

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-08

Milieuraad

Nr. 928

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2023

Conform het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer ga ik in deze brief in op het voorlopig akkoord¹ over de Europese Natuurherstelverordening en de inhoudelijke inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen. Het voorlopig akkoord is de uitkomst van de laatste triloog op 9 november 2023. Met mijn brief van 24 november 2023² heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen en de voorlopige positiebepaling van het kabinet om in te stemmen met dit voorlopig akkoord. De definitieve stemming zal naar verwachting in februari 2024 plaatsvinden in een nog nader te bepalen Raad van Ministers van de EU (hierna: Raad).

Proces in Brussel

Op 22 juni 2022 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor de Natuurherstelverordening gepubliceerd.³ Op 20 juni 2023 is een Algemene Oriëntatie in de Raad bereikt. Nederland heeft destijds geen positie ingenomen en gepleit voor uitstel van adoptie van de Algemene Oriëntatie.⁴ Het Europees Parlement (EP) heeft op 12 juli 2023 zijn mandaat voor de triloog vastgesteld. Op 9 november 2023 is door de triloogpartijen een overeenkomst bereikt (een zogeheten voorlopig akkoord) na twee eerdere triloogbijeenkomsten op 19 juli en 5 oktober 2023. Vervolgens is op 22 november jl. in het Comité van plaatsvervangende permanent vertegenwoordigers (hierna: Coreper) geconcludeerd dat er een gekwalificeerde meerderheid voor het voorlopig akkoord is. Namens Nederland is aangegeven dat het kabinet met een positieve

¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/09/nature-restoration-council-and-parliament-reach-agreement-on-new-rules-to-restore-and-preserve-degraded-habitats-in-the-eu/>

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 915.

³ COM(2022) 304.

⁴ Kamerstuk 21 501-08, nr. 906.

grondhouding naar het bereikte akkoord kijkt en is een parlementair voorbehoud gemaakt. Op 29 november 2023 is het voorlopig akkoord aangenomen in het Milieucomité van het EP. Eerst vindt nu een controle door juristen en linguïsten plaats op de tekst van het voorlopig akkoord, waarna een plenaire stemming in het EP het akkoord moet bekrachtigen, waarop agendering in een Raad voor definitieve goedkeuring zal volgen. De huidige verwachting is dat dit in de eerste twee maanden van 2024 zijn beslag zal krijgen. Op basis van de recente stemmingsuitslag in het Milieucomité van het EP en het krachtenveld in de Raad is het zeer aannemelijk dat de compromistekst na definitieve stemmingen in zowel het EP als de Raad zal worden aangenomen.

Ik verwacht daarmee dat de Natuurherstelverordening in de eerste helft van 2024 in werking zal treden.

Prioriteiten BNC-fiche

De Tweede Kamer heeft op 14 oktober 2022 het BNC-fiche⁵ over de ontwerp-Natuurherstelverordening ontvangen. In de brief bij het fiche onderschreef het kabinet de doelen die de Commissie met het voorstel beoogt te bereiken. Het belang van herstel van de zeven in het voorstel opgenomen ecosystemen⁶ werd door het kabinet onderkend. Het voorstel ging op een aantal onderdelen echter verder dan het kabinet op dat moment wenselijk, uitvoerbaar en realistisch vond. De Tweede Kamer heeft het kabinet in meerdere moties⁷ opgeroepen om zich voor een aanpassing van de ontwerpverordening in te zetten. Vanaf het begin van de behandeling van het voorstel in Brussel heeft het kabinet zich, zowel op politiek als ambtelijk niveau, intensief ingespannen om tot een voor Nederland flexibeler en beter uitvoerbaar onderhandelingsresultaat te komen. Dit gebeurde op basis van de prioriteiten uit het BNC-fiche en voortschrijdend inzicht tijdens de behandeling van het voorstel, alsook de genoemde Kamermoties.

Hieronder bespreek ik de Nederlandse inzet ten aanzien van deze prioritaire punten op volgorde van artikelen en sta ik stil bij enkele niet-prioritaire wijzigingen.

