

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

599

Vragen van het lid **Omtzigt** (Omtzigt) aan de Ministers voor Natuur en Stikstof en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *de voortgang van de onderhandelingen over de Europese Natuurherstelverordening en het voornemen van de regering om daarmee in te stemmen* (ingezonden 4 december 2023).

Antwoord van Minister **van der Wal-Zeggelink** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 13 december 2023)

Vraag 1

Welke bezwaren van Nederland uiteengezet in het BNC-fiche zijn er nu weggenomen gezien het feit dat u in uw brief van 24 november jongstleden schrijft dat «de politieke weging van het kabinet nu (is) om in te stemmen met de Natuurherstelverordening»?

Antwoord 1

In de brief van 8 december jl. met kenmerk 2023Z19876 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de bereikte versoepelingen op prioriteiten zoals benoemd in het BNC-fiche. Het belangrijkste bezwaar in het BNC-fiche betrof het als resultaatsverplichting vormgegeven verslechteringsverbod in het Commissievoorstel. In het voorlopig akkoord is het verslechteringsverbod afgezwakt naar een inspanningsverplichting, die in de Nederlandse situatie beter uitvoerbaar is. Daarbij is het verslechteringsverbod nu toepasbaar op significante verslechtering in plaats van op elke mate van verslechtering. Verder kan verslechtering op nationaal niveau in plaats van op het niveau van elke betreffende locatie worden vastgesteld hetgeen saldering mogelijk maakt. Daarmee laat het voorlopig akkoord nu meer ruimte voor het realiseren van andere maatschappelijke opgaven. Verder is in de bovengenoemde brief ingegaan op de andere prioriteiten uit het BNC-fiche waar het betreft versoepelingen ten opzichte van het Commissievoorstel. Daarbij gaat het om de herstelopgave van mariene habitattypen en stedelijke ecosystemen en om de vernatting van veengronden. Voor een meer uitgebreide uitleg wordt de Tweede Kamer verwezen naar deze brief.

Vraag 2

In hoeverre is deze flexibiliteit nu mogelijk in de aangepaste verordening gezien het feit dat u in de brief noemt dat er voor het uitvoeren van het kabinetsbeleid ruimte en flexibiliteit nodig is bij de uitvoering van de Natuurherstelverordening?

Antwoord 2

In het voorlopig akkoord is aan meerdere zorgen van Nederland tegemoetgekomen. Meer ruimte en flexibiliteit bij de Nederlandse prioriteiten is met het voorlopig akkoord bereikt op alle prioriteiten, behalve op de middellange en lange termijn hersteldoelen. Het verslechteringsverbod kan nu flexibeler worden toegepast om de redenen die hierboven uiteen zijn gezet. De omvang van de herstelopgave voor mariene habitattypen kan nu op nationaal niveau worden bepaald en er is een nauwere aansluiting tussen de verplichtingen van de Natuurherstelverordening en die van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Bij het herstel van stedelijke ecosystemen moet nu na 2030 een stijgende trend van het aandeel stedelijk groen worden bereikt in plaats van het behalen van uitgewerkte kwantitatieve hersteldoelen zoals in het Commissievoorstel. Bij de doelen van de vernatting van veengronden is ruimte en flexibiliteit bereikt door een begripsomschrijving die vernatting niet in termen van het te bereiken waterpeil van vernatting definieert, maar als een proces. Daarnaast kan bij vernatting van veengronden nu rekening worden gehouden met lokale en nationale omstandigheden, zoals bij het in Nederland op gronden aangehouden variabel peilbeheer.

Vraag 3

Welke risico's ziet u voor vertraging of belemmering voor woningbouw, de aanleg van infrastructuur, de transitie van de landbouw en visserij en de energietransitie, als gevolg van de gewijzigde verordening?

