

Vergaderjaar 2024–2025

33 576

Natuurbeleid

21 501-08

Milieuraad

Nr. 440

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ,
VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2025

Sinds 18 augustus 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) van kracht. Deze verordening is in werking getreden ondanks de bezwaren en tegenstem van Nederland, nu deze van kracht is moet hieraan uitvoering worden gegeven. In deze brief, informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Klimaat en Groene Groei, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Defensie over de implementatie van de NHV en de uitwerking daarvan in het Natuurplan¹.

De NHV bevat aanvullende verplichtingen tot het beschermen en herstellen van ecosystemen. Om hier invulling aan te geven moeten Europese lidstaten binnen twee jaar na inwerkingtreding van de verordening, voor 1 september 2026, een concept Natuurplan indienen bij de Europese Commissie (EC) met concrete maatregelen voor de periode tot 2030 en met een doorkijk naar de invulling van de doelen voor verschillende ecosystemen in 2040 en 2050. De indiening van het conceptplan is daarmee een belangrijk moment voor de implementatie van de NHV.

In het Natuurplan wordt uitgewerkt hoe Nederland de eisen van de verordening gaat invullen in verhouding tot de ruimte die nodig is voor andere maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, de energietransitie, economische doeleinden, defensieactiviteiten en doorontwikkeling van onze landbouw en visserij. Tegelijkertijd kan goed natuurbeleid, daar waar nodig de natuur herstellen en ruimte scheppen voor deze maatschappelijke ontwikkelingen. Zowel bestaand, voorgenomen als nieuw beleid kan daar een bijdrage aan leveren. Over de te maken keuzes

¹ Met de benaming «Natuurplan» wordt verwezen naar het «Nationaal Herstelplan» zoals beschreven in hoofdstuk III van de natuurherstelverordening: verordening (EU) 2024/1234 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2024 betreffende natuurherstel

zal ik uw Kamer met regelmaat informeren na afstemming met de betrokken departementen en medeoverheden.

In deze brief komen de volgende onderwerpen aan bod:

- De opgave uit de Natuurherstelverordening (motie-Van Campen²; motie-Kostić³)
- De inzet op natuurmonitoring en de regierol van LVVN met betrekking tot de monitoring van de basislijn (motie-Flach⁴)
- NHV art. 4.13 – beoordeling van verslechtering op landelijk niveau
- Het Natuurplan inclusief tijdlijn (motie-Grinwis⁵)
- Het betrekken van medeoverheden en andere stakeholders

De opgave uit de Natuurherstelverordening (NHV)

Het is voor dit kabinet belangrijk om een leefomgeving te hebben waarin fijn gewoond, gewerkt en gerecreëerd kan worden. Daarvoor zijn de Nederlandse natuur en het landschap onze basis. Zij levert zuurstof, voeding, schoon drinkwater, een vruchtbare bodem en draagt bij aan de gezondheid van alle Nederlanders. Het waardevolle karakter en de kenmerken van het Nederlandse cultuurlandschap, vormen daarvoor het fundament.

De natuurdoelen in de NHV hebben betrekking op het verbeteren van verschillende ecosystemen, namelijk terrestrische (op het land voorkomende), kust- en zoetwaterecosystemen; mariene ecosystemen; stedelijke ecosystemen; rivieren en uiterwaarden; bestuivers; landbouwecosystemen; en bosecosystemen. Voor deze ecosystemen staan in de NHV verschillende doelen en verplichtingen. De NHV stelt concrete en bindende (inspannings)verplichtingen in de tijd, waar in bestaande wetgeving, zoals in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-richtlijnen) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), vaak geen tijdsgebonden verplichtingen zijn opgenomen. De wettelijke vereisten per ecosysteem zijn nader toegelicht in de bijlage bij deze brief.

Uit het Impact Assessment⁶ van de NHV blijkt dat er sprake is van een forse opgave voor de natuur in Nederland. Bij de implementatie en uitvoering van de NHV beperkt het kabinet zich tot de noodzakelijke maatregelen om te voldoen aan de eisen van de verordening, in overeenstemming met de motie Van Campen.⁷ Die verzoekt om bij het opstellen van het Natuurplangebied aanvullende nationale regels en restricties in te bouwen. Wel zal nadere uitwerking in wet- en regelgeving nodig zijn om uitvoering te kunnen geven aan de eisen die gesteld zijn in de NHV. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regels die vastleggen welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van maatregelen tot herstel, verbetering of het in standhouden van de natuur en groen in en rondom de stad.

