

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 5 februari 2021

Betreft Antwoord op nadere vragen zesde Voortgangsrapportage Natuur

Ons kenmerk

DGNVLG / 21030750

Uw kenmerk

167783.02U

Geachte Voorzitter,

Hierbij beantwoord ik de nadere vragen naar aanleiding van de zesde Voortgangsrapportage Natuur, die uw vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 20 januari 2021 aan mij heeft gericht.

Vooruitlopend hierop heb ik, op 30 januari 2021, de vraag beantwoord over het kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) in relatie tot de Omgevingswet; dit in verband de voorhang bij uw Kamer van het koninklijk besluit inzake de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie constateren met u dat "provincies met natuurpartners en grondeigenaren blijven verkennen met welke (innovatieve) strategieën en instrumenten de ambitie gehaald kan worden." Het blijven verkennen klinkt procesmatig. Deze leden vragen u welke nationale- en provinciale strategieën in beeld zijn gebracht. Voorts vragen zij of voor een effectieve uitvoering en realisatie van de nationale belangen voldoende instrumenten en middelen aanwezig zijn. Ten slotte vragen deze leden welke verantwoordelijkheid u bij dit thema ziet.

Provincies zetten alles op alles om het Natuurnetwerk Nederland tijdig af te ronden. Dit doen zij door gezamenlijk met overheden, terreinbeherende organisaties, grondeigenaren en andere betrokken partijen na te gaan op welke wijze het natuurnetwerk kan worden gerealiseerd. Vooral grondverwerving blijft hierbij een belangrijk aandachtspunt. De grondprijzen zijn hoog, er komt weinig grond vrij en er is een groeiende vraag naar grond, met name vanuit de energie- en bouwsector. Kritische succesfactor lijkt de combinatie met andere maatschappelijke opgaven te zijn, zoals waterberging, bosaanleg, duurzame energie en de transitie naar een natuurinclusieve landbouw. Provincies werken met diverse organisaties en bedrijven samen om het Natuurnetwerk Nederland deels ook via deze weg dit te realiseren. Het blijft dus niet bij verkennen. Elke provincie heeft haar eigen doelstellingen ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland. Provincies hebben als gebiedsregisseur de kennis van de problematiek in een gebied, van de andere opgaven die spelen en van de maatschappelijke actoren die actief zijn. Een gebiedsgerichte aanpak samen met de actoren in het gebied is cruciaal om de opgaven te realiseren. Dat kan betekenen dat in sommige provincies de vrije aanpak centraal staat, in andere een meer dwingende, afhankelijk van de urgentie van de opgave in het gebied. De aanpak volgt de opgave, niet andersom.

Voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland beschikken de provincies uit de middelen die hier voor gereserveerd zijn in het kader van het Natuurpact. Daarnaast wordt met de uitvoering en de extra middelen van het Programma Natuur deels ingezet op versnelde verwerving en optimalisering van de inrichting van het Natuurnetwerk Nederland. Wat betreft het instrumentarium zetten de provincies steeds vaker in op combineren van functies. Onteigenen met volledige schadeloosstelling is een van de instrumenten binnen de grondstrategieën die provincies kunnen inzetten. Provincies maken hier echter relatief weinig gebruik van, omdat ze het instrument, tot nu toe, in veel gevallen ook niet nodig hebben om de doelen te halen. De ervaring leert dat bij verwerving minnelijkheid meestal ook tot resultaat leidt, maar soms wel met onteigening als 'stok achter de deur'.

De leden van de CDA-fractie constateren vervolgens ook met u dat bij Natura 2000-gebied het Wierdense Veld "...de intensiteit van de benutting van de drinkwaterwinnings in de toekomst een onzekere factor is.... Het precieze ecologische effect daarvan is onzeker." De omvang van de ingrepen en de zekerheid over het te bereiken resultaat staan mogelijk op gespannen voet met elkaar, zoals u ook heeft aangegeven in uw brief van 13 oktober 2020 aan de Tweede Kamer, en gebieden zoals het Wierdense Veld lopen vast in de uitvoering.

Daarom is de toezegging dat u bereid bent het gesprek met de Europese Commissie aan te gaan over de proportionaliteit van de te nemen maatregelen in het kader van Natura 2000 duidelijk voor deze leden.

