

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3528

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC) en een Kamerbrief inzake BNC-fiche Verordening Natuurherstel van de Minister voor Natuur en Stikstof.

Fiche: Raadsaanbeveling herziening Barcelona-doelstellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3526)

Fiche: Raadsaanbeveling toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg doelstellingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3527)

Kamerbrief inzake BNC-fiche Verordening Natuurherstel van de Minister voor Natuur en Stikstof (Kamerstuk 22 112, nr. 3530)

Fiche: Verordening betreffende natuurherstel

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie over het AI-verdrag van de Raad van Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 3529)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening betreffende natuurherstel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
22 juni 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 304
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A304%3AFIN&qid=1658134663811>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2022) 167
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor een verordening voor natuurherstel dat op 22 juni jl. door de Commissie is gepresenteerd, komt voort uit de Europese Green Deal¹ en de EU-Biodiversiteitsstrategie 2030². Deze strategie stelt doelen om natuur te beschermen, maar stelt tevens dat bescherming alleen niet voldoende is. Daarom is het voorliggende voorstel natuurherstel uitgebracht. Ten eerste heeft dit voorstel als doel om bij te dragen aan een doorlopend, langdurig en bestendig herstel van diverse en veerkrachtige natuur in de EU, zowel op land als zee, door herstel van ecosystemen, habitattypen en soorten. Ten tweede beoogt het bij te dragen aan het bereiken van de EU-doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie. Ten derde is het voorstel bedoeld om bij te dragen aan de internationale inzet van de EU op natuurterrein, onder meer in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag³ (CBD).

Om bovenstaande doelen te bereiken bevat het voorstel verschillende, bindende natuurhersteldoelen en verplichtingen voor een breed scala aan ecosystemen en soorten, met een focus 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. mariene ecosystemen; 3. stedelijke ecosystemen; 4. rivieren en uiterwaarden; 5. bestuivers; 6. landbouwecosystemen; en 7. bossen.

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

² Kamerstuk 22 112, nr. 2897.

³ Kamerstuk 26 407, nr. 143.

1. en 2. Wat betreft de natuurhersteldoelen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en voor mariene ecosystemen bevat het voorstel natuurherstel drie nieuwe elementen ten opzichte van bestaande EU-natuurrichtlijnen. Ten eerste bevat het een meer dwingende verplichting op de bescherming van habitattypen en soorten die nu beschermd worden op grond van de Vogelrichtlijn⁴ (VR), de Habitatrichtlijn⁵ (HR) en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM)⁶. Dit voorstel bestaat uit oplopende, kwantitatieve doelen voor oppervlaktes waar herstelmaatregelen getroffen moeten zijn in 2030, in 2040 en in 2050. Dan moeten herstelmaatregelen genomen zijn op respectievelijk minimaal 30%, 60% en 90% van het oppervlak dat nu niet in goede conditie verkeert. Het areaal waarover dit in Nederland gaat moet nader worden bepaald. Dit moet resulteren in 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. Daarnaast geeft het voorstel ook een aanvulling met vier habitattypen in het diepere deel van de zee en enkele soorten (haaien, roggen en trekvisen) die wel al onder de KRM vallen, maar waarvoor geen verplichtingen onder de HR gelden. Tot slot is een nieuw, verstrekkend vereiste 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.

3. In stedelijke ecosystemen moeten lidstaten ervoor zorgen dat geen netto verlies zal optreden van groene stedelijke ruimte en van boombedekking in 2030 ten opzichte van 2021. Daarnaast moeten lidstaten verzekeren dat er op nationaal niveau ten opzichte van 2021 een toename zal zijn van groen stedelijk gebied van tenminste 3% van het totale oppervlak stedelijk gebied in 2040 en tenminste 5% in 2050. Daarnaast moet minimaal 10% van alle steden en voorsteden bedekt zijn met boomkronen in 2050 en moet er een netto toename plaatsvinden van groen bij projecten voor nieuwe of vernieuwde bebouwing of infrastructuur.

4. Net als de Kaderrichtlijn Water (KRW), beoogt het voorstel natuurherstel de natuurlijke stroming van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende uiterwaarden te herstellen. Daartoe moeten lidstaten barrières identificeren en indien mogelijk overbodige barrières verwijderen om de hersteldoelstellingen voor zoetwaterecosystemen te helpen bereiken. Daarnaast moeten lidstaten maatregelen treffen om de natuurlijke functies van uiterwaarden te verbeteren.