Huidig beleid dat al bijdraagt aan doelstelling Natuurherstelverordening

Uitvoering van de NHV kent duidelijke overlap met het behalen van de doelen uit staande wetgeving. Nederland draagt met het huidig- en voorgenomen beleid bij aan de verplichtingen die worden voorgescreven door de NHV, vooral wat betreft de verplichtingen die gelden in

² Kamerstuk 21 501-32, nr. 1657.

³ Kamerstuk 21 501-08, nr. 942.

⁴ Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 71.

⁵ Kamerstuk 21 501-08, nr. 943.

⁶ Berenschot en Arcadis. Impact Assessment Europese Natuurherstelverordening. 2024.

⁷ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1657.

de periode tot en met 2030. Samen met provincies en andere partners werken we aan natuurverbetering. Met onder andere het Natuurpact, het Programma Natuur, het Programma Noordzee, de agenda Natuurinclusief en de koplopermaatregelen uit de provinciale gebiedsplannen, worden maatregelen ingezet om de natuur te versterken.

Zo is onlangs gestart met Programma Natuur fase 2, waarbij het kabinet ruim € 1,3 miljard investeert in prioritaire maatregelen voor verbetering of herstel van stikstofgevoelige natuur in de periode 2024–2032. De maatregelen richten zich op vermindering van drukfactoren. Dit betreft onder andere versnippering, tegengaan van verdroging, verbetering van de waterkwaliteit en de aanpak van invasieve exoten. Daarnaast zal dit kabinet zich inzetten voor innovatie, wat kan bijdragen aan verduurzaming van de landbouwsector en natuurverbetering.

De € 500 miljoen die het kabinet vanuit het Agrarisch Natuurbeheer vanaf 2026 beschikbaar stelt, draagt ook grotendeels bij aan het bereiken van de NHV-doelen voor de landbouwecosystemen en bestuivers. In de Kamerbrief Beleidsagenda Natuur vindt u een overzicht van de middelen die zijn begroot voor natuur. In totaal is nu € 8,125 miljard beschikbaar voor de periode 2024–2030.

Zoals beschreven is het kabinet samen met medeoverheden, betrokken organisaties en particulieren aan de slag om de natuur te beschermen en te verbeteren of herstellen waar nodig. Dit werpt zijn vruchten af: sommige soorten en habitats hebben zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld. Uit de trend Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten blijkt dat de meerderheid van de 81 Habitatrichtlijnsoorten over de periode 1990–2022 (lange termijn) een toenemende trend of een stabiele trend laat zien. Een kleiner deel van deze Habitatrichtlijnsoorten gaat achteruit. Van 15 soorten is de trend (nog) onbekend. De trend over de periode 2011–2022 (korte termijn) geeft een ander beeld, namelijk een toename van 24 soorten en een afname van 22 soorten. Stabiel zijn 20 soorten en van 15 soorten is de trend onbekend. Dat is een vergelijkbaar beeld als uit de vorige VRN.⁸

Positief ontwikkelende soorten zijn onder andere de zeearend, de otter, de grijze zeehond en de kraanvogel.⁹ Sinds 1990 is de Nederlandse Living Planet Index (LPI), een indicator van biodiversiteit, met 13% toegenomen. Hoewel er een toename voor zoetwater en moerassoorten waarneembaar is, schetst het rapport dat er voor het verbeteren van de biodiversiteit nog een uitdaging ligt.¹⁰ Dit komt door verschillende drukfactoren, zoals verdroging, schadelijke exoten, overmatige input van nutriënten, en milieuvreemde stoffen. Hierdoor gaat het in veel gebieden nog steeds niet goed genoeg met de natuur. Om ervoor te zorgen dat in deze gebieden de trend tijdig wordt gekeerd, zal de inzet op natuurverbetering via bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen, onder meer om uitvoering te geven aan (inter)nationale wetgeving, worden versterkt met het opstellen van het Natuurplan.