Middellange en lange termijndoelen herstel terrestrische en mariene ecosystemen (artikel 4 en 5)

Het BNC-fiche over het Commissievoorstel stelt dat Nederland niet of nauwelijks aan de realisatietermijnen voor natuurherstel voor Vogel- en Habitatrichtlijnwaarden⁸ voor 2040 en 2050 zal kunnen voldoen. Dit was ingegeven door het voorgestelde tijdpad en de beperkte ruimte in een dichtbevolkt land waarin ook andere belangrijke maatschappelijke opgaven zoals woningbouw en de energietransitie moeten worden uitgevoerd. Nederland heeft zich tot vrijwel het einde van de triloog ingezet voor aanpassing van de kwantitatieve hersteldoelen voor habitattypen in 2040 en 2050. Ik heb mij in de Raad van 20 juni jl. ook kritisch over dit prioritaire punt uitgesproken. Hoewel de realisatietermijnen voor het herstel van terrestrische habitattypen – niet voor mariene – op 12 juli jl. in het EP werden geschrapt, zijn deze nadien in vrijwel

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3530.

⁶ 1. Terrestrische, kust- en zoetwatersystemen, 2. mariene ecosystemen, 3. stedelijke ecosystemen, 4. rivieren en uiterwaarden, 5. bestuivers, 6. Landbouwecosystemen en 7. bossen.

⁷ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1852, Kamerstuk 33 576, nr. 339, Kamerstuk 21 501-32, nr. 1537 en Kamerstuk 21 501-32, nr. 1543.

⁸ De Natuurherstelverordening vervangt de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn niet. Beide richtlijnen hebben bescherming en niet als zodanig herstel tot onderwerp herstel; daarom bevatten de richtlijnen ook geen realisatietermijnen.

ongewijzigde redactie deel gaan uitmaken van het voorlopig akkoord. Aan het eind van de ambtelijke behandeling in Raadsverband is gebleken dat Nederland voor zijn tekstvoorstel van geen enkele andere lidstaat op bijval kon rekenen. Op het punt van de middellange en lange termijn doelen voor habitattypen, die niet in een goede conditie zijn, zal de Natuurherstelverordening derhalve neerkomen op een grote opgave.

Verslechteringsverbod (artikel 4 en 5)

Het voorstel van de Commissie bevatte een verslechteringsverbod voor herstelde natuur en voorkomende habitattypen buiten Natura 2000-gebieden (hierna: N2000-gebieden). In het BNC-fiche stelt het kabinet dat het voorgestelde verslechteringsverbod op beide onderdelen zou leiden tot een verdergaande juridificering van een toch al sterk gejuridificeerd beleidsterrein, in het bijzonder buiten N2000-gebieden. In het Commissievoorstel is het verslechteringsverbod op beide onderdelen juridisch vormgegeven als een resultaatsverplichting. In de Nederlandse situatie zou het Commissievoorstel volgens het kabinet geleid kunnen hebben tot een vergunningprocedure voor alle voorgenomen projecten met mogelijke verslechterende effecten voor Vogel- en Habitatrictlijn-natuurwaarden. In de onderhandelingen heeft Nederland als eerste lidstaat op deze complicatie gewezen en zich vanaf de eerste bijeenkomst in Raadsverband intensief ingezet voor een afzwakking van het verslechteringsverbod. Ook bij andere lidstaten bleek onduidelijkheid te bestaan over de reikwijdte en de consequenties van een resultaatsverplichting voor het verslechteringsverbod. Wel waren de opvattingen verdeeld over de juridische vormgeving, waarbij er lidstaten voor en tegen resultaatsverplichtingen waren. In de Algemene Oriëntatie van 20 juni jl. heeft het toenmalige Zweedse Voorzitterschap een balans tussen de uiteenlopende posities van de lidstaten gezocht met een resultaatsverplichting voor herstelde natuur en een inspanningsverplichting voor voorkomende habitattypen (ook buiten N2000 gebieden). Uiteindelijk bleek in de loop van de triloog dat er binnen de Raad voldoende steun was voor inspanningsverplichtingen op beide onderdelen en heeft het Voorzitterschap dit vervolgens ingebracht in de triloog.