Ons kenmerk
DGNVLG / 21030750

Zij vragen u of er inmiddels een gesprek is gevoerd en of er duidelijkheid kan komen in de uitvoering voor met name de grondeigenaren, de provincie Overijssel en de gemeente Wierden.

Mijn inzet is om op korte termijn met de Europese Commissie te spreken over proportionaliteit van te nemen maatregelen en flexibiliteit in de doelen voor Natura 2000, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering. Duidelijkheid ten aanzien van het uitvoeren van noodzakelijke maatregelen is voor alle betrokkenen van belang. Het voorkómen van verslechtering, dus minimaal behoud van de kwaliteit die er al is, is een ondergrens in de Europese richtlijnen. Uit de onderzoeken naar het Wierdense Veld blijkt dat een combinatie van interne maatregelen in het gebied en vernattingsmaatregelen in de omgeving perspectief biedt voor behoud van de natuurwaarden in het gebied en het behoud van de drinkwaterwinning nabij het Wierdense Veld. Een onzekere factor bij het Wierdense Veld is de intensiteit van de benutting van de drinkwaterwinningen in de toekomst. De winningen zijn langjarig gemiddeld ruim onder het vergunde niveau benut, maar dat kan in de toekomst anders worden. Het precieze ecologische effect daarvan is onzeker. Dat is een voorbeeld dat ik mee neem in gesprekken met de Europese Commissie over proportionaliteit van ingrepen in relatie tot de zekerheid over het te bereiken resultaat.

De leden van de CDA-fractie constateren dat ook de Vereniging van Waterbedrijven stelt dat het Wierdense Veld op basis van onduidelijke grondslagen is aangewezen als Natura 2000-gebied. Deze leden vragen u het volgende te onderbouwen:

- 1. Waarom is drinkwaterwinning en drinkwaterzekerheid als een dwingende reden van groot openbaar belang niet meegewogen bij de beoordeling voor de aanwijzing?*
- 2. Waarom is de vraag naar meer drinkwater en de droogteproblematiek niet meegewogen bij de beoordeling voor de aanwijzing?*
- 3. Waarom is het waterpeil in relatie tot de drinkwaterwinning en de droogteproblematiek niet meegewogen bij de beoordeling voor de aanwijzing?*
- 4. Moet er bij de aanwijzing voldoende zicht zijn op een succesvolle instandhouding?*
- 5. Waarom is bij de wetenschappelijke onderbouwing voor de aanwijzing geen rekening gehouden met de punten 1 t/m 4?*

Bij het aanwijzen van Natura 2000-gebieden mogen alleen ecologische criteria een rol spelen, zo blijkt uit de tekst van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarom kon met de eerste drie aspecten geen rekening worden gehouden. Het vierde punt is wél relevant bij de toepassing van de criteria. De aanwezige natuurwaarden vormen in eerste instantie het uitgangspunt. De Raad van State heeft in de beroepsprocedure over de aanwijzing van het Wierdense Veld aangegeven dat het gebied vanwege die aanwezige natuurwaarden terecht is aangewezen. Er is in het Wierdense Veld ook voldoende ecologisch perspectief op instandhouding.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat als een Natura 2000-gebied definitief niet meer aan de verwezenlijking van doelen van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn kan bijdragen, ondanks het feit dat een lidstaat voldoende beschermingsmaatregelen heeft genomen om achteruitgang te voorkomen, deze lidstaat aan de Commissie de intrekking van de beschermde status van het gebied moet voorstellen¹. Voor het Wierdense Veld is nog een aantal maatregelen te nemen zoals beschreven in het rapport 'Doorlichting Natura 2000 gebieden' (Arcadis, 2020; Kamerstuk 32 670, nr. 200, bijlage 2020D40402) en de daarin geciteerde rapporten. Uit de rapporten over het Wierdense Veld blijkt dat een combinatie van interne maatregelen in het gebied en vernattingsmaatregelen in de omgeving perspectief bieden voor behoud aangewezen natuurwaarden in het Wierdense Veld en het behoud van de drinkwaterwinning nabij het Wierdense Veld. Ook dragen de maatregelen bij aan droogtebeperking in de omgeving.

