een verminderde kostenefficiëntie, ruimtelijke efficiëntie en het maakt de ontwikkeling van toekomstige agrarische bedrijfsmodellen voor de ondernemer onzekerder.
- De bestaande vastgestelde programma's (bijvoorbeeld programma stikstofreductie en natuurherstel, bossenstrategie, Natuurnetwerk Nederland, Programma Veenweide, PAGW) werken eigenstandig verder aan hun doelstellingen. De aangebrachte samenhang en kansen voor synergie verdwijnen. We vallen terug op bestaande interbestuurlijke afspraken hierover.
- De ruimtelijke gevolgen van de ontwikkelingen in het landelijk gebied worden minder expliciet. Richting andere ruimtevragers (trajecten i.h.k.v. Nota Ruimte) verzwakt dat de positie van landbouw en natuur.
- Toestemmingsverlening zal nog verder worden bemoeilijkt, omdat de maatregelen uit het NPLG bijdragen aan het op termijn borgen van natuurbehoud en bijdragen aan de onderbouwing van additionaliteit van mitigerende maatregelen. Dit is randvoorwaardelijk om over te gaan tot toestemmingsverlening. Dit staat mogelijk op gespannen voet met het

Hoofdlijnenakkoord waarin staat dat het kabinet extern salderen in alle provincies weer mogelijk wil maken. Dit heeft gevolgen voor allerlei projecten zoals woningbouw, infrastructuur, energien projecten en de PAS-melders.

- 
- 
- De verplichting vervalt om de sociaal-economische impact van voorgenomen beleid op het landelijk gebied in beeld te brengen.
- Onder 'toelichting' worden al deze punten nader uitgewerkt.

Alternatief beleid

- U wordt geadviseerd een alternatief pakket aan maatregelen te nemen om de (inter-) nationale doelen te halen waar het NPLG op gericht was.
- Ook met minder financiële middelen zijn stappen richting doelbereik te zetten. Innovatie en doelsturing zullen daaraan bijdragen, maar leveren zelf nu nog geen geloofwaardig pad richting doelbereik op.
- In aanvulling daarop kan onder meer worden gewerkt met gebiedsgerichte regels, die leiden tot extensivering, in combinatie met het gebiedsgericht inzetten van ANLB-middelen. Ook gebiedsgerichte inzet op kleinere schaal kan een bijdrage leveren (zie aankomende verdiepingssessie op 25 september).
- Om samenhang te behouden tussen opgaven kunt u bijvoorbeeld inzetten op bestuurlijke afspraken met medeoverheden (hoe werken we aan de opgaven) en ruimtelijke samenhang borgen via de Nota Ruimte.
- In de communicatie over het stopzetten van het NPLG is het advies dit gepaard te laten gaan met wat er voor in de plaats wordt gesteld.

Vervolgacties

- In het kader van het besluit te stoppen met het NPLG ontvangt u een aantal vervolgnota's, waarvan een deel samengevoegd wordt aangeboden.
 - Opties voor het vervolg van gebiedsgericht werken.
 - Een communicatiestrategie over hoe dit besluit kenbaar te maken en te communiceren richting externe partners en medeoverheden.
 - Een nota over samenhang van de ruimtelijke sporen (Nota Ruimte, NOVEX gebieden, NOVEX puzzels) en opties hoe deze te benutten voor LVVN dossiers.
 - Een nota over opties voor het borgen van sociaaleconomische vitaliteit.
 - Een nota met opties over hoe MLVVN kunt omgaan met de bijna 1000 ingediende zienswijzen op het ontwerp NPLG.
 - Een nota over formele besluitvorming om de Tijdelijke Wet Transitiefonds in te trekken inclusief een afwegingskader om met wijzigingsvoorstellen vanuit de provincies om te gaan.
 - Een nota over hoe u kunt omgaan met de nog niet afgedane moties die met het NPLG zouden worden afgedaan.
- Gegeven het medeopdrachtgeverschap van MIenW en MVRO voor het NPLG is het advies een bewindslidenoverleg in te plannen over het afwickelen van het

besluit te stoppen met het NPLG en te bespreken hoe u op dossiers waar nodig blijft samenwerken.

Kenmerk
DGLGS / 86214555

Toelichting

De consequenties van de besluiten worden hieronder nader toegelicht.