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 N2000-gebieden. Deze bepaling lijkt enige ruimte te bieden in de toepassing van de inspanningsverplichting op niet N2000-gebieden. Nederland heeft hiertoe gedurende de onderhandelingen tekstsuggesties gedaan voor aanpassing van de betreffende artikelen in de verordening. Ook een inspanningsverplichting zal neerkomen op een opgave. Er zullen immers reële maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering tegen te gaan – ook buiten N2000-gebieden – maar er is niet direct sprake van een overtreding wanneer ondanks die maatregelen toch verslechtering zou optreden.

Een andere prioriteit van Nederland was een tekstaanpassing in het verslechteringsverbod door dit, in overeenstemming met het in de Europese Habitatrictlijn bestaande verslechteringsverbod, te betrekken op significante verslechtering⁹ in plaats van op elke geringe of tijdelijke verslechtering.

⁹ Artikel 6, lid 2, Habitatrictlijn.

Het tegengaan van elke mate van verslechtering zou voor Nederland onwerkbaar zijn geweest. Nederland heeft er aan bijgedragen dat de betreffende artikelen in het voorlopig akkoord zich richten op het tegengaan van significante verslechtering. Verder was het voor Nederland belangrijk dat verslechtering niet op elke locatie met herstelde natuur of voorkomende habitattypen dient te worden tegengegaan. Dit zou eveneens voor Nederland onwerkbaar zijn. Nederland heeft er aan bijgedragen dat op dit punt de tekst van het verslechteringsverbod is aangepast. Er is nu toegevoegd dat een lidstaat, bij gebrek aan alternatieven, er gemotiveerd voor kan kiezen om verslechtering van habitats buiten N2000 gebieden op biogeografisch niveau vast te stellen. Voor Nederland betekent dit dat verslechtering van habitats kan worden vastgesteld op nationaal niveau, omdat Nederland volledig binnen één biogeografische regio (Atlantische regio) ligt.

Dit biedt in de Nederlandse context ruimte voor zogenaamde saldering. Dit zorgt ervoor dat verslechtering niet op elke locatie met herstelde natuur of voorkomende habitattypen moet worden tegengegaan. Het is mogelijk verslechteringen samen met verbeteringen in Nederland als één geheel te beoordelen. Dit is 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.

In mijn brief van 24 november jl. heb ik 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, zal in het kader van de uitwerking van het natuurherstelplan nader moeten worden bezien. In de Nederlandse situatie is niet op voorhand uit te sluiten dat in bepaalde gevallen toetsing via een vergunningprocedure zal moeten plaatsvinden.

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.

Herstelopgave mariene habitattypen (artikel 5)

Bij een nadere analyse, na publicatie van het BNC-fiche, van het artikel over de herstelopgave van mariene habitattypen uit het Commissie-

