

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-08

Milieuraad

Nr. 935

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

Parallel aan de triloofase van de Europese Natuurherstelverordening (hierna: NHV) is gestart met het opstellen van een impact assessment (hierna: IA) in opdracht van het Ministerie van LNV als extern onafhankelijk advies ter voorbereiding op de verwachte implementatie van de verordening. Het IA is, samen met relevante bijlagen, op 28 februari jl. met de Tweede Kamer gedeeld.

In deze brief geef ik toelichting op de uitkomst van het IA, de appreciatie van het kabinet, en de belangrijkste vervolgstappen. U ontvangt ook nogmaals het juridisch advies, zoals dat in de beantwoording van de schriftelijke vragen van de Tweede Kamer (23 januari 2024) over de Natuurherstelverordening is toegezegd. Eveneens in bijlage de eerder door de Tweede Kamer ontvangen ambtelijke vertaling van de opgave per ecosysteem. Daarbij wil ik u een technische briefing over het Impact Assessment aanbieden, mede door de opstellers van het rapport, om verdere inhoudelijke toelichting te geven.

Eerder heb ik de Tweede Kamer over de onderhandelingen en wijzigingen in de NHV geïnformeerd.¹ Daarnaast heb ik in mijn brief van 23 januari 2024 Kamervragen over de NHV en het voornemen van het kabinet om daarmee in te stemmen beantwoord.²

Op 27 februari heeft het Europees Parlement ingestemd met het voorlopig akkoord op de NHV. De finale stemming over de NHV is tentatief geagendeerd voor de Ecofin-raad op 12 april a.s. Naar verwachting zal de NHV dan in mei van dit jaar in werking treden.

¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 915; Kamerstuk 21 501-08, nr. 928

² Kamerstuk 21 501-08, nr. 929

De aanleiding voor de NHV is dat de natuur in de EU snel achteruitgaat, ondanks huidig beleid en regelgeving. De NHV is aangekondigd in de Europese Biodiversiteitsstrategie (EBS) en bevat aanvullende en striktere verplichtingen tot het beschermen en herstellen van ecosystemen die nu beschermd worden op grond van de Vogelrichtlijn (VR), de Habitatrichtlijn (HR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Uitvoering van de NHV kent daarmee duidelijke overlap met het behalen van de doelen uit deze staande wetgeving. Met andere woorden: het staand beleid met betrekking tot huidige regelgeving draagt ook bij aan de NHV. De natuurhersteldoelen in de NHV hebben betrekking op een breed scala aan ecosystemen, namelijk terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen; mariene ecosystemen; stedelijke ecosystemen; rivieren en uiterwaarden; bestuivers; landbouwecosystemen; en bosecosystemen. Voor deze ecosystemen volgen uit de NHV verschillende doelen en verplichtingen. Voor een nadere duiding van het voorlopig akkoord verwijs ik u naar de Kamerbrief van 24 november en 8 december jl.³

De NHV is een verordening en zal na akkoord en inwerkingtreding een directe wettelijke werking hebben. De NHV schrijft een aantal zaken dwingend voor (zoals: het verplicht treffen van herstelmaatregelen voor een in de tijd toenemend percentage van het te herstellen oppervlakte), maar laat bij andere zaken ruimte aan de lidstaten voor een eigen invulling (zoals de precieze invulling van het maatregelenpakket).

Lidstaten moeten binnen twee jaar na inwerkingtreding van de NHV bij de Commissie een nationaal Natuurherstelplan (hierna: NHP) indienen met concrete maatregelen voor de periode tot 2030 en met een strategische doorkijk naar 2050. Onze uitgangspunten bij het opstellen van dit plan zijn onder meer het beperken van juridificering en het multifunctioneel gebruik maken van ruimte. In het NHP moet eveneens een inschatting van de conditie van de ecosystemen en een schets van de planning en financiering van het herstel worden opgenomen.