5. Voor het herstel van populaties van bestuivers moeten lidstaten de achteruitgang hebben gekeerd in 2030, waarna gestreefd moet worden naar een stijgende trend totdat een bevredigend niveau is bereikt. Dit moet na 2030 elke drie jaar gemeten worden. De Commissie zal uitvoeringshandelingen aannemen om een monitoringsmethode voor bestuivers vast te stellen.

6. Het voorstel bepaalt verder dat lidstaten de biodiversiteit in landbouwgebieden moeten verbeteren, ook buiten gebieden die al beschermd zijn op grond van de VR en de HR (samen: VHR). Daartoe moeten zij, totdat bevredigende niveaus zijn bereikt, op nationaal niveau een voortdurend stijgende trend realiseren van de volgende indicatoren: de graslandvlinder-

⁴ Richtlijn 2009/147/EG.

⁵ Richtlijn 92/43/EEG.

⁶ Richtlijn 2008/56/EG.

rindex; het organisch stofgehalte van akkerlandbodems; en het aandeel landbouwgrond met hoog diverse landschapselementen. Daarnaast moeten de populaties boerenlandvogels vergroot worden. Voor gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik moeten herstelmaatregelen worden getroffen op tenminste 30% van het areaal (waarvan tenminste een kwart vernat) in 2030, 50% van het areaal (waarvan tenminste de helft vernat) in 2040 en 70% van het areaal (waarvan tenminste de helft vernat) in 2050.

7. Lidstaten worden geacht de biodiversiteit van bossen te herstellen, ook buiten gebieden die al beschermd zijn op grond van de VHR. Daartoe moeten zij op nationaal niveau een continu stijgende trend van de volgende indicatoren bereiken, totdat bevredigende niveaus zijn bereikt: de hoeveelheid staand en liggend dood hout; het aandeel bos met een diverse leeftijdsopbouw; de connectiviteit van bossen; de aanwezigheid van algemene bosvogels; en de koolstofvoorraad.

Daarnaast staat in het voorstel natuurherstel dat de Commissie zal onderzoeken of, rekening houdend met recent wetenschappelijk bewijs, additionele natuurhersteldoelen moeten worden vastgesteld door de voorliggende verordening aan te passen.

Verder bevat het voorstel de verplichting om een nationaal natuurherstelplan op te stellen waarin een inschatting van de conditie van de ecosystemen en een schets van de planning en financiering van het herstel worden opgenomen. Een concept van het natuurherstelplan moet binnen twee jaar na het van kracht worden van de verordening natuurherstel worden ingediend bij de Commissie.

Tot slot bevat het voorstel bepalingen voor monitoring en rapportage. Lidstaten moeten tenminste elke drie jaar rapporteren aan de Commissie over de voortgang in de uitvoering van het natuurherstelplan, de monitoringsresultaten, de locatie en omvang van gebieden waar herstelmaatregelen worden getroffen voor soorten en habitattypen die beschermd worden op grond van de VHR, de inventarisatie van barrières in rivieren en hoe voorzien wordt in de financiering van herstelmaatregelen.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment van de Commissie zijn vier beleidsopties overwogen. De eerste optie betreft uitvoering van de EU-Biodiversiteitsstrategie 2030 en ander relevant beleid, zonder wettelijk bindende hersteldoelen. De tweede optie kent een overkoepelend wettelijk bindend doel om ecosystemen in de EU te herstellen in 2050, aangevuld met wettelijk bindende mijlpalen voor 2030 en 2040. In de derde optie is sprake van wettelijk bindende ecosysteem-specifieke doelen voor diverse ecosystemen en soorten voor 2030, 2040 en 2050. In een later stadium kunnen additionele doelen worden geïntroduceerd voor ecosystemen waarvoor nu nog niet voldoende informatie beschikbaar is. De vierde optie is een mengvorm van opties twee en drie: een ambitieus overkoepelend doel, ondersteund door wettelijk bindende ecosysteem-specifieke doelen. Optie vier, de meest verstrekkende variant, beschouwt de Commissie als voorkeursoptie en is uitgewerkt in het voorliggende voorstel natuurherstel. Deze optie heeft daardoor volgens het impact assessment het kleinste risico dat er helemaal geen herstelmaatregelen worden getroffen en reduceert het risico op vertragingen doordat meteen begonnen moet worden met het herstel van ecosystemen waarover voldoende bekend is. Daarnaast verzekert deze optie dat doelen van ecosysteemherstel op een kostenefficiënte manier kunnen worden

behaald binnen de voorgestelde termijnen, waarbij de baten de kosten ruimschoots overtreffen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet voert tezamen met de verantwoordelijke medeoverheden natuurbeleid op grond van een strategie met twee sporen:

- Meer en betere natuur. Daarbij gaat het om natuurbehoud, -herstel en -verbetering.
- Een meer natuurinclusieve samenleving. Wenselijk is om in het hele land een verbetering van enerzijds de condities (ruimte, water, bodem, lucht) en anderzijds beïnvloeding van het gedrag van mensen en verandering van economische en maatschappelijke structuren.