Antwoord 3

De Nederlandse inzet is er op gericht geweest om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. In het voorlopig akkoord zijn de artikelen over het verslechteringsverbod zodanig aangepast dat sprake is van inspanningsverplichtingen en wordt in een toelichtende overweging verduidelijkt dat deze moeten worden gelezen als een inspanningsverplichting. Ook is toegevoegd dat bij invulling van de verplichting tot 2030 prioriteit mag worden gegeven aan Natura 2000-gebieden. Deze bepaling biedt tot 2030 enige ruimte in de toepassing van herstel van natuur op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn buiten Natura 2000-gebieden waardoor vooralsnog minder natuur onder de reikwijdte van het verslechteringsverbod (als inspanningsverplichting) valt. Echter, ook een inspanningsverplichting voor het verslechteringsverbod zal neerkomen op een opgave. Er zullen immers reële maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering tegen te gaan – ook buiten Natura 2000-gebieden – maar er is niet direct sprake van een overtreding wanneer ondanks die maatregelen toch verslechtering zou optreden. Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 1 is het verslechteringsverbod ook in een aantal andere opzichten verder versoepeld, waaronder het vaststellen van verslechtering op nationaal niveau in plaats van op het niveau van elke betreffende locatie, hetgeen saldering mogelijk maakt. Dit komt neer op een belangrijke versoepeling voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk, omdat dit de benodigde ruimte geeft aan het realiseren van andere maatschappelijke opgaven en het ontplooiën van (economische) activiteiten in de fysieke ruimte. Ook met de doorgevoerde aanpassingen is niet op voorhand uit te sluiten dat er belemmeringen zullen optreden in bovengenoemde sectoren. In algemene zin valt op te merken dat het niet mogelijk is natuur significant te herstellen zonder dat er enige nadelige gevolgen optreden bij andere maatschappelijke opgaven. Tegenover deze uitdagingen staan verwachte positieve neveneffecten op andere milieu en natuuropgaven binnen de fysieke leefomgeving. Verder bevordert natuurherstel van landbouwecosystemen de gewenste landbouwtransitie. Ook het door de Natuurherstelverordening gevraagde herstel van de natuurlijke populaties van bestuivers draagt daaraan bij, zoals dit herstel eveneens in het belang van de voedselvoorziening is. De implementatie biedt ook mogelijkheden om de belangen van natuurherstel, hernieuwbare energie en het onderhoud en de aanleg van infrastructuur aan elkaar te koppelen. De door de Natuurherstelverordening gevraagde stijgende trend voor stedelijk groen en de boomkroonbedekking is in het belang van het tegengaan van hittestress en het vasthouden van water in stedelijke gebieden, hetgeen ook weer een volksgezondheidsbelang is en bijdraagt aan klimaatadaptatie.

Vraag 4

Aan welke zorgen en voorstellen van de Nederlandse onderhandelingsinzet, in het BNC-fiche dan wel elders ingebracht, is in de nieuwe tekst *niet* tegemoetgekomen? Graag met een toelichting op de verwachte gevolgen.

Antwoord 4

De tijdgebonden hersteldoelen voor herstelmaatregelen van habitattypen voor de middellange en lange termijn (2040 en 2050) maken deel uit van het voorlopig akkoord. De Nederlandse inzet was om deze termijnen pas op een later moment vast te stellen, wanneer de haalbaarheid daarvan beter in kaart zou kunnen worden gebracht. Helaas was vanaf het begin van de onderhandelingen duidelijk dat Nederland op dit punt noch vanuit het EP noch vanuit de Raad op steun kon rekenen.