Uitkomsten Impact Assessment

Het IA schetst een eerste beeld dat als input dient voor het opstellen van het nationale NHP. Het doel van het IA dat in opdracht van het Ministerie van LNV is opgesteld als extern onafhankelijk advies is: 1. een indicatief beeld geven van de opgave die de NHV voor Nederland met zich mee brengt wanneer de NHV in werking treedt ten opzichte van doelen, maatregelen, monitoring en financiering, 2. aanbevelingen geven voor de aanpak en organisatie, en 3. een grove indicatieve schatting geven van de omvang van de maatschappelijke kosten en baten die verbonden zijn aan de uitvoering van de NHV.

Voor zowel de opgave als de kosten en baten geldt dat het gaat om indicatieve schattingen, omdat de exacte beleidsopgave nog nader uitgewerkt wordt en keuzes over welke maatregelen genomen worden nog gemaakt moeten worden. Voor de maatregelen zijn daarom aannames gedaan. Het is belangrijk deze kanttekening in acht te nemen bij de interpretatie van het IA en de analyse van kosten en baten.

Het IA is opgesteld op basis van het voorlopig akkoord dat is bereikt in de triloog in november en komt met een vergelijkbare uitkomst als vele andere rapporten. Het bevestigt het bestaande beeld dat Nederland rondom natuur, stikstof, water en klimaat nog grote stappen moet zetten

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 915

(Quick Scan mei 2023, Rapport Ecologische Autoriteit 26 januari 2024, RFL rapport 2023, VHR Voortgangs-rapportage 2013–2018). Hieronder vat ik de vier kernpunten uit het IA samen. Het IA is toegevoegd als bijlage bij deze brief.

De opgave: De aanleiding van de NHV is dat de natuur in de EU snel achteruitgaat. Ook in Nederland is de omvang van het biodiversiteitsprobleem fors; circa 90% van de habitattypen en 75% van de habitatrichtlijnsoorten verkeert in een ongunstige staat van instandhouding, waarvan respectievelijk slechts 21% en 14% een positieve trend laat zien.

De NHV heeft overlap met en is een versterking en verbreding van een groot aantal internationale en Europese regels die al van toepassing zijn, zoals de VHR, de KRW, de KRM, en het internationale verdrag over biologische diversiteit (Convention on Biological Diversity). Dit betekent eveneens dat Nederland op een groot aantal onderwerpen al bestaand beleid heeft. In het IA wordt geconstateerd dat een deel van dit beleid uitgaat van vrijwilligheid en dat er een opgave ligt om te komen tot daadwerkelijke uitvoering. In veel gevallen zijn aangekondigde maatregelen onvoldoende dekkend, concreet en verplichtend om voldoende zekerheid te bieden dat ze tijdig uitgevoerd zijn. Ook moet het bestaande beleid beter op elkaar worden aangesloten, zijn er stappen op het gebied van monitoring te zetten en is er langjarig geborgde financiering nodig.

Daarnaast staan er in de NHV een aantal nieuwe, verdergaande verplichtingen dan eerdere richtlijnen en verordeningen, waarvoor beleid en maatregelen nog grotendeels vormgegeven moeten worden. Het gaat hier onder andere om een precisering van de omvang van het areaal van habitattypen en leefgebieden van soorten waarvoor herstelmaatregelen moeten worden getroffen, ook buiten Natura 2000 gebieden, en nog door de lidstaten te formuleren doelen met betrekking tot het na 2030 toewerken naar een bevredigend niveau van het areaal stedelijk groen en bestuiver populaties.

De totale impact op Nederland bestaat uit de combinatie van de opgave die al uit eerder vastgestelde richtlijnen en verordeningen voortvloeit, maar waarvoor de Nederlandse inzet tot op heden nog niet voldoende is geweest, en de nieuwe, verdergaande verplichtingen. Uit het IA blijkt dat het huidige beleid een bijdrage levert, maar dat versteviging en verbreding nodig zal zijn om aan de doelstellingen van de NHV voor 2030 te kunnen voldoen. Om aan de doelstellingen voor 2040 en 2050 te kunnen voldoen volgt een grotere opgave die op basis van nadere ecologische analyse in kaart gebracht moet worden.