Het kabinet heeft ambitieus staand natuurbeleid. Daarmee wordt er gewerkt aan instandhouding en verbetering van de natuur door natuurherstel in en rondom beschermde gebieden, door gebieden waar nodig met elkaar te verbinden en door drukfactoren te verminderen. Met deze inzet kan het kabinet naar verwachting komen tot 70% VHR-doelbereik (condities op orde) in 2030.

Ook is er sprake van voorgenomen beleid dat bijdraagt aan een verdere verbetering van de natuur: met de inzet van het Nationaal Programma Landelijk Gebied⁷ (NPLG) wordt ingezet op het fors terugdringen van de stikstofuitstoot, herstel van biodiversiteit, verbetering van waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid, en reductie van broeikasgassen. De maatregelen die in het kader van het NPLG tot 2035 worden genomen, zullen verder bijdragen aan het dichterbij brengen van een overkoepelende gunstige staat van instandhouding van de natuur.

Zoals ook uit de strategie volgt, is alleen het beschermen en verbeteren van natuur in natuurgebieden niet voldoende. We moeten ook naar een basiskwaliteit natuur: het scheppen van zodanige condities dat algemene soorten (ook buiten de beschermde gebieden) algemeen kunnen zijn. Het uitgangspunt «water en bodem sturend» zoals dat onderliggend is aan het NPLG gaat daar zonder meer aan bijdragen.

Door water en bodem sturend te maken in het beleid, zullen economische structuren en gedrag veranderen. Landbouw, woningbouw, aanleg van infrastructuur: het wordt natuurinclusiever. Er wordt dus integraal gestuurd en zo wordt het hele systeem robuuster gemaakt.

Er wordt gekozen voor een systeembenadering:

- Het kabinet is geëngageerd aan het beschermen en verder verbeteren van de natuur die we hebben. Dit doen we onder meer met het natuurpact, het programma Natuur en het NPLG.
- Daarnaast wordt er gewerkt aan een basiskwaliteit natuur door de omslag naar een natuurinclusieve samenleving in te zetten. Zonder het VHR-beleid verder te juridificeren gaat het kabinet er zo voor zorgen dat de waardevolle natuur ook buiten de beschermde gebieden kan floreren.
- Hiertoe wordt er gewerkt naar een agenda natuurinclusief 2.0 in 2023.

1. en 2. Voor zowel de terrestrische, kust- als zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen is het kabinetsbeleid gericht op het toewerken naar de landelijk gunstige staat van instandhouding van alle onder de VHR beschermde habitattypen en soorten, het realiseren van een goede toestand van het grond- en oppervlaktewater conform de KRW, het

⁷ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 96.

behalen en behouden van de goede milieutoestand op de Noordzee onder de KRM en op de ontwikkeling van het ecologische netwerk van natuurgebieden onder Natura 2000 en in het Nationaal Natuurnetwerk. Voor de terrestrische ecosystemen zet het kabinet in op een integrale gebiedsgerichte aanpak in het Programma Natuur⁸ en het NPLG waarin gewerkt wordt aan natuurherstel, stikstofreductie, de klimaatopgave en de wateropgave⁹.

Voor de zoetwaterecosystemen in de grote wateren streeft het kabinet in het kader van de KRW naar een natuurlijke inrichting van watersystemen, rekening houdend met bescherming tegen overstromingen, watervoorziening, scheepvaart en andere functies. Het kabinet geeft invulling aan dit beleid met het KRW-verbeterprogramma¹⁰, de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW)¹¹ en integraal riviermanagement¹².

Voor de mariene ecosystemen beoogt het Programma Noordzee 2022–2027¹³ als onderdeel van het Nationaal Waterprogramma 2022–2027¹⁴ een duurzaam en veilig gebruik van de Noordzee dat bijdraagt aan de maatschappelijke, economische en ecologische kabinetsdoelstellingen. In het Akkoord voor de Noordzee¹⁵ zijn onder andere afspraken (uitgewerkt in het Programma Noordzee) over meer natuurbescherming en -herstel gemaakt tussen de rijksoverheid en belanghebbenden.