Samenhang met andere beleidsontwikkelingen

De uitwerking van de natuuropgave wordt in samenhang opgepakt met andere bestaande beleidsontwikkelingen, zoals bedrijfsspecifieke emissiedoelen, agrarisch natuurbeheer, het gebruik van de Waddenzee en klimaatopgaven. Vanwege de gevolgen voor de ruimtelijke ordening en

⁸ Tiende voortgangsrapportage natuur, LVVN, IPO, BIJ12, 30 november 2024

⁹ Via de meetnetten van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) wordt de ontwikkeling in soorten nauwgezet gevolgd.

¹⁰ Wereld Natuur Fonds. 2023. Living Planet Report Nederland. Kiezen voor natuurherstel. WWF-NL, Zeist.

het ruimtegebruik in Nederland, wordt de aansluiting gezocht bij de aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur. Dit biedt de mogelijkheid om de verbinding tussen ruimtelijke vraagstukken voor natuur en landbouw te waarborgen en via ruimtelijk beleid en uitvoering bij te dragen aan de doelen van het Natuurplan. Zo kan tegelijkertijd multifunctioneel ruimtegebruik worden gestimuleerd. Daarnaast wordt vanuit de NHV voor de overige ecosystemen (zoals het stedelijk ecosysteem) aansluiting gezocht bij de Nota Ruimte en het programma NOVEX. De opgaven uit de NHV zullen tot 2030 zoveel mogelijk in en om bestaande natuurgebieden worden gerealiseerd. Bij de opgave wordt in ieder geval rekening gehouden met economische programma's, energie uit hernieuwbare bronnen (art. 6 NHV) en defensieactiviteiten (art. 7 NHV) die direct van invloed zijn op het ruimtelijk domein, om zo een samenhangend en toekomstbestendig beleid te bevorderen. Dit doen we met oog voor behoud van erfgoed en het cultuurlandschap.

Ondanks het streven om aan te sluiten bij bestaand beleid zullen extra inspanningen nodig zijn om aan de NHV-opgave te voldoen. De precieze opgave en de mogelijkheden voor invulling ervan, worden momenteel in kaart gebracht.

Met het bestaande en het aanvullende beleid dat in het Natuurplan wordt opgenomen om aan de doelstellingen uit de NHV te voldoen, wordt invulling gegeven aan de motie-Kostić¹¹ die de regering verzoekt om afspraken rondom natuurbeleid tijdig na te komen. In deze motie wordt tevens verzocht om in kaart te brengen welke bestaande afspraken over natuur potentieel niet worden gehaald. Hiervoor verwijzen we u naar het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit, dat in 2023 is gepubliceerd.¹² In hoofdstuk 2 en bijlage E van dit IBO staat een overzicht van de bestaande nationale, Europese en internationale doelen en het daarbij gerealiseerde doelbereik. Wat betreft het behalen van de doelstellingen uit de NHV heeft Berenschot een eerste inschatting gemaakt van de benodigde inspanningen voor Nederland, zoals weergegeven in de Impact Assessment van 2024¹³. De basislijn die nu via monitoring in kaart wordt gebracht zal inzicht geven in de huidige staat van de natuur die hiervoor het vertrekpunt vormt.

Monitoring

Nederland heeft een uitgebreid stelsel van natuurmonitoring, maar conform de eisen van de NHV moet de toestand van de verschillende ecosystemen verder in kaart worden gebracht.

Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereidende monitoring om aanvullende gegevens te verzamelen over de ecologische staat van de natuur in de verschillende ecosystemen. De daadwerkelijke staat van de Nederlandse natuur vormt de «basislijn» voor het Natuurplan, waarop de aanvullende maatregelen vervolgens worden afgestemd. Om tijdens en na het uitvoeren van de maatregelen in het kader van het Natuurplan te volgen hoe de natuur zich ontwikkelt, en om het effect van de maatregelen te beoordelen, vereist de NHV aanvullende structurele monitoring. Daarvoor worden monitoringsafspraken gemaakt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie-Flach, die op 1 februari 2024¹⁴ door uw

¹¹ Kamerstuk 21 501-08, nr. 942.

¹² IBO Biodiversiteit. Snel aan de slag! 2023.

¹³ Berenschot en Arcadis. Impact Assessment Europese Natuurherstelverordening. 2024.

¹⁴ Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 71.