Invulling van deze doelen zal voor alle lidstaten, waaronder Nederland, een grote opgave zijn. Er zal aanvullend op de quick-scan Impact EU-Verordening Natuurherstel (bijlage bij Kamerstuk 33 576, nr. 3679) nog verder inzicht moeten komen in het benodigde beleid en de budgettaire consequenties voor de hersteldoelen, met name voor de opgave voor 2040 en 2050. Want hoewel de doelen kunnen worden gezien als een concretisering van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), die tevens aansluiten op een aantal andere milieu en natuurdoelen waar Nederland aan gebonden is, ontstaat met dit voorstel het tijdspad waarbinnen dit bereikt moet worden. Het tijdsgebonden 2050-doel is overigens in lijn met het eerder met de Tweede Kamer gedeelde streefdoel (Kamerstuk 26 407, nr. 130) van 100% doelbereik van de VHR in Nederland. Het is voor Nederland van belang om de komende periode zorgvuldig in beeld te brengen wat de verordening op deze elementen specifiek van Nederland vraagt en welke keuzemogelijkheden Nederland daarbinnen heeft. Over die invulling en de haalbaarheid daarvan wil Nederland in gesprek blijven met de Europese Commissie zodat nadere uitwerking zoveel mogelijk inpasbaar is in de Nederlandse situatie.

Vraag 5

In welke gevallen wordt een individuele toets alsnog noodzakelijk gezien het feit dat u in uw brief aangeeft dat «Ook met een inspanningsverplichting kan niet in alle gevallen worden uitgesloten dat voorafgaand aan een project een individuele toets nodig kan zijn»? Graag een toelichting op dit punt.

Antwoord 5

In de brief van 24 november jl. (Kamerstuk 21501–08, nr. 915) is aangegeven dat ook met een inspanningsverplichting niet in alle gevallen kan worden uitgesloten dat voorafgaand aan een project een individuele toets nodig kan zijn. Dit hangt samen met de uitzonderingsbepalingen op het verslechteringsverbod. Die uitzonderingsgronden bieden ruimte om voor sommige situaties verslechtering toe te kunnen staan, bijvoorbeeld voor overmachtssituaties en verslechtering veroorzaakt door klimaatverandering, maar ook – onder voorwaarden – voor projecten van groot openbaar belang. Om te kunnen bepalen of aan die voorwaarden wordt voldaan, is het niet uit te sluiten dat een individuele toets van de gevallen waarin een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond noodzakelijk is. De manier waarop een nadere toetsing zal moeten plaatsvinden van nieuwe ontwikkelingen die een verslechterend effect zouden kunnen hebben, wordt bij het opstellen van het nationaal natuurherstelplan verder uitgewerkt. In de Nederlandse situatie is niet op voorhand uit te sluiten dat in bepaalde gevallen toetsing via een vergunning-procedure zal moeten plaatsvinden. Hierbij moet worden opgemerkt dat er voor ontwikkelingen met significant negatieve effecten binnen Natura 2000-gebieden al een verslechteringsverbod bestaat op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, dat is omgezet in nationale wetgeving en in de uitvoeringspraktijk op verschillende manieren kan worden geïnstrumenteerd.

Mede door de Nederlandse inzet is aan de afwijkingmogelijkheden op het verslechteringsverbod een uitzonderingsgrond toegevoegd voor installaties voor hernieuwbare energie en voor plannen en projecten die uitsluitend ten behoeve van de nationale defensie zijn bestemd. Verder kunnen lidstaten bepalen dat plannen en projecten die uitsluitend ten behoeve van de nationale defensie zijn bestemd, worden geacht van hoger openbaar belang te zijn. Voor de toepassing van artikel 4, leden 8 en 8a, en artikel 5, leden 8 en

8a, kunnen de lidstaten dergelijke plannen en projecten ook vrijstellen van de eis dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Wanneer deze vrijstelling wordt toegepast moet de betrokken lidstaat, voor zover redelijk en uitvoerbaar, maatregelen nemen om de effecten op de habitattypen te beperken.

Vraag 6

Klopt het dat de haalbaarheid van die doelen voor Nederland momenteel niet in kaart zijn? Wat zijn de gevolgen als blijkt dat die doelen voor Nederland later niet haalbaar blijken, maar de verordening wel wordt aangenomen?