In termen van te nemen herstelmaatregelen wordt de grootste opgave verwacht vanuit artikel 4 (terrestrische-, kust- en zoetwaterecosystemen) en artikel 5 (mariene ecosystemen). Op hoofdlijnen kan met huidig en voorgenomen beleid aan de doelstellingen van artikel 4 voor 2030 worden voldaan, omdat deze grofweg in lijn zijn met het NPLG. De uitdaging zit er vooral in dat de beleidspakketten op centraal en decentraal niveau nog onvoldoende concrete maatregelen bevatten en in veel gevallen niet bindend zijn. Voor artikel 5 is de inschatting dat aanvullende maatregelen nodig zijn die betrekking hebben op een groter deel van de Noordzee. Voor de doelstellingen voor 2040 en 2050 (herstelmaatregelen op respectievelijk 60% en 90% van de oppervlakte van habitattypen die niet in goede conditie zijn) zal de opgave groter zijn en zal aanvullend beleid en financiering nodig zijn. Het is aan een volgend kabinet om hier keuzes in te maken. Ook voor artikel 6 (stedelijke ecosystemen), artikel 8 (bestuivers) en artikel 9 (landbouwecosystemen) ligt er een aanvullende opgave bovenop huidig beleid en maatregelen. Voor artikel 7 (rivieren) en

artikel 10 (bosecosystemen) sluiten huidige beleid en maatregelen, zoals de stroomgebiedbeheerplannen van de KRW voor artikel 7, in grotere mate aan op de eisen vanuit de NHV en is de restopgave beperkt. Bij de gehele opgave voor Nederland moet opgemerkt worden dat het benodigde beleid niet alleen financiering, maar zeker ook aandacht voor de uitvoering vereist. De opgave per ecosysteem is nader toegelicht in de bijlage bij deze brief.

Indicatieve analyse van baten en kosten: Onderdeel van het IA is een indicatieve analyse van baten en kosten. Deze bevat een schatting van de omvang van maatschappelijke kosten en baten die verbonden zijn aan de uitvoering van de NHV voor de analyseperiode tot 2050. Het gaat hierbij om een schatting, omdat de exacte beleidsopgave nog nader uitgewerkt wordt op basis van een nadere ecologische beoordeling van de conditie van ecosystemen en het in kaart brengen van het huidige maatregelenpakket, en keuzes over welke aanvullende maatregelen genomen worden nog gemaakt moeten worden. Binnen het tijdspad dat beschikbaar was voor het opstellen van het IA moesten er grove aannames worden gemaakt in zowel kosten, baten als de mogelijk aanvullende maatregelen en was dit het maximaal haalbare resultaat.

De analyse richt zich op aanvullend beleid, bijbehorende maatregelen en monitoring die opgesteld en geïmplementeerd moeten worden vanwege de NHV. Hieronder vallen niet het bestaande beleid en maatregelen die al geborgd zijn, maar wel voorgenomen bestaand beleid en maatregelen die nog niet voldoende geborgd zijn om aan de eisen van de NHV te voldoen. De opdrachtnemers van het IA hebben zich gericht op de resterende beleidsopgave die de NHV teweegbrengt. Hierbij merkt het kabinet op dat bestaande programma's en beleidsopgaven, zoals het NPLG, tot hetzelfde type maatschappelijke baten en kosten kunnen leiden en dat er naar synergiën gezocht kan worden, bijvoorbeeld in financiering.

