

EU-VOORSTEL NATUURHERSTELWET: POSITIONERING WATERSCHAPPEN

1. AANLEIDING

Ondanks inspanningen van de Europese Unie en de internationale gemeenschap blijven het verlies aan biodiversiteit en de achteruitgang van ecosystemen in een alarmerend tempo doorgaan, met schadelijke gevolgen voor de mens, de economie en het klimaat. De EU is er dusver niet in geslaagd het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen, ondanks de Europese Green Deal en de EU-Biodiversiteitsstrategie. Deze strategie stelt doelen om natuur te beschermen, maar onderstreept tevens dat bescherming alleen niet voldoende is. Om de Europese ambities op het gebied van biodiversiteit juridisch te verankeren heeft de Europese Commissie in juni 2022 een wetgevingsvoorstel gepubliceerd. Ten eerste moet dit voorstel bijdragen aan een doorlopend, langdurig en bestendig herstel van diverse en veerkrachtige natuur in de EU, zowel op land als op zee, door herstel van ecosystemen, habitattypen en soorten. In de tweede plaats beoogt het bij te dragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie. Tot slot is het voorstel bedoeld om bij te dragen aan de internationale inzet van de EU op natuur en biodiversiteit, onder meer in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag¹ (CBD).

Standpunt kabinet

Het kabinet onderschrijft in zijn reactie op het wetsvoorstel (BNC-fiche) de bevoegdheid van de EU en de subsidiariteit. Ter realisatie van het door de EU geformuleerde doel is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Gezien het zorgwekkende tempo van het verlies aan biodiversiteit en de degradatie van ecosystemen is het kabinet van oordeel dat het voorgestelde optreden grotendeels nodig is. De door de waterbeheerders geleverde tot nog toe geboekte resultaten en nog te leveren inspanningen zullen een belangrijk vertrekpunt vormen bij het realiseren van natuurherstel.

2. INHOUD VAN HET EU-VOORSTEL

Om de EU biodiversiteit ambities te bereiken bevat het voorstel verschillende, bindende natuurhersteldoelen en verplichtingen voor een breed scala aan ecosystemen. De focus ligt op systemen met veel potentie om koolstof vast te leggen en natuurrampen te voorkomen of de impact daarvan te verkleinen. Het betreft: 1. terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen; 2. stedelijke ecosystemen; 3. rivieren en uiterwaarden; 4. bestuivers; 5. landbouwecosystemen; en 6. bossen.

De EU wil lidstaten in beweging brengen tot het nemen van natuurherstelmaatregelen. Het jaar 2030 zal een belangrijk ijkmoment worden voor het nemen van deze maatregelen. Zo wil de Europese Commissie dat in 2030 ten minste 30% van alle ecosystemen op land, in binnenwateren en in kustgebieden wordt hersteld. Tegen 2050 zullen alle ecosystemen moeten zijn hersteld. Verder zet het wetsvoorstel in op het herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden (via het op grote schaal verwijderen van dammen en stuwen, het verbreden van uiterwaarden en het hermeanderen van rivieren). Ook wil de Commissie dat lidstaten verplicht worden om agrarische veenweidegebieden te gaan vernatten. Een nieuw vereiste is dat habitattypen en herstelde leefgebieden van soorten ook buiten Natura 2000-gebieden niet mogen verslechteren, tenzij er sprake is van overmacht, onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van klimaatverandering of een project van groot openbaar belang, waarvoor geen minder schadelijke alternatieven beschikbaar zijn. Lidstaten moeten nationale natuurherstelplannen met natuurherstelmaatregelen opstellen, die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

Het voorstel is een aanvulling op de vogel- en habitatrichtlijn, met de vaststelling van termijnen voor het halen van de streefdoelen, en door het verslechtingsverbod voor ecosystemen ook buiten het Natura

¹ [Kamerstuk 26407 nr. 143](#)



2000-netwerk. Het is een aanvulling op de kaderrichtlijn water met de vaststelling van aanvullende herstelvereisten voor riviercontinuïteit en de waarborging van goede omstandigheden in overstromingsgebieden.