Antwoord 6

Een aantal opgaven lijkt in redelijke mate aan te sluiten bij bestaande doelen en staand en voorgenomen beleid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de doelen die aansluiten op (Europese) wet- en regelgeving en internationale verdragen die al van toepassing zijn, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en het CBD (Convention on Biological Diversity).

Meerdere doelen uit de verordening zijn in het voorlopig akkoord verder versoepeld in vergelijking met het Commissievoorstel. Met de Quick Scan, gebaseerd op een oudere tekst en reeds met de Tweede Kamer is gedeeld, is een begin gemaakt de gevolgen voor Nederland beter in kaart te brengen. De Impact Assessment, verwacht in het eerste kwartaal van 2024, zal nadere informatie over de uitvoeringspraktijk geven.

Wel zal het zeer uitdagend voor Nederland zijn om aan de herstelopgaven voor de middellange en lange termijn op het land (artikel 4, leden 1 en 2) te voldoen, gegeven het voorgestelde tijdspad en de beperkte ruimte in een dichtbevolkt land met andere belangrijke maatschappelijke opgaven zoals woningbouw en de energietransitie.

Nu het zeer aannemelijk is dat de Natuurherstelverordening in de eerste helft van 2024 van kracht zal worden zal een begin moeten worden gemaakt met het in kaart brengen van de herstelopgave. Hiertoe wordt nu gewerkt aan een impact assessment. Op basis van de uitkomsten hiervan zal meer precies dan nu het geval is moeten blijken welke doelen in de Natuurherstelverordening bij staand beleid haalbaar blijken te zijn en voor welke doelen een beleidshiat bestaat. Bij de verplichting om habitattypen te herstellen mag tot 2030 prioriteit worden gegeven aan Natura 2000-gebieden, waarmee in bepaalde gevallen buiten Natura 2000-gebieden enige ruimte blijft bestaan om pas na 2030 aan natuurherstel te beginnen. In elk geval is nu al duidelijk dat de middellange en lange termijn doelen (2040 resp. 2050) neerkomen op een grote opgave, gelet op de huidige staat van de Nederlandse natuur en de neerwaartse trend van de biodiversiteit. Verder zal bij het opstellen van het door de Natuurherstelverordening verplichte nationaal natuurherstelplan meer gedetailleerd worden beoordeeld waar en wanneer herstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd, waarbij rekening mag worden gehouden met economische, sociale en culturele vereisten en met bevolkingsdichtheid. In de loop van het proces van het opstellen van dit plan zal ook meer gedetailleerd moeten blijken of daadwerkelijk sprake is van zeer uitdagende doelen in de uitvoeringspraktijk.

Vraag 7

Kunt u aangeven welke ruimte daar nu is en welke gevolgen die ruimte heeft voor de sector, gezien het feit dat met de gewijzigde tekst Nederland volgens u de benodigde maximale ruimte heeft om zelf een passende invulling te geven aan de mate van vernatting op gedraineerde veengronden?

Antwoord 7

Met de tekst van het voorlopig akkoord is nu in vergaande mate flexibiliteit geboden met betrekking tot vernatting van veengronden. In de Algemene Oriëntatie is een nieuwe begripsomschrijving van vernatting van veengronden opgenomen ten opzichte van het Commissievoorstel. Deze nieuwe begripsomschrijving definieert vernatting als een proces om te komen tot een nattere bodem, zonder hier een specifiek niveau van het waterpeil aan te koppelen. Daarnaast is in de Algemene Oriëntatie een nieuw artikellid opgenomen dat lidstaten de flexibiliteit biedt om bij de uitvoering rekening te mogen houden met lokale en nationale omstandigheden. In de Nederlandse