3. Voor stedelijke ecosystemen is onder andere in de programmatische aanpak Groen in en om de stad¹⁶ aandacht voor het behoud en het herstel van natuur en biodiversiteit in stedelijk gebied. Er wordt, onder andere naar aanleiding van verschillende moties¹⁷, onderzoek gedaan naar normen en criteria voor groen in en om de stad. In het coalitieakkoord 2021–2025¹⁸ is opgenomen dat bij gebiedsontwikkeling «groen meegroeit» en dat het toevoegen van groen in dichtbebouwd gebied wordt bevorderd om onder andere hittestress tegen te gaan.

4. Herstel van vrij stromende rivieren wordt in Nederland gerealiseerd via uitvoering van de KRW. De inventarisatie van barrières sluit aan bij de Nationale Visroutekaart¹⁹. Het kabinetsbeleid is gericht op het mitigeren van de barrièrewerking van bijvoorbeeld stuwen, sluizen en waterkrachtcentrales, indien verwijderen geen optie is vanwege effecten op andere functies, zoals waterbeheer, scheepvaart en energieopwekking of vanwege effecten op erfgoedwaarden zoals monumentale objecten in de uiterwaarden of scheepswrakken op rivierbodems.

5. Aan het duurzaam hebben, behouden en bevorderen van bestuivers in 2030 werkt het kabinet door middel van de Nationale Bijenstrategie²⁰. Momenteel wordt onderzocht hoe het monitoren van bestuivers in Nederland kan worden vormgegeven en uitgevoerd.

⁸ Kamerstuk 33 576, nr. 216.

⁹ Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 96.

¹⁰ Kamerstuk 27 625, nr. 538.

¹¹ Kamerstuk 27 625, nr. 422, paragraaf Natuur en Waterkwaliteit in de grote wateren.

¹² Nationaal Water Programma, hoofdstuk 21 Rivieren, paragraaf Integraal Riviermanagement p. 245.

¹³ Kamerstuk 35 325, nr. 5, Bijlage: Programma Noordzee 2022–2027.

¹⁴ Kamerstuk 35 325, nr. 5, Bijlage: Nationaal Waterprogramma 2022–2027.

¹⁵ Kamerstuk 33 450, nr. 68.

¹⁶ Kamerstukken 33 576 en 35 334, nr. 250.

¹⁷ Kamerstuk 35 517, nr. 57 en Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 24.

¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77, p. 17, derde bullet.

¹⁹ Nationale Visroutekaart (arcgis.com).

²⁰ Kamerstuk 35 325, nr. 5, bijlagen Nationaal Waterprogramma 2022–2027 en Stroomgebiedenbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022–2027.

6. Het kabinet heeft, onder andere met het NPLG, tot doel via een integrale transitie in het landelijk gebied te komen tot herstel van (agrarische) biodiversiteit. Graslandvlinders profiteren onder andere van de maatregelen genomen in het kader van de Nationale Bijenstrategie en van algemene maatregelen gericht op kruidenrijk grasland en bloemrijke akkerranden, bijvoorbeeld in het nieuwe Nationaal Strategisch Plan (NSP)²¹. Wat betreft het verhogen van het organisch stofgehalte van akkerlandbodems is de doelstelling van het Nationaal Programma Landbouwbodems²² dat in 2030 alle landbouwbodems in Nederland duurzaam worden beheerd en dat vanaf 2030 jaarlijks 0,5 Mton CO₂-equivalent extra wordt vastgelegd in minerale landbouwbodems. Hiermee wordt tevens bijgedragen aan de doelstellingen van de EU-Bodemstrategie²³. Het kabinet heeft als doel om aanleg en beheer van landschapselementen te stimuleren en heeft daartoe in het NPLG 10% groenblauwe dooradering opgenomen als richtinggevend doel per provincie, ook buiten de beschermde gebieden. Met het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer²⁴ (ANLb) en in aanvulling daarop het Aanvalsplan Grutto²⁵ wordt ingezet op verbetering van de staat van boerenlandvogels. Dit omvat maatregelen die boeren op vrijwillige basis nemen en heeft tot doel om verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap te realiseren. Het areaal landbouwgrond waarop ANLb kan worden ingezet wordt verhoogd van 100.000 ha (2021) naar 130.000 ha (2027).

Voor wat betreft gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik is in het nationale Klimaatakkoord²⁶ het behalen van de reductiedoelstelling van 1 Mton CO₂-equivalenten in veenweidegebieden in 2030 gepromoveerd, te realiseren via een combinatie van grondwaterstand verhogende maatregelen in ongeveer 90.000 hectare veenweidegebied²⁷ (ongeveer 62% van de gedraineerde veengronden in agrarisch gebruik).

7. Met natuurherstel in bossen is het kabinet al enige tijd bezig, onder andere met de nationale Bossenstrategie van Rijk en provincies²⁸. De Bossenstrategie heeft de ambitie om het Nederlandse bosareaal met 10% uit te breiden en het toekomstbestendig maken van bestaande bossen door deze te revitaliseren

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderkent het belang van natuurherstel voor het behalen van een gunstige staat van instandhouding, maar ziet tegelijkertijd een spanningsveld met andere grote maatschappelijke opgaven in het dichtbevolkte Nederland. Dat speelt bijvoorbeeld bij de aanleg en onderhoud van infrastructuur en/of de woningbouw en het uitvoering geven aan de energietransitie. Dit weegt zo zwaar dat het voorstel op enkele punten niet geschikt is om het doel van het voorstel te bereiken.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat het gevoerde beleid ten aanzien van het herstellen en versterken van biodiversiteit tot nu toe te weinig effect heeft gehad. Met de Commissie deelt het kabinet, gelet op de staat van de biodiversiteit in de EU en in Nederland, de urgentie om krachtig beleid te voeren. Dat is ook de reden voor de intensivering van beleid die het kabinet via de systeembenadering, zoals

²¹ <https://www.toekomstglb.nl>.

²² Kamerstukken 30 015 en 32 813, nr. 79.

²³ Kamerstuk 22 112, nr. 3260.

²⁴ <https://www.toekomstglb.nl>.

²⁵ aanvalsplan-Grutto.pdf (gruttoaanvalsplan.nl).

²⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342.

²⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 562.

²⁸ Kamerstukken 33 576 en 35 309, nr. 202.

onder de essentie van het Nederlands beleid beschreven, én extra impulsen zoals het programma Natuur, het NPLG en Programma Noordzee heeft ingezet. Uitvoering geven aan het reeds ingezette en voorgenomen beleid voor het dichtbevolkte Nederland met grote maatschappelijke opgaven vergt een enorme inspanning, waarbij nu al zeer ingrijpende keuzes moeten worden gemaakt. Het kabinet erkent dat aanvullende maatregelen op lange termijn wellicht noodzakelijk kunnen zijn, maar geeft daarbij tegelijkertijd aan dat Nederland gegeven het voorgestelde tijdpad, de beperkte ruimte en de andere belangrijke doelen niet of nauwelijks aan dit voorstel kan voldoen. Het eerste oordeel van het kabinet is dan ook kritisch over een aantal verstrekkende onderdelen van dit voorstel, waarvan de consequenties nog niet volledig te overzien zijn.²⁹ Het kabinet laat om die reden zowel een quick scan als een impact assessment uitvoeren waarbij gekeken wordt welke impact de voorgestelde maatregelen voor de natuur hebben op de klimaat- en energietransitie, woningbouw, bedrijvigheid en werkgelegenheid, transport en defensie. Zolang de haalbaarheid van de maatregelen in samenhang met de noodzaak om ook op deze andere terreinen de gewenste doelen te kunnen verwezenlijken nog niet bekend is, zal het kabinet een terughoudende positie innemen bij de verdere gesprekken en onderhandelingen over de verordening.

1. en 2. Het deel van het voorstel dat betrekking heeft op terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en op mariene ecosystemen komt grotendeels overeen met bestaande verplichtingen uit de VHR, KRW en KRM. Nieuw aan dit voorstel is dat er realisatietermijnen worden gesteld voor het nemen van maatregelen op een steeds groter areaal en het verbod op verslechtering buiten Natura-2000 gebieden. Op dit moment worden met de integrale gebiedsgerichte aanpak in het Programma Natuur en het NPLG, het Programma Noordzee en PAGW maatregelen en financiële middelen vastgelegd tot respectievelijk 2035, 2027 en 2033. De eerste inschatting is dat daarmee het kwantitatieve doel van het voorstel natuurherstel voor 2030 – herstelmaatregelen genomen op 30% van de benodigde oppervlakte – waarschijnlijk volledig of voor een belangrijk deel gehaald kan worden.

Naar verwachting zullen voor het behalen van de doelen voor 2040 en 2050 de integrale gebiedsgerichte aanpak, Programma Noordzee en PAGW (of vergelijkbare aanpakken) ook na 2030 voortgezet moeten worden, hoogstwaarschijnlijk met extra maatregelen. Extra maatregelen hebben naar verwachting forse gevolgen voor diverse sectoren, zoals de landbouw, visserij- en energiesector, infrastructuur en grondverzet, defensie en de maritieme sector (havens, zee- en binnenvaart). Het kabinet blijft inzetten op het op termijn toewerken naar een landelijk gunstige staat van instandhouding en ondersteunt dan ook het nemen van natuurherstelmaatregelen in die gebieden waar dat nodig is. Het kabinet 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. De gevraagde inspanning is in Nederland zeer moeilijk haalbaar, zeker gezien de vele opgaves, zoals de (versnelde) uitrol van windenergie op zee. Het kabinet ziet daarnaast een zekere tegenspanning tussen het verslechteringsverbod en het gelijktijdig gepubliceerde RepowerEU-voorstel vanuit de Europese Commissie. RepowerEU heeft versnelde vergunningverlening van energietransitieprojecten als doel, wat door deze verordening sterk onder druk komt te staan. Met het voorgestelde verslechteringsverbod voorziet het kabinet eerder een significante vertragende impact dan een

²⁹ Kamerstuk 26 407, nr. 131.

versnelling. Het kabinet vraagt om deze reden om heldere keuzes van de Commissie over de verhouding van beleidsdoelen rondom energietransitie en ecologie.

Hierdoor heeft het kabinet ernstige twijfels over de haalbaarheid van de nu voorgestelde doelen voor na 2030. Het kabinet gaat zich allereerst richten op betere naleving van de huidige afspraken alvorens nieuwe afspraken te maken waarvan de gevolgen naar verwachting zeer groot zijn. 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 voorgestelde verslechteringsverbod vereist in de analyse van het kabinet dat zorgvuldig getoetst wordt 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. Deze toetsing zou mogelijk vorm moeten krijgen van een passende beoordeling in een vergunningprocedure. Dat betekent allereerst dat nauwkeurig alle natuur in Nederland in kaart moet worden gebracht en voortdurend geactualiseerd moet worden om aan te kunnen toetsen. Alle voorgenomen projecten die daar mogelijk effect op kunnen hebben moeten vervolgens naar verwachting een vergunningprocedure doorlopen met de bijbehorende administratieve lasten voor initiatiefnemers en een fors hogere werklust voor bevoegde gezagen. Dit beperkt het kunnen toestaan van nieuwe activiteiten fors. Bovendien kan een dergelijk verslechteringsverbod er ook toe leiden dat bestaande activiteiten op afstand van Natura 2000-gebieden gestaakt moeten worden.

In de praktijk kan dit voorgestelde verslechteringsverbod bijvoorbeeld betekenen 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 naar alle waarschijnlijkheid de vergunbaarheid van bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuur en projecten in het kader van de energietransitie of onderhoud van waterwegen. Dit hangt wel af van de reikwijdte van het verslechteringsverbod omdat dit nog niet geheel duidelijk is.

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 verslechteringsverbod zal het kabinet laten onderzoeken in een quick scan en impact assessment voor de Nederlandse situatie. Het kabinet is in het algemeen van mening dat een verdergaande juridificering van het VHR-beleid in de vorm van een verslechteringsstoets buiten Natura 2000 niet gewenst en niet uitvoerbaar is. Het kabinet zal zich dan ook bij de onderhandelingen over het voorstel kritisch opstellen ten aanzien van deze verdere juridificering die niet toestaat om een goede balans en synergie te laten ontstaan tussen natuurherstel, andere opgaven en maatschappelijke belangen in een

gebied. Het kabinet zal met andere lidstaten en de Commissie overleggen hoe een systeembenadering gebaseerd op een volledig natuurinclusieve samenleving en een basiskwaliteit natuur kan werken om herstel van biodiversiteit te bewerkstelligen.

Het voorstel impliceert een structurele investering in monitoring van habitattypen en leefgebieden van soorten ten opzichte van de monitoring zoals die nu uitgevoerd wordt. Het kabinet realiseert zich dat hiermee forse kosten gepaard gaan en zal samen met de provincies bekijken hoe de voorgestelde verbetering van de administratie van natuurkwaliteit en herstelmaatregelen vorm en inhoud kan krijgen, inclusief financiering. Deze verhoogde inspanning was al nodig voor uitvoering van de VHR en KRM en is noodzakelijk om te bepalen of maatregelen werken en sluit aan op verbetering van de monitoring die al ingezet is. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op het beter op elkaar afstemmen van de diverse gerelateerde EU-rapportages.

3. Het kabinet ondersteunt het vergroten van de hoeveelheid groen en het versterken van de natuur in stedelijk gebied, maar de voorstellen houden onvoldoende rekening met de beleidsvrijheid die lokale autoriteiten hebben om op een verantwoorde wijze de openbare ruimte in te vullen. De verscheidenheid in de ruimtelijke structuur van gemeenten en in de (on)mogelijkheden voor groen in de stad vereist een op de situatie afgestemde aanpak waarbij ruimte blijft voor afweging op lokaal niveau. Het kabinet is negatief over regulering op EU-niveau van groen in stedelijk gebied. Normering op EU-niveau, bijvoorbeeld met betrekking tot de hoeveelheden boomkronen, kan onvoldoende worden toegesneden op de Nederlandse situatie. De biodiversiteit in steden wordt niet zonder meer bevorderd door een eis louter gericht op de toename van bomen. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen aangeven. Het kabinet ondersteunt wel het voornemen voor het monitoren van stedelijk groen en bomenoppervlak. Op dit moment wordt dit nog niet structureel en eenduidig voor alle Nederlandse steden gedaan. Op dit punt zal het kabinet samen met de gemeenten bekijken hoe die verbetering vorm kan krijgen.

4. Het kabinet 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 blijft behouden. 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.

5. Het kabinet onderschrijft het belang van bestuivers. Inzicht in de stand van de bestuivers acht het kabinet daarvoor van belang. Waarschijnlijk is in 2023 bekend of de verslechtering al is gekeerd en zo nee wat hier voor nodig is. Het kabinet betwijfelt de haalbaarheid om vanaf 2030 elke drie jaar een meting voor bestuivers uit te voeren. Op dit moment zijn er onvoldoende gekwalificeerde mensen beschikbaar om bestuivers (met name wilde bijen) te determineren. Voor vlinders en hommels is er wel al een meetprogramma. Het kabinet wil zich wel inzetten om de monitoring van bestuivers uit te breiden.

6. Het voorstel voor het implementeren van verdere maatregelen ter herstel van biodiversiteit in agrarische ecosystemen is ondersteunend aan het nationale beleid. Het kabinet kijkt op dit moment positief naar de doelstelling om een stijgende trend te realiseren voor graslandvlinders, en constateert een overlap met doelstellingen in de Nationale Bijenstrategie. Momenteel wordt de graslandvlinderindex al jaarlijks gemonitord, dus daarmee past het voorstel natuurherstel bij de huidige gang van zaken.

Het kabinet steunt het realiseren van een stijgende trend van organisch stofgehalte van de bodem en constateert dat deze 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 staat positief tegenover een stijgend aandeel landbouwgrond met landschapselementen. Dit draagt bij aan verschillende internationale en nationale doelstellingen (VHR, KRW, Klimaatkoord, 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 monitoren³⁰. Het uitgangspunt dat voor monitoring en verslaglegging zo goed mogelijk gebruik wordt gemaakt van (Copernicus) satellietdata en beschikbare digitale technieken. Dit sluit aan bij het Nederlandse beleid³¹ om satellietdata te benutten voor het maatschappelijke belang.

Het kabinet steunt 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.

Het kabinet oordeelt positief over het feit dat in het voorstel natuurherstel niet wordt voorgeschreven welke mate van vernatting (welk grondwaterpeil) moet worden nagestreefd op gedraineerde veengronden. Dit betekent maximale ruimte voor lidstaten om hier zelf een passende invulling aan te geven. Het kabinet zet zich er maximaal voor in om deze ruimte in de onderhandelingen te behouden.

7. Het kabinet steunt het herstellen van bosccosystemen. In Nederland worden al herstelmaatregelen gepland of getroffen die nodig zijn om de biodiversiteit van bosccosystemen te vergroten, bijvoorbeeld in het kader van de provinciale revitaliseringsplannen voor bos. De indicatoren voor monitoring uit het voorstel kunnen worden gevolgd met bestaande

³⁰ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3289.