voorstel is gebleken dat de herstelopgave bijna het gehele deel van de Nederlandse Noordzee zou beslaan. In het Commissievoorstel was opgenomen dat voor alle zachte sedimenten tussen de 0 en 1.000 meter diepte (bijlage II, groep 7 van de Natuurherstelverordening) die niet in goede conditie verkeren voor 30% herstelmaatregelen moeten zijn getroffen in 2030. In 2040 moet dit zijn opgelopen tot 60% en uiteindelijk 90% in 2050. Het Commissievoorstel zou er dus mogelijk toe hebben kunnen leiden dat voor 90% van de in de Noordzee voorkomende habitattypen herstelmaatregelen zouden moeten zijn getroffen in 2050 en dat daar bovenop het gehele oppervlakte herstelde habitattypen onder de reikwijdte van het verslechteringsverbod zou komen te vallen. Dit zou naast een impact op de uitrol van wind op zee en vergunningverlening onder de Wet natuurbescherming ook een heel grote impact hebben gehad op bodemberoerende visserij. Overeenkomstig het BNC-fiche is de Nederlandse positie in de onderhandelingen op dit punt geweest dat de bescherming van kwetsbare habitattypen belangrijk is, maar dat in robuuste habitattypen duurzame menselijke activiteiten moeten kunnen blijven plaatsvinden. Samen met andere, aan zee grenzende, lidstaten heeft de Nederlandse inzet er aan bijgedragen dat het voorlopig akkoord lidstaten meer mogelijkheden biedt om de omvang van de herstelopgave op nationaal niveau te bepalen. In het voorlopig akkoord zijn de verplichtingen in het artikel over het herstel van mariene ecosystemen voor de zachte sedimenten nu gekoppeld aan de opgaven uit de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Met de uitvoering van de KRM wordt toegevoerd naar de Goede Milieutoestand (GMT) van de Europese mariene wateren. Door deze koppeling moet Nederland blijven voldoen aan de KRM-doelen voor de zachte sedimenten en wordt de flexibiliteit die er nu onder de KRM bestaat gehandhaafd. Voor Nederland heeft dit tot gevolg dat er op grond van de Natuurherstelverordening voor de zachte sedimenten geen aanvullende herstelverplichtingen worden gesteld boven op de al bestaande opgaven. Voor de kwetsbare habitattypen (bijlage II, groep 1 t/m 6) zoals zeegrasvelden en mossel- en oesterbanken blijven deze aanvullende herstelverplichtingen wel bestaan.

Stedelijke ecosystemen (artikel 6)

Het BNC-fiche stelt dat de kwantitatieve normering over de toename en het herstel van ecosystemen in urbane gebieden in het Commissievoorstel Nederland voor grote opgaven zou stellen, omdat de ruimtelijke druk met name in steden al zeer groot is. Verder hebben gemeenten in Nederland een grote beleidsvrijheid om de openbare ruimte optimaal in te richten en bestaan er te grote verschillen in de ruimtelijke structuur van gemeenten, in de aanwezige hoeveelheid groen en in de mogelijkheden om die uit te breiden om uitvoering te kunnen geven aan deze bepaling in het Commissievoorstel. De kwantitatieve normering van het Commissievoorstel op EU-niveau was volgens het kabinet onvoldoende toegesneden op de Nederlandse situatie. Tijdens de onderhandelingen is er veel discussie gevoerd over de uitvoerbaarheid van dit artikel in het voorstel, waarbij bleek dat de omstandigheden tussen de lidstaten, zoals de aanwezige hoeveelheid groen in urbane gebieden, ook te sterk verschilden om te kunnen werken met een uniforme kwantitatieve normering. Nederland heeft een bijdrage geleverd aan de definitieve compromistekst. Hierdoor bevat het voorlopig akkoord geen kwantitatieve doelen voor stedelijke ecosystemen meer. Het is nu geformuleerd als een verplichting om een nettoverlies voor het totaal aan stedelijke groene ruimte op nationaal niveau en boomkroonbedekking per stedelijk ecosysteem te voorkomen tussen het jaar van inwerkingtreding van de Natuurherstelverordening en 2030. De lidstaten bepalen zelf de begrenzing van de stedelijke ecosystemen, binnen de ruimte die wordt geboden in artikel 11, lid 2b. Dit geeft voldoende ruimte om tot voor

Nederland passende begrenzungen te komen. Na 2030 moet er sprake zijn van een stijgende trend van het aandeel stedelijk groen en boomkroonbedekking plaatsvinden totdat bevredigende niveaus zijn bereikt. De lidstaten stellen zelf vast wat onder een bevredigend niveau moet worden verstaan.