Een belangrijke conclusie uit het IA is dat de maatschappelijke kosten van «niets doen», een veelvoud zijn van de kosten van wél handelen. Op basis van de indicatieve analyse van baten en kosten is de verwachting dat de maatschappelijke baten van de implementatie van de NHV (geschat op minimaal € 129 miljard) over de analyseperiode tot 2050 per saldo groter zijn dan de maatschappelijke kosten (geschat op € 76 miljard). Hierbij moet opgemerkt worden dat de kosten- en batenposten met grote onzekerheden, en ook enkele onvolkomenheden, gepaard gaan en dat deze bij nadere uitwerking van de opgave en maatregelen kunnen afwijken. Onder de baten vallen het beschermen en verbeteren van drinkwatervoorziening, bodem-, lucht- en waterkwaliteit, klimaat en voedselzekerheid. Een aantal van deze positieve effecten kon niet gekwantificeerd worden in de analyse. Voor de kosten is op basis van expertkennis een inschatting gemaakt van de omvang van maatregelen waarbij een substantiële bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van de beleidsopgave en waarbij het aannemelijk is dat de totale impact van de maatregelen in de buurt komt van de totale beleidsopgave. Het gaat hierbij om indicatieve schattingen, omdat de exacte beleidsopgave nog nader uitgewerkt wordt en keuzes over welke maatregelen genomen worden nog gemaakt moeten worden.

De geschatte maatschappelijke kosten bedragen in totaal € 76 miljard tot 2050. De analyse geeft inzicht in de kosten en baten voor de maatschappij als geheel, en kijkt niet specifiek naar de financiering van de kosten. Het gaat immers om kosten die sowieso gemaakt worden door de maatschappij, onafhankelijk wie deze draagt. Het IA geeft wel aan dat het richting implementatie van de NHV noodzakelijk is om een duidelijk beeld te krijgen van de beschikbare budgetten. Het NPLG, waarvan een deel

wordt ingezet voor natuurherstel, is een van de programma's die relevant is voor de NHV. Naast financiering vanuit huidig Nederlands beleid en programma's, kan ook financiering in samenwerking met de private sector tot stand komen. Daarnaast zal de Europese Commissie uiterlijk 12 maanden na de inwerkingtreding van de NHV een rapport presenteren over de middelen die op Europees niveau beschikbaar zijn ten behoeve van de implementatie van de NHV. Naast het feit dat wél handelen op de lange termijn goedkoper is dan niets doen, heeft geen uitvoering geven aan de verordening ook andere, uitermate vergaande, gevolgen, zowel financieel als maatschappelijk.⁴ Hoewel de precieze kosten en baten bij diverse beleidsopties nog verder zullen moeten worden gespecificeerd, geeft de analyse een eerste grove indicatie dat de verwachte baten van de implementatie van de NHV de verwachte kosten zullen overstijgen.

Impact op Nederlandse wet- en regelgeving: De NHV is bij inwerkingtreding rechtstreeks werkend. Het is echter wel noodzakelijk om op nationaal niveau regels te wijzigen of nieuwe regels vast te stellen om recht te doen aan de eisen van de verordening in de Nederlandse situatie en het Nederlandse stelsel. Afhankelijk van de uitvoering heeft de NHV meer directe of indirecte consequenties voor nieuwe en bestaande activiteiten. Om te voorkomen dat nieuwe activiteiten tot verslechtering leiden van herstelde natuur of van bestaande habitattypen die noodzakelijk zijn voor het behalen van de hersteldoelen, schrijft de verordening geen vergunningstelsel voor, ook niet om het nu als inspanningsverplichting geformuleerde verslechteringsverbod uit te voeren. Het is ook de inzet van het kabinet additionele voorafgaande vergunningsprocedures te voorkomen. Het is dus ook zeker niet zo dat de buiten Natura 2000-gebieden gelegen relevante natuurwaarden, bijvoorbeeld in het Natuurnetwerk Nederland, een vergelijkbaar beschermingsregime en een vergelijkbare status krijgen als de Natura 2000-gebieden. Zoals in eerdere Kamerbrieven aangegeven is echter niet uit te sluiten dat een individuele toets bij projecten zal moeten plaatsvinden. Het juridisch advies, als bijlage bij deze brief meegestuurd, schetst diverse opties hoe dit zo goed mogelijk te borgen. De uiteindelijke keuze over de vormgeving hiervan zal in in het NHP moeten worden uitgewerkt. Hierbij dient in kaart te worden gebracht of deze opties van invloed zijn op de ruimte voor economische activiteiten en andere ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, de doorlooptijd van vergunningprocedures, de regeldruk en administratieve lasten van nieuwe en bestaande activiteiten. Deze informatie zal worden betrokken bij de uitwerking en implementatie van de NHV, zodat er in het NHP een realistisch handelingsperspectief voor de verschillende ruimtelijke opgaven kan worden geboden. Een uitgangspunt hierbij is om de negatieve invloed op economische en maatschappelijke activiteiten te minimaliseren. Zie voor verdere toelichting het juridisch advies in de bijlage.