Kamer is aangenomen over monitoring en het maken van monitoringsafspraken met provincies en terreinbeherende organisaties.¹⁵

Het Ministerie van LVVN voert momenteel gesprekken met andere ministeries, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties om bestaande monitoringsopdrachten uit te breiden en gelijkvormig te maken. De coördinatieverantwoordelijkheid ligt bij LVVN, al hebben andere departementen (VRO, IenW en Defensie) voor verschillende artikelen van de NHV ook een rol en verantwoordelijkheid met betrekking tot de monitoring. De bestaande monitoringsverantwoordelijkheden willen we bestendigen. Daarbij zullen aanvullende afspraken moeten worden gemaakt over de manier waarop tot uniforme dataverzameling en rapportage wordt gekomen ten behoeve van het Natuurplan. De financiële middelen die zijn bedoeld om te komen tot een basislijn, ook die voor ecosystemen waarvoor mededepartementen en medeoverheden verantwoordelijk zijn, zijn reeds opgenomen in de LVVN-begroting 2025.

Versterken bestaande structurele monitoring

Het versterken van natuurmonitoring voor de NHV, sluit aan op de bredere inzet om natuurmonitoring op een hoger niveau te krijgen. Met het meerjarige Verbeterprogramma VHR-monitoring (VVM) zetten we in op betere, meer uniforme en gebiedsgerichte data binnen en buiten natuurgebieden, met meer inzicht in de systeem-aanpak en effectiviteit van maatregelen. Aan de hand van het VVM wordt gestart met onder andere een verbeterslag in het bepalen van de kwaliteit van habitattypen. De kwaliteit van habitattypen zal dan op een meer uniforme wijze gemonitord worden. In het kader van de natuurdoelanalyses (NDA's) is hier ook behoefte aan.

Deze verbeterde methode zal de komende jaren zoveel mogelijk ingezet worden bij het in kaart brengen van de toestand van habitattypen. Voor het Natuurplan zal gebruik worden gemaakt van de gegevens uit de NDA's, opgesteld door de Natura 2000 voortouwnemers (provincies, RWS en Defensie). Rijk en provincies werken na de eerste versies van de NDA's aan een cyclisch proces van verbeteren, aanvullen en doorontwikkelen van de NDA's. Daarnaast zal het aantal NDA's uitgebreid worden (naar alle Natura 2000-gebieden), aangezien de eerste serie NDA's zich alleen richt op de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bovendien worden de NDA's verbreed naar alle relevante drukfactoren (niet alleen stikstof) en wordt nieuwe informatie vanuit de verbeterde monitoring betrokken, bijvoorbeeld door te kijken naar de mogelijkheden om onderzoek te doen naar bodemdepositie om de staat van de natuur verder inzichtelijk te maken.

NHV art. 4.13 – beoordeling van verslechtering op landelijk niveau

Nederland is verplicht om maatregelen te nemen om significante verslechtering van habitattypen te voorkomen en om de toestand van habitattypen en de leefgebieden van soorten te verbeteren tot een goede toestand is bereikt. De NHV biedt Nederland de mogelijkheid om, onder strikte voorwaarden, verslechtering van terrestrische, kust- en zoetwaterhabitattypen en -leefgebieden van soorten te beoordelen op landelijk niveau (in plaats van op locatieniveau). De bepaling maakt het mogelijk om in specifieke gebieden, buiten Natura 2000-gebieden, verslechtering toe te staan, mits de algehele toestand van het habitattype of leefgebied

¹⁵ In de Kamerbrief van 4 april 2024 (Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 95) is eerder toegelicht hoe uitvoering aan de motie wordt gegeven, en in de Kamerbrief van 29 augustus 2024 (Kamerstuk 33 576, nr. 389) bent u geïnformeerd over de voortgang van de motie.

op landelijk niveau niet verslechtert. Met andere woorden: Nederland kan gebruikmaken van deze mogelijkheid als er voldoende en effectieve maatregelen van kracht zijn waarmee de NHV-doelen aantoonbaar worden gehaald.