3. GEVOLGEN VOOR WATERSCHAPPEN EN HOOFDLIJNEN POSITIONERING

Wat de precieze consequenties zijn van het wetsvoorstel voor de waterschappen en het waterbeheer is nog niet geheel duidelijk. Voor zover we nu kunnen overzien zitten er zowel goede kanten aan als risico's.

We steunen het overkoepelende doel van het wetsvoorstel voor natuurherstel. Maatregelen voor natuurherstel dragen bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid. Het biedt mogelijkheden om het hele watersysteem bij de KRW te betrekken (niet alleen de KRW-waterlichamen) en om 'water en bodem sturend' meer inbedding te geven. Het nieuwe vereiste dat natuur buiten N2000-gebieden niet mag verslechteren kan mogelijk wel beperkingen opleveren voor het werk van de waterschappen.

Het verslechteringsverbod voor ecosystemen buiten Natura 2000-gebieden kan betekenen dat de realisatie van andere opgaven en economische activiteiten in de knel komen. Voor de waterschappen kan het (nieuwe) vertragingen opleveren voor maatregelen voor waterveiligheid of uitbreiding van een waterzuivering, zoals op dit moment ook het geval is vanwege de stikstofproblematiek. Het is dan ook de vraag of de resultaatgerichte doelen en verplichtingen uit het wetsvoorstel vanuit de EU het juiste middel zijn om het doel van natuurherstel, in Nederland te bereiken. Dit komt met name omdat het in het wetsvoorstel ontbreekt aan flexibiliteit en mogelijk verstorend kan werken voor reeds bestaande of opgestarte nationale initiatieven waarin dezelfde doelen als in het EU-wetsvoorstel worden nagestreefd.

De vraag is of regelgeving vanuit de Europese Unie, uniform voor alle lidstaten, passend is. Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten qua fysieke kenmerken, inrichting, bevolkingsdichtheid etc. Daarom denken we dat het meer passend is als lidstaten zelf de specifieke doelen en regels voor natuurherstel bepalen, passend bij de specifieke ruimtelijke situatie (met in Nederland intensief ruimtegebruik). Bovendien kan deze wetgeving leiden tot beperking van nationale of regionale keuzes en het vergroten van administratieve lasten. Dit kan er voor zorgen dat het draagvlak in Nederland voor ambitieuze natuurherstelmaatregelen af zal nemen.

Samenvattend steunen we de doelen van het wetsvoorstel; het kan ons helpen bij het verbeteren van de waterkwaliteit. We vragen ons wel af of dit het juiste middel is. Het kan (te) ingrijpende gevolgen hebben voor activiteiten. Het lijkt meer passend om dit aan de landen zelf te laten, vanwege de specifieke situatie in Nederland die niet vergelijkbaar is met andere landen in de EU.

4. RAAKVLAKKEN WETSVORSTEL MET WATERBEHEER

Het wetsvoorstel kent 6 inhoudelijke artikelen (4-9). De artikelen met directe raakvlakken met het werk van de waterschappen:

- **Artikel 4: Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen**
Verplichte maatregelen om ecosystemen op land en in het water te herstellen:
 - a) In 2030, in 2040 en in 2050 moeten herstelmaatregelen genomen zijn op respectievelijk minimaal 30%, 60% en 90% van het oppervlak dat nu niet in goede conditie verkeert van beschermde gebieden onder VHR. Ook buiten deze gebieden gelden gekwantificeerde herstelverplichtingen, waar dat nodig is voor het bereiken van het totale gunstige referentiegebied. Dit moet leiden tot een doorlopende verbetering van de conditie van habitattypen en van de kwaliteit en kwantiteit van leefgebieden van soorten, totdat sprake is van een goede conditie.



b) Verslechteringsverbod voor habitattypen en herstelde leefgebieden van soorten ook buiten Natura 2000 gebieden (oppervlakte en/of kwaliteit mogen niet afnemen), tenzij sprake is van overmacht, klimaatverandering of een groot openbaar belang.

- **Artikel 7: Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden**

Lidstaten moeten een inventarisatie maken van barrières in oppervlaktewateren ten behoeve van het herstel van zoetwaterecosystemen, en het vrij stromen van rivieren (doel tenminste 25.000 km vrij stromende rivieren in de EU in 2030). Vervolgens moeten barrières weggenomen worden: “in de eerste plaats barrières die niet langer nodig zijn voor de opwekking van hernieuwbare energie, de binnenvaart, de watervoorziening of andere gebruiksdoeleinden.” Ook wil de EC dat de natuurlijke functies van overstromingsgebieden worden verbeterd.