De leden van de CDA-fractie constateren dat bij de uitvoering van beleid, ook de voorwaarden voor de aanwijzing van het Wierdense Veld van belang zijn. Hoe heeft u de voorwaarde "haalbaar en betaalbaar" gewogen bij de aanwijzing, waarbij de waterdoelen en het realiseren daarvan niet zijn meegenomen? Is er bij de aanwijzing een haalbaar en betaalbaar onderzoek uitgevoerd? Zo ja, waren de kosten berekend op 400.000 euro in plaats van de nu berekende 40 miljoen euro, nog los van de kosten voor de watermaatregelen? Kunt u toezeggen dat het Rijk alle kosten voor haar rekening neemt?

Zoals uit het antwoord op vraag 3 blijkt, mag de genoemde voorwaarde niet worden meegewogen bij de keuze om een gebied aan te wijzen als Natura 2000-gebied. De toenmalige staatssecretaris van EZ, op verzoek van de Tweede Kamer, in 2014 een maatschappelijke kosten-en batenanalyse (mkba) laten opstellen, voorafgaande aan de aanwijzing van het Wierdense Veld als Natura 2000-gebied. De uitkomst van deze mkba was netto positief, op basis van de toen ingeschatte kosten (ruim 20 miljoen euro) en baten (Kamerstuk 32 670, nr. 87).

De komende maanden stel ik, in het kader van het Programma Natuur, extra financiële middelen beschikbaar om aanvullende maatregelen te kunnen uitvoeren ten behoeve van overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Ik heb de provincies gevraagd hiervoor voorstellen voor te doen. Gezien de urgentie voor hoogveenherstel, kan ik me goed voorstellen dat de provincie Overijssel in haar aanvraag maatregelen ten behoeve van het Wierdense Veld zal opnemen. Ik zal hierover ook contact opnemen met de provincie Overijssel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

In uw brief lezen de leden van de GroenLinks-fractie dat het Planbureau voor de Leefomgeving adviseert om overgangszones te creëren aangrenzend aan het Natuur Netwerk Nederland (NNN) waar meerdere opgaven samen worden aangepakt. Op dit moment maken natuur en milieuorganisaties in onder andere Gelderland en Utrecht zich grote zorgen omdat ze constateren dat er door provincies wel overgangszones worden gemaakt maar dat deze binnen het NNN

¹ HvJ EU, 3 april 2014, C-301/12, ECLI:EU:C:2014:214 (Cascina Tre Pini), r.o. 28.

worden gevonden. Bent u bereid om bij de volgende voortgangsrapportage natuur te inventariseren hoeveel hectare overgangsgebied er in Nederland buiten het NNN ontwikkeld gaan worden en hoeveel hectare overgangszone binnen het NNN in de nieuwe provinciale omgevingsverordeningen een meervoudige functie hebben gekregen?

Al enige jaren is een ontwikkeling zichtbaar van een meer natuurinclusieve ruimtelijke ontwikkeling rondom natuurgebieden. Deels ingegeven ten behoeve van natuurherstel in het gebied maar ook vanuit landbouw- en klimaatdoelstellingen, ten behoeve van het opvangen van extreme waterval of droogte bijvoorbeeld. In het kader van het Programma Natuur wordt de komende jaren extra ingezet gepleegd op maatregelen in de overgangszones rondom Natura2000-gebieden. Het is nog niet duidelijk waar deze overgangszones komen te liggen.

In het uitvoeringsprogramma van het Programma Natuur, dat ik samen met de provincies eind 2020 heb gepresenteerd, staat dat we qua rapportage over de voortgang zoveel mogelijk willen aansluiten bij de bestaande rapportagesystemen en -cycli, zoals de jaarlijkse Voortgangsrapportage Natuur. Het uitgangspunt van het Programma Natuur is dat de voortgang van maatregelen gezamenlijk worden gevolgd. Dat geldt ook voor de overgangszones. We brengen in beeld in hoeverre bestaande rapportages hiervoor zijn te benutten en uit te breiden en verankeren dit in een programma van eisen. Wij zullen uw Kamer bij de aanbidding van de zevende Voortgangsrapportage Natuur, in het najaar van 2021, nader informeren over dit programma van eisen.

Verder geeft u in uw beantwoording aan in de VRN te rapporteren over de feitelijke aankoop en inrichting van gronden voor het NNN. Waarom kiest u er niet voor om deze informatie ook te betrekken bij de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet? Dit lijkt naar de mening van de leden van de GroenLinks-fractie onmisbare informatie om de doelen van de Omgevingswet kwantitatief en kwalitatief goed te kunnen volgen. Bent u bereid deze informatie alsnog toe te voegen bij de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet?