Belang interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking: De NHV heeft een grote impact op Nederland en als afgeleide daarvan ook op de organisatie die nodig is. Voor een succesvolle implementatie van de NHV is het van belang dat het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen en andere sectoren zich achter de doelen van de NHV scharen en gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een effectieve uitvoering.

⁴ In rapport «Biodiversiteit en de financiële sector: een kruisbestuiving?» van De Nederlandse Bank en PBL (juni 2020) wordt geconstateerd dat het verlies aan biodiversiteit de beschikbaarheid van ecosysteemdiensten, zoals hout, dierlijke bestuiving en bodemvruchtbaarheid bedreigt, waar economische activiteiten van afhankelijk zijn. Banken, pensioenfondsen en verzekeraars die deze economische activiteiten financieren lopen daardoor *fysieke risico's*. Nederlandse financiële instellingen hebben wereldwijd voor EUR 510 miljard financieringen uit staan aan bedrijven met een hoge of zeer hoge afhankelijkheid van een of meerdere ecosysteemdiensten.

Dit sluit aan bij de huidige samenwerking op het gebied van natuurbehoud en -herstel.

Met het IA is nu een eerste stap gezet richting het opstellen van het NHP. Dit plan moet de komende jaren vorm krijgen en uitgewerkt worden. Veel keuzes moeten dan ook nog worden gemaakt. Uitgangspunten bij het opstellen van het NHP zijn onder meer het beperken van juridificering en het multifunctioneel gebruik maken van ruimte.

Ik wil benadrukken dat het opstellen van een nationaal NHP ook een kans is. Een goed en samenhangend plan leidt op lange termijn tot lagere kosten en meer baten, is noodzakelijk voor het beschermen van biodiversiteit en belangrijke ecosysteemdiensten zoals (drink)waterbeschikbaarheid, voedselzekerheid en luchtkwaliteit voor toekomstige generaties. Zo draagt het NHP ook bij aan het behalen van reeds bestaande doelen, bijvoorbeeld uit de KRW en op het gebied van klimaat. Het is een voorwaarde om in de toekomst meer ruimte te creëren voor nieuwe economische en maatschappelijke activiteiten en draagt bij aan onze klimaatdoelen. Het kabinet is voornemens bedrijven en organisaties te ondersteunen om hun rol in dit proces zo goed mogelijk vorm te geven. Ook kan een natuurinclusieve aanpak het realiseren van de doelen van de NHV ondersteunen.