- **Artikel 9: Herstel van landbouwecosystemen**

De biodiversiteit in landbouwgebieden moet verbeteren (ook buiten VHR): realiseren van een stijgende trend van de graslandvlinderindex, het organisch stofgehalte akkerlandbodems en het aandeel landbouwgrond met hoog diverse landschapselementen.

Voor ontwaterde veengronden in agrarisch gebruik moeten herstelmaatregelen worden getroffen (de verordening spreekt van ontwaterde veengronden, niet van drainage; de verordening laat de wijze van herstel zelf vrij/is aan de lidstaten). Die maatregelen zijn ten minste van toepassing op:

- a) 30% van die gebieden tegen 2030, waarvan ten minste een kwart vernet is;
- b) 50% van die gebieden tegen 2040, waarvan ten minste de helft vernet is;
- c) 70% van die gebieden tegen 2050, waarvan ten minste de helft vernet is.

- **Artikel 6: Herstel van stedelijke ecosystemen** (minder direct raakvlak)

Tegen 2030 geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking (tov 2021). Toename oppervlakte stedelijk groen van 3% in 2040 en 5% in 2050 (tov 2021); boomkroonbedekking van 10% in 2050. Netto toename van groen bij projecten voor nieuwe of vernieuwde bebouwing of infrastructuur.

5. WATERSCHAPPEN EN NATUURHERSTEL

Waterschappen zetten zich in voor water en bodem sturend. Als inrichting, landgebruik maar ook industrie en economie volgens dit principe worden vormgegeven en werken dan sluit het gebruik van ons land aan bij de draagkracht van het bodem- en watersysteem. Dat heeft een direct effect op de natuur. Het betekent dat landbouw, woningbouw, industrie en aanleg van infrastructuur natuurinclusiever worden, en schade aan de natuur zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Waterschappen dragen ook in hun dagelijks werk/waterbeheer bij aan een gezond ecologisch evenwicht. Zij zetten hun expertise in om samen met grondgebruikers, terreinbeheerders en andere overheden maatregelen uit te voeren die bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van de biodiversiteit in Nederland. Bij de inrichting en het beheer van oppervlaktewateren, waterschapsterreinen en dijken versterken zij de natuur. Bijvoorbeeld door het aanleggen van natuurlijke oevers, het herstel van meanderende beken, het zorgen voor migratievoorzieningen voor vissen (aanleg van vistrappen en visvriendelijk maken van gemalen) en het met elkaar verbinden van natuurgebieden. Daarvoor hebben ze unieke mogelijkheden, als beheerders van een uitgebreid netwerk van watergangen en dijken dat heel Nederland doorkruist.

Waterschappen doen dit vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Maar ook omdat een gezonde natuur een vereiste is voor schoon water (en andersom). Waterschappen werken op verschillende manieren aan verbetering van de waterkwaliteit en het behalen van de doelen van de KRW. Daarnaast dragen waterschappen bij aan duurzame beschikbaarheid van zoetwater voor natuurterreinen en landbouwgronden.

6. POSITIONERING OP SPECIFIEKE PUNTEN

6.1 Natuurverbetering is nodig

We ondersteunen de noodzaak tot natuurverbetering. Versterking van de natuur en biodiversiteit draagt niet alleen bij aan een robuust watersysteem en verbetering van de waterkwaliteit, maar ook aan een veerkrachtige en klimaatbestendige inrichting. De waterschappen pleiten al jaren voor een inrichting gebaseerd op de draagkracht van het water-bodemsysteem en de lange termijn, en dat is ook goed voor de natuur. Waterschappen willen, als partner van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel, vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en naar vermogen, vanuit de eigen assets en werkzaamheden bijdragen aan een robuuste biodiversiteit. We dragen via natuurinclusieve inrichting en beheer ook zoveel mogelijk bij aan behoud en versterking van de natuur. Echter, de voorstellen van de EU voor percentages natuurherstel en het verslechteringsverbod buiten N2000 gebieden (art. 4), zijn behoorlijk vergaand. Dit zou kunnen leiden tot beperkingen voor ontwikkelingen, zoals bij stikstof ook gebeurde. Bij waterschappen zou het dan kunnen gaan om bijv. de versterking van dijken. Natuurherstel mag niet ten koste gaan van waterveiligheid. Ook in de wetgeving moet dus waterveiligheid voorop staan.

