

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2024

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2023

Met deze brief geven wij u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 (hoofdstuk XIV) (Kamerstuk 36 410 XIV) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De Minister van LNV is verantwoordelijk voor toezicht en controle op de kwaliteit van ons voedsel, het behoud en de bescherming van onze natuur en het uitvoeren van het EU-beleid voor de landbouw- en visserijsector. Daarnaast is de Minister verantwoordelijk voor het monitoren, signaleren, bewaken en bestrijden van dierziekten. Alle uitgaven hiervoor lopen via het Diergezondheidsfonds (begrotingshoofdstuk F). De begroting 2024 van het Ministerie van LNV omvat € 2.862,7 miljoen aan uitgaven, € 3.409,5 miljoen aan verplichtingen en € 77,9 miljoen aan ontvangsten, en betreft ook de portefeuille van de Minister voor Natuur en Stikstof.

Uw budgetrecht en informatiepositie

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. Goed begroten houdt in dat er genoeg geld, tijd en mensen zijn om te bereiken wat je vooraf van plan bent. Dat betekent onder meer realistische ramingen in de begroting. We zien meer in algemene zin in ons onderzoek regelmatig torenhoge ambities, complexe financiering en weinig realistische doelen. Daarnaast zien we soms ook een gebrek aan transparantie over het bereiken van deze doelen. Ook bij evaluaties van beleid die de Rijksoverheid laat uitvoeren, zien we dit gebrek aan transparantie. Dit kan uiteindelijk het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten.

In deze brief gaan wij nader in op de voorgenomen uitgaven uit het nog in te stellen Transitiefonds Landelijk gebied en natuur, op de vergunningverlening voor emissiearme stallen en op de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor biologische landbouw.

Transitiefonds Landelijk gebied en natuur

Het instellen van fondsen is een steeds populairdere manier om maatregelen te financieren. Met een fonds kan geld voor een bepaald doel meerjarig beschikbaar worden gesteld. Ervaring uit het verleden laat zien dat er een risico is dat geld uit een fonds niet volgens de doelstelling van het fonds wordt besteed. Dat geldt in het bijzonder als de doelen niet voldoende scherp zijn geformuleerd of als er vele doelen tegelijk worden nagestreefd.

Het kabinet wil het *Transitiefonds Landelijk gebied en natuur* instellen om maatregelen te bekostigen die nodig zijn om de stikstofbelasting van de natuur terug te dringen, evenals de uitstoot van broeikasgassen door landbouw en landgebruik. In afwachting van de oprichting van dit begrotingsfonds is het budget op de zogenoemde Aanvullende Post bij het Ministerie van Financiën opgenomen. Om te voorkomen dat maatregelen vertraging oplopen heeft het kabinet al een deel van het gereserveerde fondsbudget overgeheveld naar de departementale begroting van het Ministerie van LNV. In de beleidsagenda van die begroting is een overzicht van onttrekkingen uit het Transitiefonds opgenomen. Wat wel ontbreekt is een duidelijke toelichting voor welk deel van deze middelen de Minister van LNV in 2024 betalingsverplichtingen wil aangaan en voor welk deel nog niet en wat daarvan de onderbouwing is.

Vergunningverlening emissiearme stallen en PAS-melders

In de Regeling ammoniak en veehouderij (Rav) is per type emissiearm stalsysteem een factor opgenomen die aangeeft hoeveel stikstof dit systeem gemiddeld uitstoot. In 2022 heeft de Raad van State (RvS) voor drie typen stalsystemen geoordeeld dat het onzeker is of de stikstofemissie waar in de natuurvergunning rekening mee is gehouden, in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gehaald. Daardoor zijn negatieve gevolgen voor beschermde natuur dus niet uitgesloten. Met vergunningen op basis van onzekere stikstofemissies wordt volgens de RvS afgeweken van de Europese natuurbeschermingsregels. Deze regels vereisen namelijk dat *zeker* moet zijn dat de beschermde natuur geen schade oploopt.

Op grond van de uitspraken van de RvS en resultaten van onderzoek heeft de Minister voor Natuur en Stikstof geconcludeerd dat er ook te veel onzekerheid bestaat over de emissie van de andere typen stalsystemen uit de Rav. Veehouders die van plan zijn om een nieuw emissiearm stalsysteem te bouwen, moeten vanaf dat moment een zogeheten «passende beoordeling» uitvoeren waarmee wordt aangetoond dat de nieuwe stal geen nadelige gevolgen heeft voor beschermde natuur. De Minister wil met twee acties de veehouders en de provincies (het bevoegde gezag voor de vergunningverlening aan veehouders) ondersteunen. Voor de korte termijn wordt voor de passende beoordeling een handreiking geschreven. Voor de middellange termijn werkt de Staatssecretaris van IenW aan het verbeteren van de Rav-systematiek. Aanvankelijk zou de handreiking medio 2023 beschikbaar komen. Nu is dit voorzien in het vierde kwartaal van 2023. Over het verbeteren van de Rav-systematiek wordt uw Kamer naar verwachting voor het einde van dit jaar geïnformeerd. Wij realiseren ons dat deze acties zorgvuldig moeten gebeuren en dat dit tijd kost. Tegelijkertijd is voortgang wel gewenst vanwege het belang voor de vergunningverlening voor innovatieve stalsystemen.