Wanneer de NHV is aangenomen, heeft Nederland de verplichting om uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de NHV een concept van het NHP in te dienen bij de Europese Commissie, met plannen die lopen tot en met 2050. Dat is naar verwachting in mei 2026. Momenteel onderzoekt het kabinet hoe vorm gegeven kan worden aan de stappen die het IA adviseert om te zetten zodat het NHP in twee jaar tijd gereed is. Hierbij is nauwe afstemming en samenwerking tussen departementen en met provincies, gemeenten en waterschappen essentieel voor het opstellen van het NHP. Ook moeten andere stakeholders daarin goed betrokken worden. Ambtelijk zal gestart worden met het voorbereiden van een plan van aanpak en het nader in kaart brengen van welke herstelmaatregelen er al zijn, en welke minimale versteviging van bestaand beleid er nodig is om de doelen uit de NHV voor 2030 te kunnen halen.

Ik zal de Kamer regelmatig informeren over de voorbereiding en de voortgang van het nationale Natuurherstelplan.

Europese stemming over de NHV en voorgenomen positie kabinet

Zoals eerder beschreven in het BNC-fiche (h)erkent het kabinet het signaal dat biodiversiteitsherstel te traag gaat, en onderschrijft het de doelen die de Commissie met de NHV beoogt te bereiken. Het is immers met reden dat het kabinet bovenop het reeds bestaande Natuurpact en het programma Natuur additioneel € 24,3 miljard vrijmaakt voor het NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied). Hiermee komt een gunstige staat van instandhouding van de natuur dichterbij.

Waar de ontwerpverordening op een aantal onderdelen verder ging dan het kabinet wenselijk, uitvoerbaar en realistisch vond, is in het voorlopig akkoord aan meerdere zorgen van Nederland tegemoetgekomen. Zo bevat het voorlopig akkoord 1) een inspanningsverplichting tot het nemen van maatregelen om significante verslechtering te voorkomen in plaats van

een resultaatsverplichting tot geen verslechtering⁵, 2) een salderingsmogelijkheid voor verslechtering op nationaal niveau waar het gaat om gebieden buiten Natura 2000, 3) een uitzonderingsgrond voor installaties voor hernieuwbare energie en voor plannen en projecten die uitsluitend ten behoeve van de nationale defensie zijn bestemd, welke is toegevoegd aan de afwijkingsmogelijkheden op het verslechteringsverbod en 4) aanpassingen van de doelen met betrekking tot veenweiden en stedelijke ecosystemen. Hierdoor is er meer flexibiliteit en ruimte om binnen de doelstellingen en randvoorwaarden van de NHV invulling te geven aan de nationale natuurherstelopgave, rekening houdend met de ecologische situatie en economische, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland.

De Nederlandse inzet rondom de oplopende kwantitatieve hersteldoelstellingen voor de middellange en lange termijn richting 2050 is niet gerealiseerd, omdat daarvoor noch in het EP noch in de Raad steun was. Zoals eerder aangegeven zal, nadat de NHV is aangenomen, de implementatie 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.

De NHV is een belangrijke, maar ook zeer uitdagende verordening voor Nederland. Hoewel een groot deel van de Nederlandse inzet is gerealiseerd, geldt dit niet voor de middellange en langetermijndoelen, onderdelen van de verordening met een potentieel grote impact. Tegenstemmen zou de Nederlandse zorg kracht bij kunnen zetten, maar heeft materieel weinig tot geen effect, omdat het zeer onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse stem verschil maakt in de definitieve stemverhoudingen. Daarbij komt dat voor Nederland, soms tegen het krachtenveld in, op belangrijke punten aanpassingen zijn gedaan. Alles afwegende is het kabinet daarom voornemens om in te stemmen met de verordening, zoals aangegeven in eerdere Kamerbrieven⁶, en wil hierbij middels een stemverklaring de Nederlandse zorgen en uitgangspunten nogmaals benadrukken.

Door in te stemmen laten we zien dat we een betrouwbare onderhandelingspartner zijn, waarmee de Commissie en de andere lidstaten zaken kunnen doen, juist ook op andere lopende en aankomende dossiers.

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

⁵ Hierbij moet opgemerkt worden dat 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.

⁶ Kamerstuk 21 501-08, nr. 915; Kamerstuk 21 501-08, nr. 929