Vernatting veengronden (artikel 9)

Het BNC-fiche stelt dat bij de kwantitatieve hersteldoelen voor de vernatting van veengronden binnen specifieke realisatietermijnen Nederland over de benodigde maximale ruimte moet beschikken om zelf een passende invulling te geven aan de mate van vernatting op gedraineerde veengronden. In de loop van de behandeling van het voorstel in de Raad werden echter verschillende definities van vernatting van veengronden voorgesteld en opgenomen in conceptversies van de Raadspositie. Deze definities zouden in Nederland tot een onwerkbaar uitvoeringspraktijk hebben geleid, omdat ze er op neerkwamen dat bij de uitvoering van de herstelopgave van gedraineerde veengronden deze tot op maaiveldniveau zouden dienen te worden vernat. Niet alleen Nederland, maar ook andere lidstaten met een relatief groot aandeel veengronden, hebben zich zeer tegen deze beperkende definities verzet. Deze gezamenlijke inzet heeft er al in de Algemene Oriëntatie toe geleid dat er een nieuwe begripsomschrijving van vernatting van veengronden is opgenomen. 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. In het voorlopig akkoord zijn deze tekstuele verbeteringen behouden en is het artikel verder versoepeld, doordat wordt gesteld dat boeren en private landeigenaren niet verplicht worden vernattingmaatregelen te treffen vanuit de Natuurherstelverordening.

Overige gewijzigde niet-prioritaire punten

Uit het voorlopig akkoord blijkt dat de Commissie binnen 12 maanden na de inwerkingtreding van de verordening een rapport zal overleggen waarin een overzicht wordt gegeven van de beschikbare financiële middelen op Europees niveau, evenals een analyse op Europees niveau van de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van de verordening.

De verplichtingen van artikel 9 over het herstel van landbouwecosystemen kunnen tijdelijk worden opgeschort bij uitzonderlijke onvoorzienbare gebeurtenissen buiten de invloed van de EU. Het moet gaan om een gebeurtenis met ingrijpende gevolgen voor het beschikbare areaal landbouwgrond en met invloed op de voedselvoorziening op EU-niveau.

Conclusie

In bovenstaande tekst is uiteengezet hoe het voorlopig akkoord zich verhoudt tot de Nederlandse inzet zoals uiteengezet in het BNC-fiche. In de Raadspositie van 20 juni jl. is een deel van de Nederlandse inzet overgenomen. Desalniettemin heb ik mij in die Milieuraad nog steeds kritisch uitgelaten over de uitvoerbaarheid van de verordening en de bindende lange termijndoelen, conform de inzet van het kabinet en

verschillende moties¹⁰. In het voorlopig akkoord is aan meerdere zorgen van Nederland tegemoetgekomen, in het bijzonder op het vlak van het verslechteringsverbod en daarmee de uitvoerbaarheid. De Nederlandse inzet rondom de middellange en lange termijn doelen is niet gerealiseerd, omdat daarvoor noch in het EP noch in de Raad steun was. De implementatie van de Natuurherstelverordening zal hoe dan ook voor de lidstaten, waaronder Nederland, een forse opgave zijn. Dit past bij de huidige staat en neerwaartse trend van biodiversiteit in Nederland en Europa.

Zoals uit voorgaande blijkt, stond voor Nederland tijdens het gehele onderhandelingstraject veel op het spel. Voor ons belangrijke thema's werden niet altijd (direct) herkend door de gesprekspartners (andere lidstaten, het EP, en de Commissie). Met een volhardende, maar constructieve houding, heeft Nederland uiteindelijk veel van de prioritaire punten weten binnen te halen. Echter, op sommige punten moeten toegeven hoort ook bij onderhandelen. De optelsom van wat Nederland voor elkaar heeft gekregen, maakt dat het kabinet voornemens is om in te stemmen met de verordening.

Ten slotte merk ik op, dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse stem verschil maakt in de definitieve stemverhoudingen, zoals op te maken valt uit de Coreper van 22 november. 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. Met een stem vóór het voorstel, laten we zien dat we een betrouwbare onderhandelingspartner zijn, waarmee de Commissie en de andere lidstaten zaken kunnen doen, nu en in de toekomst.

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

¹⁰ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1852, Kamerstuk 33 576, nr. 339, Kamerstuk 21 501-32, nr. 1537 en Kamerstuk 21 501-32, nr. 1543.