Daarnaast is het oplossen van de problematiek van de Rav-factoren ook van belang voor het legaliseren van «PAS-melders» met een emissiearme

stal. PAS-melders zijn ondernemers met een project met een beperkte extra stikstofneerslag. Onder het PAS (Programma Aanpak Stikstof) konden deze ondernemers volstaan met een *melding*. Deze ondernemers hebben nu alsnog een vergunning nodig, omdat de Raad van State in 2019 heeft geconcludeerd dat het PAS in strijd is met Europese natuurbeschermingsregels. Voor de PAS-melders is het nodig om handvatten te hebben om te komen tot een betrouwbare berekening van de voor legalisatie benodigde stikstofruimte.

In de begroting 2024 geeft de Minister aan PAS-melders zo snel mogelijk te willen legaliseren en hiervoor alles in het werk te stellen. In de begroting 2023 stelde het kabinet al middelen beschikbaar voor de provincies voor die legalisatieopgave. Met deze middelen zouden de provincies maatregelen kunnen nemen om de problematiek van de PAS-melders versneld op te lossen. Deze maatregelen – die een aanvulling vormen op de uitkoopregelingen van het Rijk – zouden een oplossing moeten bieden voor een deel van de gemelde PAS-projecten. Inmiddels hebben enkele provincies aangegeven dat zij vanwege staatssteunregels moeite hebben om de beschikbaar gestelde middelen in te zetten. Wanneer een provincie een boerderij koopt om deze te sluiten met het oog op de legalisatie van een PAS-melder, dan wordt dit door de Europese Commissie waarschijnlijk gezien als staatssteun. Ondertussen kunnen PAS-melders schade ondervinden omdat er nog geen oplossing is voor hun problemen. Om eventuele schadeclaims van PAS-melders te behandelen is er door de Rijksoverheid een onafhankelijke commissie ingesteld.

In ons Rapport *EU-recht in de praktijk* van 15 juni 2023 (bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 3707) gaan wij nader in op de achtergrond en totstandkoming van het PAS, de uitspraak van de Raad van State over het PAS en de gevolgen van deze uitspraak.

Biologische landbouw

Ongeveer 4% van de Nederlandse landbouwgrond wordt gebruikt voor biologische landbouw. Dat is flink minder dan het doel dat de Minister van LNV in 2001 al had gesteld voor 2010. Ook loopt Nederland daarbij achter op andere Europese landen. In het actieplan 2022 *Groei van biologische productie en consumptie* (bijlage bij kamerstuk 30 252, nr. 78) stelt de Minister een nieuw doel: in 2030 wordt 15% van de landbouwgrond gebruikt voor biologische landbouw. We hebben in het Verantwoordingsonderzoek (VO) 2022 (bijlage bij Kamerstuk 36 360 XIV, nr. 2) aangegeven dat we zorgen hebben of de inzet van de Minister voldoende is om dit doel te halen. Zo heeft het beleid van de Minister in de afgelopen 20 jaar niet geleid tot een duidelijke groei van het biologisch landbouwareaal, terwijl veel van de maatregelen van toen nu wederom worden ingezet. Verder is er onzekerheid over het budget voor het uitvoeren van het actieplan. De Minister erkent in zijn reactie op ons onderzoek dat het actieplan voor biologische landbouw ambitieus is. Hij vindt het belangrijk om de groei van de biologische sector in gang te zetten.

In de ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van LNV herhaalt de Minister de ambitie uit het actieplan en worden hiervoor middelen gereserveerd. Er wordt in 2024 € 13,1 miljoen beschikbaar gesteld voor biologische landbouw, en voor de jaren 2025 t/m 2029 € 50 miljoen voor het vergroten van de afzetmarkt voor biologische producten. Verder wordt er aanvullend in 2028 en 2029 geld beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling en ondersteuning van een marktprogramma voor de biologische sector.

Opvolging van aanbevelingen

In veel van onze onderzoeken doen we aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Bijvoorbeeld over hoe beleid doeltreffender of doelmatiger kan worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer monitort of deze aanbevelingen worden opgevolgd. Gelijktijdig met deze brief publiceren we hierover (www.rekenkamer.nl/voortgangsmeter). In de periode 2017–2022 zijn 24 aanbevelingen gedaan op het terrein van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Hiervan heeft 46% tot een actie geleid. Dat is lager dan het gemiddelde van 71% voor het Rijk als geheel. Bij 33% aanbevelingen zijn na publicatie toezeggingen gedaan door de bewindspersoon. Dat is lager dan het rijksbrede gemiddelde van 52%.

Factsheet Brede Welvaart

Tot slot willen wij u nog wijzen op de factsheet Brede Welvaart van het CBS, die dit jaar voor het eerst bij elke begroting wordt gepubliceerd. De factsheet bevat een selectie van de indicatoren uit de Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2023, passend bij de beleidsterreinen van de betreffende begroting. De indicatoren in de factsheets worden meerjarig op consistente wijze gemeten door het CBS. Onder meer bij onwenselijke trends of een slechte positie van Nederland kan de vraag interessant zijn of en hoe de Minister met het beleid hier invloed op denkt te kunnen uitoefenen en welke rol de begrotingsuitgaven hierbij spelen. Momenteel krijgt het concept van de brede welvaart bij het Ministerie van LNV een concrete uitwerking in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Het NPLG bevat maatregelen voor het verbeteren van de milieukwaliteit (natuur, water en klimaat). Die maatregelen hebben gevolgen, zowel waar het gaat om verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving als om sociaaleconomische effecten (breed, maar ook specifiek voor de agrarische sector).

Wij vertrouwen erop dat deze begrotingsbrief behulpzaam is bij de begrotingsbehandeling in uw Kamer.

De president van de Algemene Rekenkamer,
drs. P.J. (Pieter) Duisenberg,

De secretaris,
drs. C. (Cornelis) van der Werf