Het toepassen van deze afwijkingsbepaling kan ruimte geven aan het realiseren van andere maatschappelijke opgaven en het ontplooiën van activiteiten in de fysieke ruimte, zoals woningbouw, werkgelegenheid en voedselzekerheid. Dat is in Nederland nodig omdat Nederland een klein en dichtbevolkt land is met slechts beperkte ruimte en ons land toegroeit naar 20 miljoen mensen. De afwijkingsbepaling kan mogelijk ruimte bieden om zowel maatschappelijk gedragen natuurbeleid te voeren als werkgelegenheid, voedselzekerheid en industrie te behouden en versterken. Nederland wil daarom gebruik maken van deze mogelijkheid en heeft dit gemeld aan de EC, zoals vereist. Deze melding geeft geen verplichting tot het gebruikmaken van de bepaling. Momenteel werken we de mogelijkheden om van deze afwijkingsbepaling gebruik te maken uit. Hiervoor werken we samen met andere partijen, zoals de provincies, en stemmen we af met andere lidstaten en de EC. Door de complexiteit van de bepaling, en de strikte voorwaarden die erbij horen, is nog niet duidelijk hoe de uitwerking van de bepaling er precies uit gaat zien en welke ruimte deze biedt in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Toepassing zal naar verwachting extra inspanning van de uitvoering vragen, bijvoorbeeld van provincies, zoals extra natuurmonitoring. Hierover zal uw Kamer nader worden geïnformeerd.

Het Natuurplan inclusief tijdlijn

Volgens de Natuurherstelverordening moeten alle lidstaten een Natuurplan opstellen waarin de maatregelen worden opgenomen die nodig zijn om aan de NHV te voldoen, rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke bevindingen.

Uiterlijk op 1 september 2026 moet Nederland een eerste concept Natuurplan indienen bij de EC met maatregelen voor de periode tot 2030 en met een doorkijk naar de invulling van de doelen voor verschillende ecosystemen in 2040 en 2050. De EC zal het conceptplan binnen een half jaar beoordelen. Vervolgens moet Nederland op uiterlijk 1 september 2027 haar definitieve plan indienen.

In de NHV is vastgelegd dat de EC, in afstemming met de lidstaten, een uniform format ontwikkelt waarin het Natuurplan moet worden opgesteld. We zetten in op een voor Nederland werkbaar format, dat aansluit bij al bestaande rapportageverplichtingen en monitoring, en dat gelimiteerd is tot de verplichtingen zoals omschreven in de NHV. Naar verwachting wordt het definitieve Natuurplan-format in het voorjaar van 2025 vastgesteld.

Dan wordt ook duidelijker welke gegevens Nederland precies moet opleveren. Deze gegevens zullen worden meegenomen in het plan van aanpak voor het opstellen van het Natuurplan. We zullen uw Kamer hier rond het zomerreces over informeren, met de planning, tussendoelen en benodigde systeemwetgeving voor het opstellen en uitvoeren van het Natuurplan. Voor de benodigde systeemwetgeving treft het kabinet voorbereidingen zodat de noodzakelijke taken en bevoegdheden voor de uitvoering van de NHV goed worden verankerd.

Het betrekken van medeoverheden en andere stakeholders

Het Natuurplan zal een gezamenlijk product worden van meerdere departementen en medeoverheden. De NHV schrijft voor dat lidstaten bij

de voorbereiding en uitvoering van hun Natuurplan een eerlijke en algemene maatschappelijke benadering bevorderen. Dit is ook nodig om de dialoog en de verwerving en verspreiding van wetenschappelijk onderbouwde informatie over biodiversiteit en de voordelen van dit beleid te bevorderen. Voor de verdere implementatie van de NHV zal daarom een gezamenlijk proces worden ingericht waarin stakeholders goed worden betrokken. Inmiddels is gestart met de voorbereidingen voor het organiseren van een passend proces. Daarbij wordt goed gekeken naar de financiële- en maatschappelijke uitdagingen die dit met zich meebrengt.

Tot slot

Het kabinet zal de Kamer blijven informeren over de voortgang van de implementatie van de Natuurherstelverordening en verdere vormgeving van het Natuurplan. Het kabinet vindt het belangrijk om te komen tot een beleid dat de natuur in goede staat brengt en behoudt. Samen met medeoverheden, betrokken sectoren en andere belanghebbenden zal het kabinet zich inzetten voor het behoud en verbeteren van de natuur passend bij de zeer beperkte ruimte in Nederland, internationale ontwikkelingen en groeiende bevolking. Er zal door de NHV veel op ons afkomen, maar samen kunnen we ervoor zorgen dat we de positieve effecten van een rijke en gezonde natuur blijven ervaren.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie