

JURIDISCHE REFLECTIE EU-VOORSTEL NATUURHERSTELWET

SAMENVATTING

Deze juridische reflectie gaat in op een aantal algemene juridische aspecten van het EU-voorstel en belicht de artikelen van het voorstel die in het bijzonder raken aan de taakoefening van de waterschappen.

De geformuleerde streefdoelen en verplichtingen in het EU-voorstel zijn ingrijpend en kunnen in potentie een grote impact hebben op de Nederlandse samenleving. De concrete juridische impact van dit wetsvoorstel wordt echter pas echt duidelijk op het moment dat het nationale herstelplan is opgesteld. Hierin moet de (wetenschappelijke) basis worden gelegd om na te gaan welke herstelmaatregelen nodig zijn om de streefdoelen en verplichtingen uit het wetsvoorstel te bereiken.

De kern van de algemene opmerkingen zit in de volgende twee onderdelen. De keuze voor het *instrument* verordening (die de lidstaten direct bindt) vinden wij vanuit juridisch oogpunt een logische. Een langdurig en bestendig herstel van de natuur en inzet op biodiversiteit in Nederland en de opgaven op klimaatadaptatie en mitigatie vragen om duidelijke doelstellingen. De verordening biedt deze. Wij plaatsen over het voorstel een kritische noot waar het gaat om de *proportionaliteit voor een gedeelte van het voorstel*: het voorgestelde optreden gaat verder dan noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken, waar het een verslechteringsverbod betreft buiten beschermde gebieden en de gekozen invulling daarvan. Alhoewel de precieze impact van deze verplichting op dit moment niet te overzien is kan deze verplichting in potentie enorm zijn. Wij onderschrijven het negatieve oordeel van het kabinet (BNC-fiche) op dit punt.

Het EU-voorstel beoogt: natuurherstel, verbetering biodiversiteit, klimaatmitigatie en -adaptie. Het is aan de lidstaten om de herstelmaatregelen zodanig op te stellen dat er sprake is van synergie tussen de maatregelen en om rekening te houden met de verschillende doelstellingen van het voorstel. Ook de waterschappen moeten onderzoek doen naar de synergie met bestaande (EU-)wetgeving op het vlak van natuurbescherming en de eventuele consequenties in kaart te brengen.

Tot slot markeren wij de voor de waterschappen meest relevante artikelen 4 en 7.

Artikel 4 bepaalt dat plannen of projecten niet in strijd mogen zijn met de op herstel gerichte streefdoelen en verplichtingen voor habitattypen en habitats van soorten van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen. Deze verplichting geldt ook buiten Natura 2000-gebieden. Deze verplichting kan in potentie leiden tot grote vertraging in het realiseren van (gedeelde) wateropgaven, waaronder onherroepelijk veel opgaven die gericht zijn op en bijdragen aan klimaatadaptatie en natuurherstel.

Artikel 7 verplicht tot herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden. Het is op dit moment niet duidelijk hoe strikt dit artikel moet worden geïnterpreteerd. Zolang het wetsvoorstel alleen spreekt over barrières 'die niet langer nodig zijn' zal dit weinig impact hebben op het Nederlandse watersysteem. Omdat vooral laag-Nederland nauwelijks natuurlijke watersystemen kent is de vraag in hoeverre herstel van de natuurlijke functies hier mogelijk is. De term 'natuurlijke functies' zou hier misschien zelfs in ons voordeel kunnen werken.

JURIDISCHE REFLECTIE EU-WETSVOORSTEL NATUURHERSTEL; OPMERKINGEN OVER UITVOERBAARHEID

Inleiding

De Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie bevatten al juridische verplichtingen voor natuurbeschoud en herstel, maar die zijn onvoldoende gebleken om de lidstaten aan te zetten tot het treffen van de noodzakelijke maatregelen. Reden waarom een EU-Natuurherstelwet is ontwikkeld.

De keuze van de Europese Commissie voor een *verordening* is gebaseerd op een effectbeoordeling, waarbij vier beleidsopties zijn onderzocht, te weten:

1. Basisscenario;
2. Vaststelling van een overkoepelend juridisch bindend streefdoel voor het herstel van ecosystemen;
3. Vaststelling van juridisch bindende ecosysteemspecifieke streefdoelen;
4. Juridisch bindende ecosysteemspecifieke streefdoelen met een overkoepelende doelstelling.

De Europese Commissie heeft gekozen voor optie 4 (verordening) die als de meest doeltreffende, efficiënte en beleidscoherente beleidsoptie wordt gezien en derhalve als de beste optie om gezien de omstandigheden spoedmaatregelen te nemen.

Onderstaand een eerste juridische reflectie bij het EU-wetsvoorstel ten behoeve van de waterschappen. Voorafgaand enkele opmerkingen over de aard van deze reflectie.

De diepgang van de juridische reflectie is beperkt vanwege de korte tijdsspanne waarin deze geschreven moest worden, maar ook omdat er momenteel nog geen Nederlands impact assessment aanwezig is. Het assessment zal zich met name richten op de gevolgen van de natuurhersteldoelen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en voor mariene ecosystemen, maar ook ingaan op de gevolgen voor (vergunningen voor) bestaande en nieuwe economische activiteiten, en op de gevolgen voor het stedelijk gebied en gemeenten, alsmede de (eventuele) economische gevolgen daarvan. De hersteldoelstellingen zullen in de praktijk bijvoorbeeld consequenties kunnen hebben voor (landbouw- tuinbouw- of andere gronden) en daarmee mogelijk vraagstukken ontstaan t.a.v. de eigendomsrechten en de grondprijzen. Dit assessment is relevant voor het water- en bodemsysteem en dus ook voor de waterschappen. Het is belangrijk dat de waterschappen aangehaakt zijn bij deze impact assessment. Daarnaast is de definitieve tekst van de wet nog niet bekend; er wordt momenteel nog onderhandeld. Tot slot is zeer relevant voor de precieze juridische implicaties: de nationale implementatie en het ambitieniveau daarvan (hoe de herstelplannen eruit zien).

De herstelplannen moeten, binnen een door de commissie te ontwikkelen format, binnen 2 jaar na inwerkingtreding worden ingeleverd. In de plannen moeten de lidstaten aangeven hoe zij de doelstellingen zullen verwezenlijken en hoe zij de werkzaamheden zullen uitvoeren die nodig zijn voor de vaststelling van de herstelmaatregelen om aan de doelstellingen en verplichtingen te voldoen. Belanghebbenden moeten actief worden betrokken bij het opstellen van de herstelplannen om ervoor te zorgen dat de plannen goed zijn afgestemd op nationale omstandigheden. De plannen worden beoordeeld en (moeten) worden goedgekeurd door de Europese Commissie (herziening minimaal 1x/10 jaar). De commissie gaat ook richtsnoeren uitwerken over herstelmaatregelen.

Deze juridische reflectie is opgesteld door juristen van UvW en enkele waterschappen, en gebaseerd op (1) de reactie van het kabinet op het EU-wetsvoorstel (BNC-fiche ministerie LNV), opgesteld door een interdepartementale werkgroep; (2) de publicatie van Harm Dottinga, EU-natuurherstelwet voor

aangetaste ecosystemen op het land en in de zee¹.

Het eerste deel van onderstaande tekst ziet op algemene juridische aspecten t.a.v. het voorstel. Het tweede deel heeft betrekking op een aantal concrete doelen en verplichtingen uit het voorstel die in het bijzonder raken aan de taakuitoefening van de waterschappen.

Deel I Algemeen

1. Juridisch Kader EU-Natuurherstelwet

De Verordening natuurherstel is een EU-verordening, dus rechtstreeks bindend voor de lidstaten, die anders dan de EU-richtlijnen niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet. De juridische basis van de verordening ligt in artikel 19 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het EU-wetsvoorstel legt aan lidstaten verplichtingen en streefdoelen op om in de periode tot en met 2050, met tussentijdse termijnen, diverse natuurherstelmaatregelen te realiseren (algemene verplichting). Het bevat specifieke herstelverplichtingen voor ecosystemen in steden, rivieren, landbouwgebieden en bossen die aanvullend zijn aan de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en 'de vereisten voor beschermde habitattypen en habitats van soorten die voorkomen binnen terrestrische, kust en zoetwater ecosystemen' (artikel 4 van het wetsvoorstel). Met het continue verbeteringsgebod en het verslechteringsverbod komt er een verbod op verslechtering van leefgebieden, dat ook buiten beschermde Natura 2000-gebieden gaat gelden. Dit laatste zal grote gevolgen hebben voor de vergunningverlening.

De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het behalen van deze verplichtingen wordt overgelaten aan de lidstaten. De lidstaten stellen nationale herstelplannen op en verrichten de voorbereidende monitoring en het nodige onderzoek om na te gaan welke herstelmaatregelen nodig zijn om de streefdoelen en verplichtingen van de artikelen 4 tot en met 10 te halen en na te komen, rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke bevindingen (artikel 11). Bij deze herstelmaatregelen moet rekening worden gehouden met de samenhang met bestaande EU-richtlijnen (waaronder de KRW en de VHR), met synergiën met mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering en met rampenpreventie.

De geformuleerde streefdoelen en verplichtingen in het EU-voorstel zijn ingrijpend en kunnen in potentie een grote impact hebben op de Nederlandse samenleving. De concrete juridische impact van dit wetsvoorstel wordt echter pas duidelijk op het moment dat het nationale herstelplan is opgesteld. Hierin moet de (wetenschappelijke) basis worden gelegd om na te gaan welke herstelmaatregelen nodig zijn om de streefdoelen en verplichtingen van de artikelen 4 tot en met 10 te behalen. Het EU-voorstel kent gedetailleerde eisen voor de voorbereiding en inhoud van deze herstelplannen (artikel 11). Zo moeten bijvoorbeeld de gebieden worden gekwantificeerd die moeten worden hersteld om de in de artikelen 4 tot en met 10 vastgestelde op herstel gerichte streefdoelen te halen (artikel 12, lid 1, onder a); onder andere het kwantificeren van te herstellen gebied voor terrestrische en mariene habitats, gebaseerd op gunstige referentieoppervlakte, rekening houdend met verlies aan habitat van de laatste 70 jaar, identificeren van te herstellen landbouw- en bosgebieden en coördineren met 'go to areas' voor opwekking duurzame energie.

Het EU-voorstel kent ook specifieke regels voor monitoring en verslaglegging en een gedetailleerde regeling van controle, evaluatie en rapportage door de lidstaten. Lidstaten rapporteren over de vorderingen bij het halen van de streefdoelen en het nakomen van de verplichtingen, uitvoering van de in de herstelplannen vastgestelde herstelmaatregelen en trends in herstelde gebieden. Ook komen er voortgangsverslagen van de commissie en een evaluatie in 2035. Op grond van deze evaluatie volgt zo nodig een wijziging van de verordening met eventueel aanvullende juridisch bindende streefdoelen voor ecosystemen.

¹ Milieurecht in transitie, Vereniging voor Milieurecht, jubileumbundel 40 jaar VMR, p. 224

2. Keuze voor de verordening

De EU heeft gekozen voor het instrument van een verordening -in plaats van een EU-richtlijn- omdat deze niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet en de landen rechtstreeks bindt. Hierdoor kunnen –zo wordt door de EU verondersteld- herstelmaatregelen eerder in de praktijk worden gebracht dan een richtlijn. Wij kunnen de keuze voor de verordening op zich goed volgen. Dit niet alleen vanwege de genoemde snelheid (om concreet aan de doelen te gaan werken), maar ook omdat er dan geen implementatiefouten kunnen worden gemaakt. Het voorstel gaat uit van natuurherstelplannen per land, die invulling moeten geven aan de doelen van het EU-voorstel. Het voorstel verplicht de lidstaten om de toegang tot de rechter te verzekeren, zodat belanghebbenden de eventuele tekortkomingen in de herstelplannen bij de nationale rechter kunnen aanvechten.

3. Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet oordeelt in zijn BNC-fiche positief over de bevoegdheid van de EU en de subsidiariteit. Het voorstel heeft tot doel om de natuur (en daarmee de biodiversiteit) in de Unie te herstellen en zo bij te dragen aan klimaatmitigatie en -adaptatie en aan de internationale inzet van de EU op natuurgebied. Ter realisatie van dit doel is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Dit vanwege de benodigde schaal voor natuurherstel en het grensoverschrijdende karakter van biodiversiteitsverlies en degradatie van ecosystemen. Samenwerking in EU-verband biedt niet alleen schaalvoordelen, maar is, evenals mondiale samenwerking, noodzakelijk om het probleem aan te pakken. Wij onderschrijven dit.

Voor wat betreft de voorstellen t.a.v. stedelijke ecosystemen erkent het kabinet de noodzaak tot aanvullende maatregelen om tot biodiversiteitsherstel en vergroening te komen in het stedelijk gebied, maar erkent ook verscheidenheid in samenstelling van stedelijke gebieden en is van mening dat maatwerk op lokaal niveau mogelijk moet zijn om invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheden in dezen.

Wij voegen hier aan toe dat dit maatwerk niet alleen de gemeentelijke verantwoordelijkheden betreft maar ook die van de waterbeheerder/waterschappen. Het is zaak dat bij het ontwikkelen van de herstelplannen rekening wordt gehouden met de gezamenlijke en separate bevoegdheden van de organisaties.

Het kabinet kwalificeert het EU-voorstel in zijn BNC-fiche deels proportioneel, deels niet-proportioneel. Het kabinet acht het voorstel op onderdelen proportioneel. Zo is het kabinet bijvoorbeeld van mening dat een stijgend aandeel landbouwgrond met landschapselementen bijdraagt aan het behoud en bevorderen van ecosysteemdiensten en bovendien aan verbindingen tussen natuurgebieden, basiskwaliteit natuur en een verhoogde landschappelijke kwaliteit. Het kabinet is ook positief over het voorgestelde optreden waar het voorziet in het aanbrengen van consistentie in de acties die in de hele EU nodig zijn om natuurherstel te bereiken. 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. Wij kunnen het voorgaande in juridisch opzicht onderschrijven. Het EU-voorstel maakt de weg vrij voor het herstel en de instandhouding van een breed scala aan ecosystemen. Waterschappen spelen een cruciale rol daarin als regionale watersysteembeheerders bij het behalen van streefdoelen en de daarbij behorende verantwoordelijkheden.

Het kabinet oordeelt over de proportionaliteit op een belangrijk onderdeel negatief: de in het voorstel opgelegde verplichting gaat verder dan noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken *waar het een verslechteringsverbod betreft buiten beschermde gebieden en de gekozen invulling daarvan*. Zoals nu voorgesteld wordt een beoordeling van geval tot geval op projectniveau vereist en kan alleen in heel beperkte situaties vergunning worden verleend. De verwachting van het kabinet is dat dit zal leiden tot aanvullende beperkingen voor de realisatie van andere opgaven en economische activiteiten en bovendien verdere administratieve lasten als gevolg zal hebben. Daarom is de verwachting dat dit

optreden mogelijk verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken. Tevens wordt dit oordeel ingegeven door de ernstige twijfels die het kabinet heeft of het strakke tempo van oplopende, kwantitatieve 2040 en 2050 doelen voor oppervlaktes waar herstelmaatregelen voor terrestrische, kust- en zoetwater ecosystemen moeten worden getroffen noodzakelijk is om de doelstelling van het voorliggende voorstel te bereiken.

De impact van deze verplichting buiten beschermde natuurgebieden is op dit moment niet te overzien maar in potentie kan de impact enorm zijn. Het leidt geen enkele twijfel dat het voorstel aanvullende beperkingen voor de realisatie van andere opgaven en economische activiteiten betekent, dus ook voor de waterschappen. De voorgestelde verplichting – dat een beoordeling op projectniveau moet plaatsvinden – zal leiden tot grote vertraging in het realiseren van (gedeelde) wateropgaven, waaronder onherroepelijk veel opgaven die gericht zijn op en bijdragen aan klimaatadaptatie en natuurherstel. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen in het kader van de KRW en uit het HWBP. Ook zal dit leiden tot een toename van administratieve lasten en onderzoekskosten. Wij kwalificeren het voorstel op dit gedeelte als mogelijk disproportioneel. Wij tekenen hierbij aan dat er op dit moment geen duidelijk zicht is op de effecten (voor de waterschappen); voor een definitieve uitspraak op dit punt is het dus mogelijk te vroeg. Waterschappen leveren immers ook vanuit hun waterbeheerstaken graag een substantiële bijdrage aan het faciliteren van doelen tot verbetering van de natuur en de biodiversiteit.

4. Reikwijdte

Het EU-voorstel beoogt: natuurherstel, biodiversiteit, klimaatverandering en klimaatadaptatie. Het raakt landbouw- en tuinbouwgronden, bodem, bossen, marien en zoetwater, stedelijk gebieden. In de overwegingen bij het voorstel wordt er met nadruk op gewezen dat er sprake is van "synergie tussen de verschillende maatregelen". Het is aan de lidstaten om te zorgen dat de herstelmaatregelen zodanig zijn opgesteld dat er sprake is van synergie tussen de maatregelen en ook rekening te houden met de verschillende doelstellingen die worden beoogd met dit voorstel. Denk aan onder andere de maatregelen voor het bereiken van een goede ecologische en chemische toestand van waterlichamen die zijn opgenomen in de KRW-stroomgebiedbeheerplannen. Ook moeten herstelmaatregelen zodanig worden gepland dat zij gericht zijn op de mitigatie van en de aanpassing aan klimaatverandering en op de preventie en beheersing van de gevolgen van natuurrampen. De EU-verordening vereist hiermee de ontwikkeling van en het onderzoek naar een omvangrijke, ingrijpende en daarmee kostbare extra set aan plannen, maatregelen en de samenhang daartussen. Ook de waterschappen moeten onderzoek doen naar de synergie met bestaande (EU-)wetgeving op het vlak van natuurbescherming en het in kaart brengen van de eventuele consequenties. Dit levert mogelijk verlies aan energie op (beperkte mankracht) en vertraging op andere al ingezette activiteiten op natuurherstel. Dit kan een risico zijn op 'achteruitgang'.

5. Eerste indruk gevolgen verplichtingen

Het wetvoorstel valt binnen het kader van de biodiversiteitsstrategie en regelt dat de ambities uit de biodiversiteitsstrategie van wettelijke bescherming van minimaal 30% van het landoppervlak en 30% van het zeegebied van de EU (nu: voor de hele EU 26% op land, inclusief binnenwateren, en 11% op zee), waarbij alle aangewezen Natura 2000-gebieden en andere (internationaal of nationaal) beschermde gebieden bij elkaar zijn opgeteld. De beoogde stijging zal primair gaan via het aanwijzen van nieuwe (of uitbreiding van bestaande) Natura 2000-gebieden. Ook andere vormen van gebiedsbescherming kunnen meetellen, mits er sprake is van langdurige juridische bescherming. Elke lidstaat moet een evenredige bijdrage leveren.

Ook moeten alle beschermde gebieden doeltreffend worden beheerd door duidelijke instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen op te stellen en die op gepaste wijze te monitoren.

Verder zal Nederland moeten voldoen aan de doelstelling om ten minste een derde van de beschermde gebieden (in totaal 10% van het landoppervlak EU-natuurherstelwet voor aangetaste ecosystemen op het

land en 10% van het zeegebied) strikt te beschermen: dat wil zeggen dat de 'natuurlijke processen zo goed als onverstoord worden gelaten om aan de ecologische vereisten van het gebied te voldoen'.

Dat impliceert dat de meeste menselijke activiteiten niet worden toegestaan in de gebieden, met een zeer beperkt aantal uitzonderingen voor wat verenigbaar is met de doelstellingen van het gebied (zoals actieve beheer- of herstelmaatregelen). In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat (vormen van) visserij, bosbouw, mijnbouw, ontgrondingen en dergelijke worden verboden in (ten minste een derde van) de beschermde gebieden. Momenteel is slechts 3% van het landoppervlak en minder dan 1% van de mariene gebieden in de EU op die manier strikt beschermd. In Nederland is dat percentage eerder lager dan hoger.

Voor de waterschappen zal het EU-voorstel zonder twijfel een taak -en lastenverzwaring betekenen. De omvang en duiding hiervan volgt na het impact assessment voor Nederland en uit het concipiëren van de herstelplannen. In elk geval is er sprake van taakverzwaring/aanpassing op het vlak van (duiding van) regelgeving en de verhouding tussen de verschillende regels, vergunningverlening, monitoring en handhaving, administratief, kosten van het laten verwijderen van stuwen etc. De mate waarin is sterk afhankelijk van wat er nu – onder de huidige wetgeving – al is opgebouwd en in werking is.

Deel II Notities over enkele artikelen

Dit onderdeel heeft betrekking op een aantal concrete doelen en verplichtingen uit het voorstel die in het bijzonder raken aan de taakoefening van de waterschappen. Deze doelen en verplichtingen zijn neergelegd in artikel 4, 6, 7 en 9.

1. Artikelen 4 (en 5) Herstel ecosystemen

Artikelen 4 en 5 betreffen het herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en van mariene ecosystemen.

Artikel 4 geeft verplichte maatregelen om ecologie in onder andere zoetwater 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. Uiteindelijk moet overal een goede conditie zijn.
- b) Verslechteringsverbod gebieden waar genoemde habitattypen voorkomen en habitats van soorten buiten N2000 (oppervlakte en/of kwaliteit mogen niet afnemen).

Het artikel bevat tijdgebonden verplichtingen voor het treffen van maatregelen om de Natura 2000-gebieden met deze habitattypen (genoemd in de VHR) die niet in goede toestand verkeren te verbeteren tot een goede toestand: ten minste 30% van elk relevant gebied in 2030, ten minste 60% tegen 2040 en ten minste 90% tegen 2050. Ook voor habitattypen in gebieden waar ze niet voorkomen (ook buiten Natura 2000-gebieden) gelden gekwantificeerde herstelverplichtingen, waar dat nodig is voor het bereiken van het totale gunstige referentiegebied. Daarentegen zijn de verplichtingen veel zwakker geformuleerd voor het herstel van de overige leefgebieden van beschermde soorten onder de Habitatrichtlijn (bijlagen II, IV en V van de Habitatrichtlijn) en leefgebieden van alle in het wild voorkomende vogels die onder de Vogelrichtlijn vallen, buiten N2000 gebieden. Daar moeten herstelmaatregelen worden getroffen 'die nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van die habitats te verbeteren, onder meer door ze te herstellen, en om de verbindingen te verbeteren, totdat toereikende kwaliteit en kwantiteit van die habitats is bereikt', waarbij een tijdpad en kwantitatieve streefdoelen ontbreken.

Er geldt dus een 'voortdurende verbetering en een verslechteringsverbod voor alle te herstellen habitattypen en leefgebieden' op land en zee. Daar kan zo nodig een uitzondering op worden gemaakt in geval van overmacht, onvermijdelijke transformaties als gevolg van de klimaatverandering of projecten van groot openbaar belang (voor Natura 2000 is daarvoor een beroep nodig op art. 6). Hier lijkt een opening te zitten die zelfs als ruimer kan worden geïnterpreteerd ten opzichte van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn.

Het kabinet (BNC-fiche) ziet de potentie van het voorstel om bij te dragen aan het bereiken van de goede milieutoestand op de Noordzee en onderstreept hierbij het belang van internationale samenwerking vanwege het grensoverschrijdende karakter van mariene ecosystemen. Het stelt dat dit deel, dat betrekking heeft op de terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en op mariene ecosystemen, grotendeels overeenkomt met bestaande verplichtingen uit de VHR, KRW en KRM. Nieuw is het stellen van realisatietermijnen voor het nemen van maatregelen op een steeds groter areaal en het verbod op verslechtering buiten Natura-2000 gebieden. Het kabinet acht de gevraagde inspanning in Nederland echter zeer fors, zeker gezien de vele opgaves, zoals de (versnelde) uitrol van windenergie op zee. Hierdoor zet het kabinet vraagtekens bij de haalbaarheid van de nu voorgestelde doelen voor na 2030. Het kabinet zal in gesprek gaan met de overige lidstaten en de Commissie over het spanningsveld tussen enerzijds de noodzakelijke versterking van biodiversiteit en anderzijds de andere opgaven als de energietransitie, woningbouw en voedselproductie. Als gevolg hiervan is het kabinet dan ook zeer terughoudend over het deel van het voorstel natuurherstel dat betrekking heeft op terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en op mariene ecosystemen. Het kabinet zal een impact assessment laten maken gericht op de (onder andere financiële) consequenties voor Nederland. Het kabinet schat in dat met de integrale gebiedsgerichte aanpak in het Programma Natuur en het NPLG, het Programma Noordzee en Programmatische Aanpak Grote Wateren maatregelen en de financiële middelen vastgelegd zijn tot respectievelijk 2025, 2027 en 2033; het kwantitatieve doel van het voorstel natuurherstel voor 2030 - herstelmaatregelen genomen op 30% van de benodigde oppervlakte – kan volledig of voor een belangrijk deel gehaald worden. En, zo wordt ingeschat, dat voor het behalen van de doelen voor 2040 en 2050 de integrale gebiedsgerichte aanpak, Programma Noordzee en Programmatische Aanpak Grote Wateren (of vergelijkbare aanpakken) ook na 2030 voortgezet zullen moeten worden, hoogstwaarschijnlijk met extra maatregelen. "Dit zal waarschijnlijk additionele gevolgen hebben voor diverse sectoren, zoals de landbouw, visserij- en energiesector, infrastructuur en grondverzet, defensie en de maritieme sector (havens, zee- en binnenvaart)."

Verslechtingsverbod buiten Natura 2000

Het verslechtingsverbod buiten Natura 2000, zoals nu voorgesteld, vereist in de analyse van het kabinet dat voor alle activiteiten getoetst moet worden of er sprake kan zijn van significant negatieve effecten op de natuur buiten Natura 2000. Onder verslechteren wordt verstaan het afnemen van oppervlakte en/of het afnemen van kwaliteit. Dit betekent de facto een vergunningprocedure voor alle voorgenomen projecten met de bijbehorende administratieve lasten voor initiatiefnemers en een fors hogere werklast voor bevoegde gezagen. Bovendien kan een dergelijk verslechtingsverbod er ook toe leiden dat bestaande activiteiten op afstand van Natura 2000-gebieden gestaakt moeten worden. In de praktijk betekent dit voorgestelde verslechtingsverbod bijvoorbeeld dat alle voor stikstof gevoelige natuur (dus ook buiten de Natura 2000-gebieden) beschermd wordt op grond van de VHR en betrokken moet worden in de beoordeling van vergunningaanvragen. Daarmee wordt de vergunbaarheid van bijvoorbeeld woningbouw, projecten in het kader van de energietransitie of onderhoud van waterwegen en realisatie van nieuwe kazernes of oefenterreinen van Defensie verder bemoeilijkt. Ook is de reikwijdte van het verslechtingsverbod nog niet duidelijk, wat kan leiden tot onduidelijke omvang en formulering van een mogelijke nieuwe vergunningplicht, met alle onzekerheid en interpretatiekwesties van dien.

Daarnaast is dit vereiste moeilijk te realiseren omdat op dit moment op veel vlakken de benodigde kennis over habitattypen en leefgebieden van soorten buiten Natura 2000 ontbreekt. Dit is vooral relevant voor soorten: ruim een kwart van de Natura 2000-soorten komt voornamelijk (>90%) binnen de Natura 2000-gebieden voor, maar van ongeveer 40% zit meer dan de helft buiten Natura 2000. De habitattypen liggen meer binnen Natura 2000: op land ongeveer 85% van de oppervlakte en op zee ongeveer 75%. De exacte gevolgen van het voorgestelde verslechtingsverbod zal het kabinet laten onderzoeken in een impact assessment voor de Nederlandse situatie. Het kabinet is van mening dat een verdergaande juridificering van het VHR-beleid in de vorm van een verslechteringstoets buiten Natura 2000 niet gewenst en niet uitvoerbaar is.

Wij kunnen momenteel niet inschatten in hoeverre de door het kabinet vermelde 'onuitvoerbaarheid' voor de waterschappen geldt. Ook voor de waterschappen zal het genoemde aspect van de vergunningen van grote impact zijn; de nodige voorzichtigheid en afstemming met de andere partners is geboden over de vraag hoe met dit vraagstuk om te gaan.

Nadere juridische duiding

In het EU-wetsvoorstel wordt bepaald dat plannen of projecten niet in strijd mogen zijn met de op herstel gerichte streefdoelen en verplichtingen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen. Artikel 4, lid 6 regelt verplichtingen voor lidstaten om voor de gebieden waarin herstelmaatregelen van toepassing zijn overeenkomstig de leden 1, 2 en 3 van artikel 4 van het EU-wetsvoorstel bepaalde habitattypen voortdurend te verbeteren totdat een goede toestand is bereikt, en dat de kwaliteit van de habitats van de in lid 3 bedoelde soorten voortdurend verbetert totdat de toereikende kwaliteit van die habitats is bereikt. Lid 7 bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat gebieden waar de in bijlage I opgenomen habitattypen voorkomen, niet verslechteren.

Er wordt een limitatieve opsomming gegeven van uitzonderingsmogelijkheden om plannen of projecten uit te voeren die gevolgen hebben voor het niet nakomen van de in artikel 4, leden 6 en 7 vastgestelde verplichtingen door lidstaten. Hierbij worden in lid 8 de uitzonderingen gegeven voor verplichtingen buiten Natura 2000-gebieden en in lid 9 voor verplichtingen die gelden binnen een Natura 2000-gebied.

Nog los van de vraag hoe deze verplichtingen in praktische zin moeten worden toegepast en getoetst is wel duidelijk dat dit, naast de verplichtingen op grond van bestaande natuurwetgeving, zal leiden tot grote inspanning en onderzoeksverplichtingen voor initiatiefnemers om de gevolgen van een plan of project inzichtelijk te maken. In feite komt het erop neer dat de lidstaten een opwaartse trend van natuurherstel moeten bewerkstelligen of, indien een goede toestand van habitattypen is bereikt en de kwaliteit van de habitats van soorten toereikend is geworden, moeten zorgen dat deze niet verslechteren. En dat plannen of projecten die deze opwaartse trend verstoren of leiden tot een verslechtering niet (of met aanpassing) kunnen worden uitgevoerd. De leden 8 en 9 vertonen enige gelijkenis met artikel 6 van de Habitatrichtlijn maar laat veel ruimte voor de nodige vragen en interpretaties.

Ook rijst de vraag hoe dit kader uit de leden 8 en 9 moet worden toegepast in die situaties waarin met een plan of project uitvoering wordt gegeven aan herstelmaatregelen die nodig zijn in het kader van dit EU-wetsvoorstel. In artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt bijvoorbeeld expliciet bepaald dat de beperkingen namelijk niet gelden voor een plan of project die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied.

2. Artikel 7 Herstel natuurlijke verbindingen

Artikel 7 geeft de verplichting tot 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.

Het is op dit moment niet duidelijk hoe strikt dit artikel moet worden geïnterpreteerd. Zonder stuwen zouden bijvoorbeeld waterlopen ook vaker droogvallen, wat niet goed is voor de natuur (verarming biodiversiteit). Zolang het wetsvoorstel alleen spreekt van barrières 'die niet langer nodig zijn' biedt dit mogelijk aanknopingspunten om het Nederlandse watersysteem in de huidige vorm te behouden. De artikelsgewijze toelichting meldt op dit punt het volgende: "*De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 vereist meer inspanningen om zoetwaterecosystemen en de natuurlijke functies van rivieren te herstellen. Het*

herstel van zoetwaterecosystemen moet inspanningen omvatten om de natuurlijke verbindingen in de lengte en breedte van rivieren en hun oeverstroken en overstromingsgebieden te herstellen, onder andere door barrières weg te nemen met het oog op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van rivieren, meren en alluviale habitats en soorten die leven in de habitats die onder de Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG vallen, en door de verwezenlijking van een van de belangrijkste doelstellingen van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030, namelijk het herstel van ten minste 25 000 km aan vrij stromende rivieren. Bij het wegnemen van barrières moeten de lidstaten in de eerste plaats barrières verwijderen die niet langer nodig zijn voor de opwekking van hernieuwbare energie, de binnenvaart, de watervoorziening of andere gebruiksdoeleinden.” De interpretatie van het artikel wordt door de lidstaten gegeven via het herstelplan en de onderbouwing van de herstelmaatregelen en de goedkeuring (al dan niet) van de EU-commissie op dit punt. Daar zal ook in moeten worden geduïd voor welke (soort) watergangen de maatregelen gelden en hoe rekening wordt gehouden met de regionale verschillen.

Zo is ook een aandachtspunt de toepassing van dit artikel voor laaggelegen delen van Nederland. De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 vereist meer inspanningen om zoetwaterecosystemen en de natuurlijke functies van rivieren te herstellen. De term 'natuurlijke functies' zou hier in ons voordeel kunnen werken, daar grote delen van het watersysteem in de lage delen van Nederland door de mens zijn gecreëerd en niet perse 'een natuurlijke functie' hebben. Hiervoor lijkt aansluiting te kunnen worden gevonden in artikel 7, lid 1 van het wetsvoorstel waar in de laatste zinsnede wordt bepaald: *“onverminderd Richtlijn 2000/60/EG, met name artikel 4, leden 3, 5 en 7, en Verordening (EU) nr. 1315/2013, en met name artikel 15.”* Deze verwijzing naar de KRW ziet op de bepalingen over kunstmatig sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen (artikel 4, lid 3), de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en economische analyse van het watergebruik (artikel 4, lid 5) en voor de drinkwateronttrekking gebruikt water (artikel 4, lid 7). Deze verwijzing naar de KRW kan worden gezien als complementair.

Het kabinet stelt in zijn BNC-fiche het volgende. Nederland werkt onder de KRW al aan het natuurlijker inrichten van watersystemen en het herstellen van natuurlijke functies van uiterwaarden. De KRW laat daarbij ruimte, opdat er geen significante schade optreedt aan andere functies, zoals de waterveiligheid en de scheepvaart. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat deze ruimte onverkort behouden blijft. Het kabinet merkt op dat streven naar natuurlijke processen strijdig kan zijn met de behoudsdoelstellingen van de VHR en wenst daarover meer duidelijkheid. Jaarlijks rapporteren over verwijderde barrières en driejaarlijks over de inventarisatie van barrières is zeer arbeidsintensief. De inzet van het kabinet is daarom dat deze frequentie omlaag wordt gebracht.

3. 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 gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik moeten herstelmaatregelen worden getroffen. 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”

Het kabinet schrijft in zijn BNC-fiche over dit artikel dat het implementeren van verdere maatregelen ter herstel van biodiversiteit in agrarische ecosystemen ondersteunend is aan het nationale beleid en dat de doelstelling om een stijgende trend te realiseren voor graslandvlinders, en constateert een overlap met doelstellingen in de Nationale Bijenstrategie en de huidige gang van zaken (jaarlijkse monitoring graslandvlinderindex). Het realiseren van een stijgende trend van organisch stofgehalte van de bodem is volgens het kabinet in lijn is met de opgave zoals geformuleerd in het Nationaal

Programma Landbouwbodems. Wel acht het kabinet het voorgestelde monitoringsritme te hoog en vindt dat bij het bepalen van het referentiejaar rekening dient te worden gehouden met lopende trajecten. Dit vanwege het lopende nationale monitoringsprogramma (en de complementariteit met – toekomstige – EU data), de traagheid van bodemprocessen en de grote variatie in bodemsoort, waterhuishoudkundige situatie, teelt, landbouwpraktijk door de agrariër, etc. Daarom zal het kabinet een meer generieke opgave met enige vrijheden voor de invulling ervan bepleiten.

Het kabinet steunt het onderdeel ‘stijgend aandeel landbouwgrond met landschapselementen’ en stelt dat dit bijdraagt aan verschillende internationale en nationale doelstellingen (VHR, KRW, Klimaatakkoord, Bossenstrategie), het behoud en bevorderen van ecosysteemdiensten en bovendien aan verbindingen tussen natuurgebieden, basiskwaliteit en een verhoogde landschappelijke kwaliteit. “Er zijn op dit moment verschillende ontwikkelingen qua monitoring van landschapselementen, onder andere op basis van beschikbare satellietdata. In het kader van het NPLG zal verder verkend worden wat er nodig is om 10% groenblauwe dooradering te realiseren en de voortgang hierop te monitoren.” Het uitgangspunt is dat voor monitoring en verslaglegging zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van (Copernicus) satellietdata en beschikbare digitale technieken sluit aan bij het Nederlandse beleid om satellietdata te benutten voor het maatschappelijke belang.

Tot slot steunt het kabinet de doelstellingen voor stijgende aantallen boerenlandvogels. Ze sluiten aan bij de ambitie en doelstellingen die in het NSP zijn opgenomen voor de periode 2023-2027. Informatie over de populatieomvang, trends en reproductie van boerenlandvogels wordt in Nederland jaarlijks verzameld door vrijwillige en professionele tellers. Daarmee kan invulling gegeven worden aan de verplichting uit het voorstel natuurherstel om ieder jaar gegevens over de populatieomvang te leveren.

Nadere juridische duiding

Bij het herstel van landbouwecosystemen is het van belang wat onder ‘vernatting’ moet worden verstaan. Het wetsvoorstel zegt hierover: *“De lidstaten kunnen kiezen uit een brede waaier aan herstelmaatregelen voor ontwaterde veengebieden die voor landbouwdoeleinden worden gebruikt, gaande van omzetten van bouwland in blijvend grasland en extensiveringsmaatregelen in combinatie met verminderde drainage tot volledige vernatting met de mogelijkheid om paludicultuur toe te passen, of het aanleggen van de vegetatie waaruit het veen bestaat.”* Het lijkt er op dat niet wordt voorgeschreven welke mate van vernatting (welk grondwaterpeil) moet worden nagestreefd op gedraineerde veengronden. Dit zou kunnen betekenen maximale ruimte voor lidstaten om hier zelf een passende invulling aan te geven. Het is aan de lidstaten/herstelplannen hier concrete gebiedsspecifieke herstelmaatregelen voor de te formuleren.

4. Artikel 6 Herstel van stedelijke ecosystemen

Artikel 6 verplicht tot het herstel van stedelijke ecosystemen: tegen 2030 geen nettoverlies van stedelijke groene ruimten en boomkroonbedekking, een toename daarvan met ten minste 3% tegen 2040 en 5% tegen 2050, een boomkroonbedekking van ten minste 10% tegen 2050 in elke Europese agglomeratie, stad en voorstad, en een nettowinst van groene ruimte die in gebouwen en infrastructuur is geïntegreerd.

Het kabinet meldt in zijn BNC-fiche het vergroten van de hoeveelheid groen en het versterken van de natuur in stedelijk gebied te ondersteunen, maar vraagt aandacht voor de kwalitatieve component – welke soort groen en bomen zijn wenselijk op welke locatie? – voor gericht en effectief natuurherstel; “een normering gericht op het gehele grondgebied van een gemeente past hier niet in.”

De verscheidenheid aan gemeenten en (on)mogelijkheden voor groen in de stad vereist dat afwegingen op lokaal niveau gemaakt worden. Dat geldt in het kader van o.a. bodemregie ook voor de hoeveelheden en soorten boomkronen. Het kabinet ondersteunt het voornemen tot het monitoren



van stedelijk groen- en bomenoppervlak, hetgeen op dit moment nog niet structureel en eenduidig voor alle Nederlandse steden is gedaan.

Dit artikel heeft een (met name indirecte) werking op de uitvoering van de taken van waterschappen.

5. Artikel 16 Toegang tot de rechter

In de huidige tekst is in artikel 16 opgenomen dat de lidstaten ervoor zorgen dat leden van het publiek, in overeenstemming met het nationale recht, die daarbij voldoende belang hebben of stellen dat er inbreuk is gemaakt op een recht, in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van de nationale herstelplannen en eventuele nalatigheden van de bevoegde autoriteiten aan te vechten. De lidstaten bepalen wat voldoende belang en inbreuk op een recht vormt.

Nu het EU-voorstel geen verdere onderbouwing bij dit artikel geeft rijzen er direct vragen hoe dit artikel precies moet worden geïnterpreteerd (en dus ook welke gevolgen dit voor de praktijk zal hebben).

Het kabinet waarschuwt ervoor dat hier geen verplichtingen in het leven worden geroepen die verder gaan dan de bestaande regelgeving met betrekking tot inspraak en rechtsbescherming op grond van het Verdrag van Aarhus. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel. Dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede. Een minder verstrekkend alternatief zou kunnen zijn om op dit punt te volstaan met een verwijzing naar het verdrag van Aarhus in de preambule van de verordening (regelt voor de toegang tot inspraak in specifieke milieuzaken en in die zaken de toegang tot de rechter). Dit onderschrijven wij.