situatie met gronden waarvoor een gevarieerd peilbeheer wordt gehanteerd, is dit een belangrijke toevoeging. De volgens het voorlopig akkoord te realiseren arealen zijn naar verwachting haalbaar met de Nederlandse inzet voor het vernatten van veengebieden. Die inzet komt voort uit het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) zoals verwoord in de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van 13 juli 2020 over de inzet en maatregelen in de veenweidegebieden (Kamerstuk 32 813 nr. 562). De inzet van het kabinet voor vernatting is ook verwoord in de brief van de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de rol van water en bodem bij toekomstige besluitvorming over ruimtelijke ordening («Water en Bodem sturend», Kamerstuk 27 625, nr. 592). Hierin zijn richtinggevende principes opgenomen met betrekking tot het vernatten van veenweidegebieden. De verplichtingen zoals opgenomen in de Natuurherstelverordening betreffen een inspanningsverplichting met mogelijkheden tot afwijking. Deze verplichtingen zijn gericht op de nationale overheid en niet op individuele agrarische ondernemers of andere belanghebbenden waarvoor in de verordening vrijwillige deelname het uitgangspunt blijft als het gaat om het vernatten van landbouwgronden.

Vraag 8

Bent u bereid om, net als de Vlaamse regering, eerst een impactanalyse uit te voeren van de aangepaste Natuurherstelverordening om beter zicht te krijgen op de mogelijke gevolgen en pas na zicht te hebben op de impact een besluit te nemen en voor te leggen om met de gewijzigde verordening in te stemmen(of juist niet)?

Antwoord 8

Het kabinet heeft eerder een ambtelijke verkenning (bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 3655) en een Quick Scan (bijlage bij Kamerstuk 33 576, nr. 3679) laten uitvoeren naar de mogelijke gevolgen van de ontwerpNatuurherstelverordening voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Op dit moment wordt gewerkt aan een vervolg middels een impact assessment. Conform het BNC-fiche is dit bedoeld om de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk verder in kaart te brengen. Hoewel additionele informatie uit het impact assessment voor wat betreft de nationale uitwerking van de Natuurherstelverordening nodig is, spelen andere overwegingen rondom het voor- of tegenstemmen een prominentere rol in de afweging van het kabinet, zoals ook uiteengezet in de brief van 8 december jl. De uitkomst van de impact assessment kan hoofdzakelijk worden gezien als een vereiste voor de start van de uitwerking van het nationaal natuurherstelplan.

Vraag 9

Wilt u, mede gezien de demissionaire status van het kabinet, de verstrekende gevolgen van uw besluit voor Nederland en de nieuwe politieke samenstelling van de Kamer, afwachten tot de nieuwe Kamer een oordeel kan vormen voordat u een positie inneemt in Brussel?

Antwoord 9

Het kabinet heeft in Brussel bij de bespreking van het voorlopig akkoord een parlementair voorbehoud gemaakt, zodat in Brussel duidelijk is dat de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft zich uit te spreken over de Nederlandse stem. Daarbij moet worden opgemerkt dat het kabinet geen invloed heeft op de agenda van het Europees parlement en van de Raden, welke laatste worden opgesteld door het Voorzitterschap. Wel zal ik de Tweede Kamer informeren wanneer het Voorzitterschap de Natuurherstelverordening voor adoptie agendeert in een Raad, naar verwachting op z'n vroegst eind januari of februari, zodat u voor die tijd een oordeel kunt vormen als Tweede Kamer. Tot slot is het van belang te benoemen dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse stem verschil maakt in de definitieve stemverhoudingen in de Raad. De Nederlandse stem heeft daarmee met name signaalwerking met betrekking tot de verbeteringen van de tekst vanuit de Nederlandse inzet bezien. Met tegenstemmen of onthouden van stemming geven we het signaal af dat we alleen tevreden zijn als we alles krijgen. Daarmee zetten we onszelf in toekomstige Brusselse onderhandelingen buitenspel.

Vraag 10

Kunt u deze vragen één voor één en voor 14 december 2023 beantwoorden, zodat de antwoorden betrokken kunnen worden bij het geplande schriftelijke overleg?

Antwoord 10

Ja.