Het kabinet heeft er bewust voor gekozen de monitoring en evaluatie van sectorale domeinen, zoals natuur, te scheiden van de monitoring van het stelsel van de Omgevingswet.

Op veel sectorale domeinen wordt gemonitord en geëvalueerd. Denk bijvoorbeeld aan monitoring van de luchtkwaliteit, de waterkwaliteit en geluid. Hierover zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplichtingen opgenomen voor bestuursorganen om gegevens te verzamelen, kaarten te maken, te monitoren of te evalueren. In het Bkl zijn ook verplichtingen opgenomen voor provincies ten aanzien van het Natuurnetwerk Nederland. Deze monitoringsresultaten bieden inzicht in de kwaliteit van specifieke onderdelen van de leefomgeving en hebben een rol binnen de ontwikkeling van dat specifieke beleidsdomein. De monitoringsresultaten van het Natuurnetwerk Nederland gerapporteerd aan uw Kamer via de Voortgangsrapportage Natuur en de driejaarlijkse lerende evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze rapportages zijn gebaseerd op afspraken met provincies in het Natuurpact, waaronder de realisatie van het

Natuurnetwerk Nederland. Daarnaast werken we, in het Programma Natuur, samen met provincies aan een programma van eisen voor wat monitoring en rapportage.

Ons kenmerk
DGNVLG / 21030750

De monitoring en evaluatie van de Omgevingswet richt zich meer op bredere werking van het stelsel. Daarbij wordt onder andere gekeken naar hoe het omgevingsplan werkt in de praktijk, wat de ervaringen met de verkorte procedures zijn, wat de kosten en baten zijn, hoe het staat met de participatie en of het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gebruikersvriendelijk is. Verder biedt de NOVI-monitor in algemene zin een generiek inzicht in de maatschappelijke doelbereiking van de wet en in de balans tussen beschermen en benutten. Met deze monitor kan niet de dezelfde diepgang worden bereikt als met de sectorale monitoring.

Verder schrijft u dat de Atlantische regio er slechter voorstaat qua biodiversiteit dan de rest van de EU vanwege de dichte bevolking en het intensievere gebruik van de ruimte. Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat dit geen reden kan zijn voor een slechtere staat van instandhouding en alleen gezien kan worden als onderbouwing van steviger ingrijpen dan in andere delen van de EU om de snelle achteruitgang van de biodiversiteit in deze regio te keren?

De hoge bevolkingsdichtheid en intensief landgebruik zijn een belangrijke oorzaak waardoor natuur in de knel kan komen. Intensief landgebruik zorgt bijvoorbeeld voor vermessing, intensievere recreatie en versnippering van natuurgebieden. De uitdaging om tot een gunstige staat van instandhouding te komen zal dan ook groter zijn dan in dunbevolkte delen van Europa. Deze uitdaging ga ik samen met de provincies graag aan, bijvoorbeeld aan de hand van de structurele aanpak stikstof die zich richt op versterking van natuur en verlaging van de stikstofdepositie.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de vragen op bladzijde 15 ten aanzien van de analyse en afweging tussen verschillende beleidsstrategieën niet zijn beantwoord. Graag ontvangen zij die alsnog, ook als onverhoopt blijkt dat deze analyse niet gemaakt is. Daarbij horen deze leden ook graag waarom voor een 'belangrijk en urgent' onderwerp als de biodiversiteit er geen analyse is gemaakt van effectieve beleidsstrategieën om de doelen te bereiken.

Het natuurbeleid is onder het kabinet-Rutte I grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en de provincies geven uitvoering aan de doelrealisatie. In deze samenwerking heeft het natuurbeleid de afgelopen jaren vorm gekregen. Het heeft onder meer geleid tot een gezamenlijke ambitie van Rijk en provincies: 'Nederland Natuurpositief' (2019).

De gezamenlijke sturing op het natuurbeleid is ook het fundament voor de uitvoering van het huidige Programma Natuur. Door middel van een uitvoeringsplicht en het toekennen van aanvullende middelen aan provincies via een specifieke uitkering geborgd dat de middelen aan de juiste natuuropgaven worden besteed.

Bij het bepalen van onze beleidsstrategie maken we ook gebruik van externe adviezen. Zo hebben er, op verzoek van Rijk en provincies, inmiddels twee 'lerende evaluaties' van het Natuurpact plaatsgevonden door het PBL. Op deze

wijze onderzoeken we hoe we deze samenwerking kunnen verbeteren en passen we de aanbevelingen toe.

