

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 576

Natuurbeleid

Nr. 3679

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2023

Naar aanleiding van mijn toezeggingtijdens het Commissiedebat van 9 november jl.¹ om de Tweede Kamer regelmatig te informeren over de stand van zaken van de onderhandelingen over de ontwerpverordening Natuurherstel, stuur ik de Tweede Kamer deze brief. Deze gaat ook in op de uitkomst van de quick scan.

Het kabinet onderkent het belang van natuurherstel voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding van beschermde habitattypen en soorten, maar ziet tegelijkertijd een spanningsveld met andere grote maatschappelijke opgaven in het dichtbevolkte Nederland, en de steeds intensiever gebruikte Noordzee.

Quickscan

Het kabinet heeft om deze reden een ambtelijke verkenning uitgevoerd die ik u op 20 april jl. heb toegezonden (Bijlage bij Kamerstukken 22 112 en 33 576, nr. 3655). Voorts heeft het kabinet een quickscan van de effecten van de ontwerpverordening laten uitvoeren door adviesbureau Arcadis, die 2 mei jl. is opgeleverd. Hierbij is, op basis van het oorspronkelijke Commissievoorstel van juni 2022, gekeken naar de effecten die de voorgestelde maatregelen hebben op de natuur, de klimaat- en energietransitie, woningbouw, bedrijvigheid en werkgelegenheid, transport en defensie. Deze quickscan vindt u in de bijlage van deze brief.

De reikwijdte en diepgang van de quickscan gaat verder dan de ambtelijke verkenning. Deze laatste was een eerste interne analyse naar de impact van de verordening in Nederland, met name gericht op het verslechteringsverbod daarbinnen. Het bevatte een juridische duiding van het begrip «verslechtingsverbod» en drie casusbeschrijvingen met een eerste, ruwe analyse van de impact van het verslechtingsverbod zoals dat verwoord staat in art 4 en 5 van de verordening. De quickscan is

¹ Kamerstuk 33 576, nr. 327.

uitgebreider en richt zich naast de terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen in art 4. en mariene ecosystemen in art 5. ook op de stedelijke ecosystemen, natuurlijke verbindingen van rivieren en landbouwecosystemen (art. 6, 7 en 9). Deze drie zijn gezien de beperkte beschikbare tijd gekozen naast het verslechteringdverbod omdat hier op basis van het BNC-fiche in potentie de grootste gevolgen worden verwacht. De quickscan is een onafhankelijk extern oordeel en waarvoor ook klankbordsessies met externe stakeholders zijn gehouden.

Conclusies Quickscan

Arcadis bevestigt in haar rapport het beeld dat eerder al naar voren kwam uit de beoordeling in het BNC fiche en de ambtelijke verkernning. Het bureau benadrukt wel dat de impact deels nog onzeker is omdat de inhoud van de verordening nog aan wijziging onderhevig is². Op basis van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie komt Arcadis tot de conclusie dat de effecten van de ontwerpverordening op maatschappelijke vraagstukken en ruimtegebruik in ons land groot zijn. Het bureau verwacht dat de verordening een resultaatverplichting en eisen tot het jaar 2050 toevoegt die verder gaan dan het huidige Nederlandse natuurbeleid. Met name de hersteldoelen voor land- en mariene natuur (paragraaf 1, 2 en 3 van artikelen 4 en 5) en het verslechtingsverbod (paragraaf 6 en 7) hebben grote effecten voor sectoren en maatschappelijke opgaven. De impact van de verordening blijkt groot op ruimtegebruik, veel sectoren, maatschappelijke opgaven als woningbouw, energietransitie en infrastructuur, maar ook op kleinere projecten en ruimtelijke ontwikkelingen. Al deze ontwikkelingen kunnen aanzienlijk ingeperkt of vertraagd worden door hun directe ruimteclaim en vooral ook door externe werking in relatie tot stikstofgevoelige natuur. Arcadis noemt ook dat de grootste effecten van de ontwerpverordening (artikel 4, 7 en 9) wellicht met name de agrarische sector zullen betreffen. Dit is niet verwonderlijk omdat deze sector nu eenmaal de grootste grondgebruiker is in het landelijk gebied. Daar liggen ook de beschermde habitattypen en leefgebieden van beschermde soorten.

Op de Noordzee worden forse effecten van de verordening verwacht op vooral bodemberoerende visserij en zandwinning/-suppletie, maar mogelijk ook op gebruik door defensie (oefengebieden) en de aanleg van windmolenparken en bijbehorende infrastructuur. Het verslechtingsverbod leidt naar verwachting tot verdergaande regulering van activiteiten in het Nederlandse natuurbeleid vanwege het vergunningsplichtig worden van meer activiteiten in de fysieke leefomgeving. Ten slotte worden aanzienlijke effecten verwacht op administratieve lasten en uitvoeringsaspecten, zoals onderzoek en monitoring, coördinatie van uitvoering, vergunningverlening, toezicht, handhaving en rapportage.

Ook positieve effecten

Tegelijkertijd blijkt uit de quickscan dat de ontwerpverordening op lange termijn positieve effecten heeft op brede welvaart in Nederland wanneer gekeken wordt naar natuur, milieu en kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast kunnen de kosten die optreden als de verordening niet in werking treedt en de biodiversiteit in Nederland verder achteruitgaat, hoog zijn. De omvang van deze kosten voor latere generaties kon in deze quickscan niet in beeld gebracht worden. De balans tussen kosten en baten, zowel nu als voor toekomstige generaties, behoeft derhalve

² De uiteindelijke tekst van de verordening zal pas vaststaan nadat de onderhandelingen over de tekst tussen Raad, Parlement en Commissie tijdens de trilogie hebben plaatsgevonden en pas na vaststelling van de verordening in de Milieuraad en Europees Parlement.

verdere uitwerking adviseert Arcadis. Dit zal gedaan worden in de toekomstige impact assessment.

Uit de quickscan komt naar voren dat de verordening leidt tot biodiversiteitsverbetering. Er is goede synergie met klimaatdoelen, de transitie van het landelijk gebied (NPLG) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM). Uitvoering van de verordening draagt daardoor bij aan het realiseren van bestaande andere Nederlandse beleidsdoelen.

Noodzaak tot voortzetten huidig beleid

Met realisatie van de doelen en opgaven uit het NPLG kan in niet onbelangrijke mate worden bijgedragen aan de verplichtingen uit de artikelen 4,7 en 9 uit de ontwerpverordening, stelt Arcadis. Door de gebiedsgerichte aanpak en de bottom-up ontwikkeling van gebiedsprogramma's wordt getracht de effecten op de verschillende sectoren te beperken. Daarnaast zijn er verschillende programma's gericht op biodiversiteit, klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw. In relatie tot artikel 9 zijn bijvoorbeeld de volgende bestaande programma's relevant: het Nationaal Strategisch Plan dat invulling geeft aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Aanvalsplan Grutto, het Aanvalsplan Landschapselementen en de Bijenstrategie.

Hoewel de daadwerkelijke effecten van de ontwerpverordening nog onzeker zijn bevestigt de informatie uit de quickscan volgens Arcadis de noodzaak tot voortzetting van de huidige inzet van het kabinet. Het bureau stelt dat uitvoering van het bestaande Nederlands beleid van groot belang is omdat de restopgave en daarmee de impact van de verordening afhangt van de resultaten die behaald worden met dat bestaande beleid.

Stand van zaken onderhandelingen

Het Zweeds voorzitterschap heeft nog altijd als voornemen om een raadspositie («algemene orientatie») van de Raad te aan te nemen tijdens de Milieuraad van 20 juni dit jaar³. Tot die tijd worden de onderhandelingen in de raadsformaties voortgezet.

Inhoudelijk heeft het Voorzitterschap compromisvoorstellen gedaan die op een aantal thema's meer flexibiliteit bieden aan de lidstaten. Op een aantal onderwerpen lijkt hierdoor een breed gedragen positie onder de lidstaten in zicht. Hierbij gaat het onder andere om stedelijk groen, rivieren, bestuivers, agrarische ecosystemen en bosecosystemen.

Op een aantal andere onderwerpen liggen de posities van de lidstaten verder uiteen. Zo is er op dit moment nog een discussie gaande over de precieze bewoording en reikwijdte van het verslechteringsverbod. Dit is voor Nederland een belangrijk punt om te voorkomen dat de verordening de eerdergenoemde belangrijke maatschappelijke opgaven bemoeilijkt. Ook wordt nog gesproken over de eisen aan mariene ecosystemen, consistentie met andere EU-wetgeving, over een eventuele uitzonderingspositie voor de krijgsmachtactiviteiten van Defensie en over de lange termijn doelen.

Het EP streeft ernaar om tijdens een plenaire stemming van juli van dit jaar een standpunt in te nemen. Indien zowel de Raad als het EP er voor het zomerreces in slagen een positie in te nemen, zal tijdens het Spaans voorzitterschap de triloog worden gestart en is het aannemelijk dat dit in

³ Zoals ook benoemd in de Kamerbrief van 20 april jl. Kamerstukken 22 112 en 33 576, nr. 3655.

december 2023 leidt tot een politiek akkoord tussen de Raad, het EP en de Europese Commissie.

De inzet van het kabinet op deze ontwerpverordening is intensief en het kabinet vraagt bij de Europese Commissie, het EP en Europese hoofdsteden op alle niveaus aandacht voor het Nederlands standpunt zoals verwoord in het BNC-fiche van 14 oktober jl.⁴ en aangevuld met inzichten uit de ambtelijke verkenning en de quick scan. De samenwerking die het kabinet zoekt met andere lidstaten wisselt per thema, maar – op een enkele uitzondering na – bevinden de coalitiepartners zich vooral in Noord en Oost-Europa.

Het kabinet geeft hiermee uitvoering aan de nader gewijzigde motie van Kamerlid van der Plas⁵ met het verzoek aan de regering om zich in de EU actief te blijven verzetten tegen de Natuurherstelverordening met daarin het verslechteringsverbod en aan de toezegging aan Kamerlid Boswijk om de Tweede Kamer te informeren over de landen die dezelfde lijnen volgen als Nederland en de landen waarop Nederland zich moet richten.

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

⁴ Kamerstukken 22 112 en 33 576, nr. 3530.

⁵ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1537.