Niet voldoen aan (inter)nationale verplichtingen

- Uit diverse studies is gebleken dat een gebiedsgerichte samenhangende aanpak, in aanvulling op generiek beleid, effectief en doelmatig is.¹ De aanpak doet daarnaast recht aan lokale verschillen in bijvoorbeeld de huidige staat van de natuur en het milieu, de gebiedseigen cultuur en biedt kans om burgers en boeren goed te betrekken bij voorgenomen maatregelen. Wanneer deze aanpak volledig zou worden uitgevoerd en de PPLG's die te verwachten provinciale maatregelen hadden aangedragen en uitgevoerd zou doelbereik op gebied van natuur (waaronder stikstof), water en klimaat in zicht zijn gekomen. Als gevolg daarvan zou er weer meer ruimte kunnen ontstaan voor legalisatie van PAS-melders, voor vergunningverlening en het kunnen afwijzen van intrekkings- en handhavingsverzoeken.
- De ex-ante evaluatie NPLG concludeert dat de voorgestelde maatregelen uit de gebiedsprogramma's van vorig jaar nog onvoldoende waren om te komen tot doelbereik. Belangrijke stappen voor het vervolg zouden zijn geweest: scherpere keuzes en prioritering maken, gefaseerd en stap voor stap verder werken, een duidelijkere taakverdeling opzetten tussen provincies en het Rijk en het ontwikkelen van instrumenten om toe te passen in de gebieden.
- Voor de uitvoering van de Natuurherstelverordening zou het NPLG voor een groot deel het terrestrisch ecosysteem, de verplichtingen op land, invullen. Met het wegvallen van het NPLG zal het kabinet zelf aanvullende afspraken, die anders in het NPLG hadden gestaan, moeten maken over het realiseren van de doelen die daaronder vallen.

Voorspelbaar en samenhangend beleid

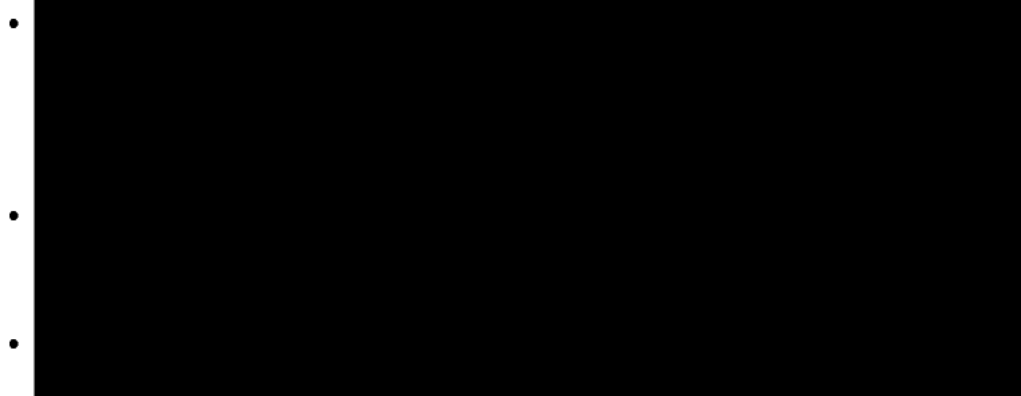
- Zonder het NPLG valt een deel van de samenhangende aanpak voor natuur, water en klimaat weg. Er wordt teruggevallen op een meer sectorale aanpak.
- Hierdoor kunnen (tegenstrijdige) regels voor boeren zich stapelen en wordt het risico vergroot dat er meer maatregelen voor de verschillende sectorale doelen moeten worden getroffen en er lock-ins kunnen ontstaan.
- Het NPLG heeft een blik op de lange termijn en oog op de doelen in samenhang. Daarmee worden desinvesteringen (voor zowel overheid als ondernemer) voorkomen, bijvoorbeeld investeren in een stalsysteem waarmee wel stikstof wordt gereduceerd, maar waarmee onvoldoende rekening houdt met de klimaatdoelen tot 2030 en verder.
- Niet alleen het Rijk, maar ook decentrale overheden hanteerden met het NPLG een gelijksoortige aanpak. Zo werken we samen als één overheid en wordt de boer niet overspoeld met verschillende beleidswensen.

¹ Zie bijvoorbeeld de Ex Ante analyse NPLG [Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied](#) (PBL, februari 2024), de scenariostudie NPLG [Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het NPLG](#) (WUR 2023), de rapporten van de heer Remkes en het rapport over actualisatie KDW [RIVM actualisatie Kritische Depositiewaarden](#) (RIVM 2024)

- Nu zowel het NPLG als de transitiefondsmiddelen wegvallen, is er geen financiële basis meer vanuit het Rijk om verder te werken aan de gebiedsprogramma's. Dit vraagt om relatiemanagement tussen het Rijk en medeoverheden. Als rijksoverheid willen we een betrouwbare samenwerkingspartner zijn. De opgebouwde samenwerking met medeoverheden valt gedeeltelijk weg.
- 19 Augustus heeft MLVVN een informeel BO met de medeoverheden. Wij adviseren u tijdens dat BO, vanuit het oogpunt van een betrouwbare samenwerkingspartner, uw voornemen om te stoppen met het NPLG toe te lichten.

Toestemmingverlening en juridisch

- Op dit moment is toestemmingverlening complex. Vaak is mitigatie van de stikstofeffecten nodig (individueel extern salderen of via stikstofbanken) om nieuwe projecten te kunnen realiseren.
- Bij extern salderen geldt het additionaliteitsvereiste. Dikwijls is dit alleen te onderbouwen als kan worden verwezen naar vaststaande passende en instandhoudingsmaatregelen, zoals bron- en natuurmaatregelen. Zonder maatregelen de NPLG-aanpak wordt de onderbouwing hiervan bemoeilijkt wat ten koste kan gaan van de ruimte voor extern salderen.
- De legalisatie van PAS-melders verloopt moeizaam en kan zonder NPLG nog lastiger worden.



- Het is daarom voor toestemmingverlening en juridische procedures van groot belang dat met een pakket aan maatregelen kan worden aangetoond dat wordt gewerkt aan het herstellen van de natuur.

Europees en bilateraal

- 
- Om te komen tot hernieuwde afspraken op Europese dossiers als natuur, derogatie of visserij is het de verwachting dat de Commissie ook van Nederland zal verwachten dat we laten zien welke stappen zijn en worden gezet om te voldoen aan de verplichtingen.
- 

•

Ruimtelijke Ordening

- Wanneer het NPLG zou zijn vastgesteld hadden we met de structurerende keuzes daaruit in samenhang richting aan het toekomstig ruimtegebruik in het landelijk gebied. De keuzes gaan vooral over het beschermen van landbouwgrond en keuzes voor de landbouwaandachtsgebieden (overgangsgebieden, beekdalen, veenweide).
- Niet alles kan overal, gelet op de milieugrenzen en de gevolgen van klimaatverandering. Met het NPLG hadden we duidelijkheid kunnen bieden aan de landbouwsector over wat wel kan van gebied tot gebied is aan te raden.
- De opgaven stapelen ruimtelijk. Op iedere plek, zeker in aandachtsgebieden, zijn verschillende doelen aan de orde op dezelfde vierkante meter. De integrale aanpak zorgde voor een kostenefficiënt en ruimtelijk efficiënt maatregelpakket. Terugvallen op sectorbeleid is minder effecten en bemoeilijkt de uitvoering.
- Om ook zonder NPLG het belang van behoud van ruimte voor de landbouw en natuur zeker te stellen kunt u ervoor kiezen om vanuit LVVN actief in te blijven zetten op de ontwikkeling van de Nota Ruimte.
- Aanvullend kunt u ervoor kiezen om op specifieke onderdelen, zoals het beschermen van landbouwgrond of het richting geven aan de invulling van de landbouwaandachtsgebieden, eigenstandige trajecten op te starten. Voor het onderwerp beschermen landbouwgrond past dat in de kaders van het HLA.

Operationele vervolgacties

Gebiedsprogramma's

- Er is reeds gecommuniceerd aan provincies dat de deadline van eind september voor indiening van de volgende versie van de gebiedsprogramma's komt te vervallen.
- Na het definitieve besluit in het regeerprogramma over stoppen met het NPLG zal er ook zorgvuldige communicatie moeten worden opgezet richting provincies, waterschappen en gemeenten en andere gebiedspartners om het besluit toe te lichten en de vervolgstappen te expliciteren.
- MLVVN wordt geadviseerd om in gesprek te gaan met de provincies, waterschappen en gemeente over de gevolgen en de verdere samenwerking. Waarbij ook aandacht gegeven kan worden aan de middelen die provincies komende maanden ontvangen voor de eerste maatregelpakketten en de uitvoering daarvan. Het BO met de medeoverheden op 19 augustus kan hiervoor worden benut.
- Provincies en andere overheden kunnen zelf doorgaan met de gebiedsprogramma's / provinciale programma's. U kunt ervoor kiezen hen daarin te steunen in uw uitingen in de media. En aan te geven dat provincies doorgaan met een gebiedsgerichte aanpak, die volgens PBL effectief en efficiënt is in combinatie met generieke aanpak.

- Aan te bevelen is dat de provincies hun gebiedsprogramma's vaststellen als provinciaal ruimtelijk kader voor hun landelijk gebied en dat deze programma's dienen als kader voor op te pakken gebiedsprocessen en de besluitvorming daarover.
- Met een vastgesteld gebiedsprogramma kunnen provincies op een geloofwaardige manier laten zien dat ze op een geborgde manier werken aan een daling van emissies.
- Provincies kunnen maatregelen die volgen uit hun provinciale gebiedsprogramma's deels zelf financieren. Gegeven de provinciale budgetten zal dit slechts een deel zijn van de voorgenomen maatregelen.

Sociaal-economische impactanalyse

- Onderdeel van het NPLG zijn de sociaaleconomische impactanalyses (SEIA's), waarin verwachte sociaaleconomische effecten van maatregelen uit de gebiedsprogramma's worden beschreven, waaronder de agro-economische effecten.
- Met het wegvallen van het NPLG staat het provincies nog steeds vrij om een SEIA te maken, maar de verplichting ertoe vervalt. De SEIA-methodiek blijft bruikbaar om het gesprek over sociaaleconomische vitaliteit in het landelijk gebied te voeren.
- In lijn met het concept-regeerprogramma waarin o.a. het belang van 'Elke regio telt' wordt benadrukt, wordt momenteel binnen LVVN nagedacht over de concrete beleidsinzet op het gebied van de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland.
- Op 25 september staat een verdiepingssessie gepland over dit onderwerp.

Zienswijzen

- Op het ontwerp NPLG zijn 996 zienswijzen ingediend.
- Zonder formeel besluit over het NPLG vervalt ook de formele plicht om in een nota van antwoord te reageren op de zienswijzen.
- MLVVN kan vanuit het oogpunt van betrokken bestuur desalniettemin een reactie opstellen richting de indieners.
- Hiervoor zien wij 2 opties:
 - Een kort bericht met dank voor de zienswijze en een beschrijving van het niet vaststellen van het NPLG.
 - Een bericht met daarin de hoofdlijn van wat is ingediend (geen individuele reacties) en een korte reactie hierop, met eveneens een beschrijving van het niet vaststellen van het NPLG.
- MLVVN heeft aangegeven een besluit hierover pas na publicatie van het regeerprogramma te nemen.
- In een vervolgnota worden deze opties voor MLVVN uiteengezet om te besluiten hoe te reageren op de zienswijzen.

Communicatie

- Het beëindigen van het NPLG vergt een zorgvuldige communicatieve voorbereiding. Aangezien de verwachting is dat ook andere overheden hierop bevraagd worden zullen we dit samen met hen voorbereiden.
- Risico's en aandachtspunten bij de communicatie zijn:

- Het voorkomen van een beeld van een onbetrouwbare overheid omdat een meerjarig programma vroegtijdig wordt gestopt. Mogelijk zullen stakeholders met deze boodschap ook de media opzoeken. Dit kan kritische vragen opleveren, aangezien in het hoofdlijnenakkoord ook staat: "*Goed bestuur vergt ook stabiliteit en betrouwbaarheid*".
- Negatieve beeldvorming over het niet voldoen aan normen verhelpen door een duidelijk en concreet alternatief te presenteren voor het NPLG. Stakeholders en media zullen het alternatief kritisch beoordelen. Als we niet kunnen aantonen dat de doelen daarmee haalbaar zijn, is negatieve publiciteit waarschijnlijk.
- Communicatie richting partners die de afgelopen veel tijd en energie hebben gestoken in het vooruitbrengen van de gebiedsprocessen.
- Aangezien uw besluit over het stoppen van het NPLG veel partijen aangaat bestaat het risico dat dit vroegtijdig uitlekt. Het is belangrijk dit scenario goed door te spreken en voor te bereiden.
- Voor het stakeholdermanagement is het belangrijk dat deze tijdig worden geïnformeerd. Hiervoor wordt een communicatie- en stakeholdersstrategie opgesteld. De volgende stakeholders zullen daarbij betrokken worden: Agractie, Biohuis, BoerenNatuur, LTO Nederland, Natuur & Milieu, en natuurmonumenten, de Vogelbescherming, Bouwend Nederland & VNO-NCW.