Daarnaast wordt het artikel 'natuur en biodiversiteit' op de LNV-begroting regelmatig geëvalueerd door middels van een beleidsdoorlichting. Daarin wordt standaard ook de beleidstheorie onder de loep genomen. De eerstvolgende beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel verschijnt later dit jaar.

Verder geeft u geen concreet antwoord op de vragen die gaan over welke eisen het kabinet concreet stelt aan de realisatie van nieuwbouwlocaties, onder andere via de woondeals. Kunt u dat alsnog doen? Mochten er geen concrete eisen of doelen qua biodiversiteit worden gesteld, dan horen de leden van de fractie van GroenLinks dat graag. Daarnaast willen deze leden graag ook aan u vragen hoe u zelf vindt dat het gaat met integraal werken en de uitwerking van de concepten 'benutten en beschermen', zoals die in de Omgevingswet vorm moeten krijgen. Als zelfs het ministerie dat de Omgevingswet vorm geeft in 2020 nog geen concrete eisen en doelen stelt aan het vergroten van biodiversiteit bij grote projecten zoals de woondeals, wat kunnen we dan van andere overheidslagen verwachten bij het integraal werken en inhoud geven aan het concept van 'beschermen' binnen benutten? Welke eisen en resultaatverplichtingen gaat u opnemen om ervoor te zorgen dat de stedenbouwkundige ontwikkeling komend decennium gegarandeerd natuurpositief zal uitpakken?

In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) staat dat het Rijk in samenwerking met gemeenten een samenhangende aanpak zal ontwikkelen voor het groen in en om de stad en afspraken zal maken over de toepassing daarvan. Op dit moment stelt het Rijk op het gebied van biodiversiteit geen eisen aan nieuwbouw. Ook is er op dit moment nog geen resultaatverplichting voor biodiversiteit en groen in de stad. Daarom zijn we nu aan het verkennen hoe natuurinclusiviteit in het Bouwbesluit kan worden opgenomen en werken we daarnaast aan concrete beleidsdoelen en indicatoren voor groen in de stad.

Het Rijk kijkt bij keuzes ten aanzien van verstedelijking en woningbouwlocaties naar de integrale opgaven in het gebied. Bijvoorbeeld in de uitwerking van de veertien gebieden waar het rijk meer regie wil pakken, dat zijn integrale gebiedsontwikkelingen waar ook ruimte voor groen in wordt meegenomen. Dat geldt ook voor de verstedelijkingsstrategie voor de regio Utrecht: Utrecht Nabij, die onlangs door Rijk en regio is vastgesteld. In de verdere invulling van de verstedelijkingsstrategie in gebiedsplannen moeten ook de invulling van de groengebieden en -structuren en de biodiversiteit terug komen.

Er is zowel bij Rijk als bij de regionale partners een breed gedeeld besef dat er ook ruimte gevonden moet worden voor groen en water in de stad voor gezondheid en leefkwaliteit, klimaatadaptatie en natuur. Ook maakt natuurinclusief bouwen onderdeel uit van de Agenda Natuurinclusief, het tweede spoor van het Programma Natuur.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat hun vraag over de keuze om de concrete informatie over de enorme achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland niet terug te laten komen in de brief niet wordt beantwoord. Dat de

VRN een bepaalde keuze maakt, verklaart niet waarom u bepaalde informatie niet opneemt in de begeleidende brief. Graag vragen deze leden u dit alsnog te beantwoorden.

In de Voortgangsrapportage Natuur wordt de kwaliteit van de natuur beschreven aan de hand van de Beleid Natuur Indicatoren (BNI's) en in de begeleidende brief wordt daarnaar ook verwezen. Mogelijk is daarbij te weinig benadrukt dat de huidige natuurkwaliteit nog steeds onvoldoende is. Dat was geenszins de bedoeling. Uit bijvoorbeeld de meest recente rapportages van Nederland aan de EU (VHR-rapportages) en de VN (CBD-landenrapportage) blijkt dat er nog steeds te weinig soorten en habitattypen voldoen aan een goede staat van instandhouding en dat daarom aanvullende actie is vereist. Dit is ook de boodschap die we in de Voortgangsrapportage Natuur hebben willen laten doorklinken.