Het wetsvoorstel bevat richtlijnen voor het percentage landschapselementen met grote diversiteit op landbouwgronden (art. 9). Dit sluit aan bij het streven naar een Blauwgroen Netwerk² en groenblauwe dooradering van het landelijk gebied. De waterschappen vragen aandacht voor de overige gronden in het landelijk gebied (buiten de landbouwgronden), zoals de wateren, oevers en dijken. Dit komt wel terug in het NPLG, waarin een doel van 10% groenblauwe dooradering van het landelijk gebied is opgenomen. Bij het voldoen aan de EU-richtlijn voor landschapselementen is maatwerk nodig, het moet passen bij de lokale omstandigheden. Daarom past het dat lidstaten zelf doelen moeten stellen voor het percentage landbouwgrond met landschapselementen van hoge diversiteit.

6.2 Verbeter afstemming met KRW; watersysteembenadering positief

We herkennen de analyse dat het lastig is de doelen van de KRW te halen. Dat komt in Nederland met name door af- en uitspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen vanuit omliggende (landbouw)gebieden. Het zou helpen als die uitspoeling vermindert. Goed is ook de geïntegreerde benadering van het watersysteem in het wetsvoorstel (vanuit de bescherming van soorten). Dit vraagt om en is een ondersteuning van 'water en bodem sturend', wat belangrijk is voor een veerkrachtige en klimaatbestendige inrichting.

We hebben wel vraagtekens bij de haalbaarheid van de voorstellen voor herstel van zoetwaterecosystemen ook buiten KRW-waterlichamen (art. 4). Het halen van de doelen van de KRW is nu al lastig, met name door externe oorzaken vanuit onder meer industrie, landbouw, maar ook door kwel. Daarnaast kan herstel van het maritieme watersysteem op gespannen voet komen te staan met ambities om oppervlaktewater te gebruiken voor energiewinning (zon, thermisch, hydrologisch).

Een goed gegeven is dat men lering trekt uit het proces van de KRW en de monitoring in het wetsvoorstel zo goed mogelijk aansluit op de bestaande monitoring. Leer van de pragmatische methode die Nederland heeft gebruikt voor het vaststellen van de doelstellingen en maatregelen van de KRW. Deze voorkomt significante schade als gevolg van de KRW terwijl we er verder toch het maximale uit halen.

6.3 Op grote schaal wegnemen van stuwen en dammen niet realistisch

We zijn voorstander van verwijdering of omzeilen van barrières waar het kan. Herstel van vrij stromende rivieren wordt in Nederland gerealiseerd via uitvoering van de KRW. We werken vooral in hoog Nederland al hard aan hermeandering en verwijdering van stuwen. Daarnaast is de inzet om wateren weer bereikbaar te maken voor migrerende vis door het bouwen van vistrappen en het toepassen van visvriendelijk beheer. Zo kunnen barrières omzeild worden. Echter, met alle peilvakken in Nederland is het op grote schaal verwijderen van dammen en stuwen in ons land niet realistisch, zowel in laag als in hoog

² Manifest Blauwgroen Netwerk, UvW, juni 2021.

Nederland (art. 7). Dammen en stuwen zijn nodig om water vast te houden. In het licht van klimaatverandering en toenemende droge periodes is dat steeds belangrijker. In het kader van droogtebestrijding worden kleine waterlopen soms zelfs tijdelijk geheel afgesloten (met een ballon in een duiker bijvoorbeeld). Dat is voor de vismigratie natuurlijk niet bevorderlijk, al migreert er in dergelijke kleine sloten ook weer niet zoveel aan vis.