Tijdelijke Wet Transitiefonds

- De procedure om het wetsvoorstel in te trekken staat onder kernpunten toegelicht.
- Uit het Transitiefonds was 811 mln. gereserveerd voor beekdalherstel en groenblauwe dooradering. Met het wegvallen van het Transitiefonds is dit geld niet meer beschikbaar. Om deels tegemoet te komen aan deze opgaven, naar hebben wij begrepen afgesproken dat IenW hiervoor een deel van de ANLb-middelen ontvangt. Kunt u dit bevestigen?
- Bij een begrotingsfonds geldt een 100% eindejaarsmarge. Die 100% eindejaarsmarge gold ook al voor de middelen die gereserveerd waren voor het TF en reeds op de LNV-begroting stonden. Inmiddels heeft het kabinet besloten om die uitzondering te laten vervallen (Startbrief van 5 juli jl.). Dit betekent dat het niet langer mogelijk is om de volledige onderuitputting naar het volgende boekjaar mee te nemen. Met het intrekken van de Tijdelijke wet Transitiefonds komt er geen fonds meer en zal er ook geen 100% eindejaarsmarge meer komen.
- Onder een begrotingsfonds als het TF is het mogelijk om middelen opnieuw in te zetten als ze niet benut worden. Dit is nu lastiger om te realiseren.
- Door de intrekking van de TwT vervallen ook de daarin opgenomen wettelijke verplichtingen, zoals de verplichting om een Nationaal Kennisprogramma Stikstof op te zetten (art. 7 TwT) en via een Meerjarenprogramma (Programmaboek) de uitgaven van de fondsmiddelen te verantwoorden aan de Tweede Kamer (art. 8 TwT). Deze trajecten zijn reeds in gang gezet. U krijgt een voorstel hoe mee verder te gaan.
- Het ministerie heeft op verzoek van de provincies een opdracht aan WEcR toegekend (1,5 mln.) om een monitoringssystematiek te ontwikkelen voor de gebiedsprogramma's. De opdracht is gegeven voor 1 jaar. Enkel voor 2024 zijn hiervoor middelen gereserveerd. Het is daarom de vraag of dit traject vervolgd moet worden en het instrument ingezet kan worden, en zo ja met

welke middelen. Indien wenselijk vraagt dit om een verkenning van financieringsmogelijkheden.

Kenmerk
DGLGS / 86214555

Wettelijke verplichtingen stikstofreductie en natuurverbetering

- Het hoofdlijnenakkoord kondigt aan dat de kritische depositiewaarde (KDW) uit de wet gaat en wordt vervangen door een juridisch houdbaar alternatief. Deze passage doelt waarschijnlijk op de drie huidige resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor stikstofdepositie in de Omgevingswet. Aan die omgevingswaarden is een verplicht rijksprogramma verbonden: het Programma stikstofreductie en natuurverbetering (PSN).
- Zolang de wet op dit punt niet is aangepast, blijft het Rijk (de Staat) gebonden aan zijn huidige verplichtingen:
 - het behalen van de omgevingswaarden voor stikstofdepositie;
 - de verplichting om het PSN uit te voeren en zo nodig te actualiseren, dat is op dit moment het geval.
- Uit de meest recente monitoringsrapportage (PBL, WUR, en RIVM) blijkt dat de omgevingswaarden niet gehaald gaan worden. De wet verplicht dan tot bijsturing, namelijk wijziging van het Programma SN door bijvoorbeeld aanpassing of intensivering van maatregelen en/of het nemen van aanvullende maatregelen.

Moties

- Wanneer het NPLG niet wordt vastgesteld, en de Tijdelijke wet Transitiefonds is ingetrokken, wordt er niet (meer) voldaan aan meerdere (circa 15) openstaande moties. Het is goed gebruik om aangenomen moties, mede gelet op het vertrouwen van de Kamer, uit te voeren.
- Sommige moties verliezen hun relevantie door het besluit te stoppen met het NPLG (bijvoorbeeld motie Boswijk over de positie van de boer borgen bij gebiedsprocessen) andere moties kunnen separaat worden afgedaan (bijvoorbeeld motie Van der Plas om in langetermijnvisies doelgestuurd beleid op te nemen).
- In een aparte nota ontvangt u een voorstel over hoe de aangenomen moties alsnog kunnen worden afgedaan.