Het is niet zeker dat het wetsvoorstel zo rigoureus geïnterpreteerd moet worden. Bovendien zouden waterlopen zonder stuwen vaker droogvallen, wat niet goed is voor de natuur (verarming biodiversiteit). Het wetsvoorstel spreekt alleen van barrières 'die niet langer nodig zijn'. Dit biedt mogelijk aanknopingspunten om het Nederlandse watersysteem in de huidige vorm te behouden of de gevolgen hiervoor te beperken.

6.4 Veengronden: grenzen aan vernatting

Vernatting van veenweidegebieden is nodig. Met name in West- en Noord-Nederland leidt de bodemdaling (door veenafbraak door ontwatering) tot verdroging van omliggende gebieden en in kustgebieden tot verzilting van het grondwater. Dit veroorzaakt toenemende problemen in o.a. het waterbeheer. Het huidige beleid van de Nederlandse overheid lijkt aan te sluiten bij het Europese wetsvoorstel (art. 9) (afspraken Klimaatakkoord peilverhoging tot 2030). Op langere termijn zijn knelpunten te voorzien. Het Nederlandse beleid gaat uit van behoud van landbouw op de veengronden, maatregelen zoals (druk) infiltratiesystemen sluiten daarop aan. Het is de vraag of en welk agrarisch gebruik in de toekomst mogelijk is als 70% van de ontwaterde veengronden voor de helft vernat moet zijn (doelstelling in 2050), terwijl landbouw een belangrijke beheerder van onze laagveengebieden is. Dit is overigens een knelpunt dat ook speelt bij het toekomstscenario 2050 uit het klimaatakkoord. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied wordt gewerkt aan een transitie van de landbouw. Mogelijk leidt dit tot extensivering van landbouw op veen, dat sluit aan bij dit wetsvoorstel.

Redenen dat de Europese doelstellingen in Nederland lastig haalbaar zijn:

- Niet al het veen kan eenvoudig vernat worden. Hoogveen en veen in beekdalén kunnen in Nederland niet eenvoudig vernat worden. Laagveen/kustvlakteen kan voor het overgrote deel wel vernat worden.
- Op basis van de huidige waterverdeling, rekening houdend met klimaatverandering, is onvoldoende zoet water uit o.a. het IJsselmeer beschikbaar om de veengebieden te vernatten (Deltares verkenning toename vernattingsmaatregelen veenweidegebieden april 2022).
- Veenmosgroei is de ultieme maatregel om bodemdaling tegen te gaan, water vast te houden. In Nederland is veenmosgroei veelal onmogelijk vanwege de slechte waterkwaliteit. Andere lidstaten beschikken vaak nog over grote hoeveelheden groeiend veen.

De huidige aanpak van veenweidegebieden in Nederland leidt tot een verdere verfijning van het waterbeheer (meer assets en een verdergaande versnippering van het watersysteem). Dat vergt intensiever (en dus duurder) beheer van de waterschappen. Deze ontwikkeling staat bovendien op gespannen voet met de doelstelling om de barrières in het watersysteem te verminderen (artikel 7 lid 1 natuurherstelwet).

6.5 Stedelijke ecosystemen: meer groen goed voor 'water'

Vanuit de waterschappen onderschrijven we het belang van een natuurinclusieve woonomgeving volledig. Meer groen is goed voor klimaatadaptatie, tegen hittestress, bevordert de opname/inzijing van water in de bodem. De doelstellingen in het wetsvoorstel voor toename van groen vinden we wel vrij bescheiden. Om echt stappen te kunnen zetten op het gebied van klimaatadaptatie is meer groen nodig. Dat is lastig, maar de vraag is of een relatief lage norm dan helpt, en of het op deze manier op EU-niveau geregeld moet worden (art. 6). Misschien is het beter te sturen op doelen als versterking van de biodiversiteit,



tegengaan van hitte-eilanden, verbetering van de waterhuishouding, dan op percentages groen in de stad.

Voor veel Nederlandse steden ligt de opgave veel hoger dan de 5% toename groen in 2050 in het EU-wetsvoorstel (ten opzichte van ons kengetal van 75m² groen per woning waar de helft van de steden rond de 50m² scoort). Een lage EU norm werkt dan eerder remmend dan stimulerend. Andere doelen lijken weer schier onmogelijk zoals "elke ontwikkeling moet een netto toename van groen betekenen".