³¹ Kamerstuk 24 446, nr 77.

monitoringsprogramma's, zoals de Nederlandse Bosinventarisatie³². Het kabinet oordeelt positief op het voorstel om ten minste elke drie jaar te monitoren. Alleen voor de koolstofvoorraad in de bodem wordt het in eerste instantie niet doelmatig, noch uitvoerbaar bevonden om zo frequent te monitoren, gezien de hoge kosten voor monitoring en de periode waarin veranderingen in de bodemkoolstofvoorraad zichtbaar worden.

De verplichting voor lidstaten om een natuurherstelplan op te stellen, vindt het kabinet logisch en wenselijk. Op die manier kan de Commissie een beeld krijgen van de inspanningen van de lidstaten en kunnen lidstaten zelf sturen op het realiseren van hun natuurhersteldoelen. Aangezien de benodigde niveaus van diverse (indicatoren onder de) bindende natuurhersteldoelen³³ niet zijn gespecificeerd in het voorstel natuurherstel, neemt het kabinet aan dat lidstaten maximale vrijheid hebben om deze niveaus zelf vast te stellen in het natuurherstelplan. Het zal daar in ieder geval op inzetten. Tot slot vindt het kabinet het van belang dat de ruimtelijke consequenties van een natuurherstelplan opgenomen worden in de Rijksstructuurvisies, waaronder het Programma Noordzee.

De voorgestelde bepaling over het verzekeren van toegang tot de rechter in lidstaten waar het betreft de vaststelling van een nationaal natuurherstelplan dient in de opvatting van het kabinet geen verplichtingen in het leven te roepen 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.

c) Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan³⁴ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt het voorstel natuurherstel op brede welvaart na oplevering van het quick scan en impact assessment. Het kabinet onderschrijft het doel (biodiversiteitsverbetering), maar de precieze effecten van de voorgestelde verordening zijn afhankelijk van de verdere uitwerking. Deze zijn pas definitief te beoordelen n.a.v. het quick scan en impact assessment. De kwaliteit van leven van huidige generaties is gebaat bij het versterken van de natuur in de Europese Unie als geheel. Natuur en biodiversiteit verschaffen immers talloze ecosysteemdiensten in de vorm van onder meer gezuiverd drinkwater, schone lucht, en voedingsstoffen voor landbouw en andere sectoren. Daarnaast is natuur een essentiële bron voor reflectie en ontspanning, zoals tijdens de coronacrisis nog eens werd onderstreept. Maar wat de implicaties van deze voorstellen zijn en of dit proportioneel

³² <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/projecten/bosinventarisatie.htm>.

³³ Het betreft: populaties van bestuivers, de graslandvlinderindex, het organisch stofgehalte van akkerlandbodems, het aandeel landbouwgrond met hoog diverse landschapselementen, de hoeveelheid staand en liggend dood hout in bossen, het aandeel bos met een diverse leeftijdsopbouw, de connectiviteit van bossen, de aanwezigheid van algemene bosvogels en de koolstofvoorraad in bossen.

³⁴ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

en doelmatig is op dit moment is afhankelijk van de uitkomsten van het quick scan en impact assessment.

Voor wat betreft de kapitaalvoorraden voor latere generaties geldt dat het belangrijk is dat de biodiversiteit behouden blijft. De Nederlandsche Bank wijst niet voor niets op de financiële risico's van voortgaand biodiversiteitsverlies. Het voorstel natuurherstel heeft tot doel het versterken van de natuur en daarmee in het vergroten van het natuurlijk kapitaal. Het kabinet vindt het van groot belang dat ook latere generaties kunnen leven in een leefbaar land met een gezonde natuur, maar heeft vragen bij de manier waarop de verordening is vormgegeven. Met name op het punt van sturen op behoud van biodiversiteit buiten de beschermde gebieden heeft het kabinet een andere visie dan de Commissie met de ontwerpverordening lijkt voor te staan.

Ten aanzien van het aspect grensoverschrijdende effecten onderkent het kabinet dat natuur en biodiversiteit zich niet aan grenzen houden en dus een grensoverschrijdende aanpak vergen. Het voorstel zal, evenals andere onderdelen van de EU-Biodiversiteitstrategie 2030 en de Green Deal, op termijn leiden tot behoud en herstel van duurzame ecosystemen binnen de EU en het verminderen van de afwenteling van ons handelen op de biodiversiteit buiten de EU.

Het kabinet ziet de baten die de ontwerpverordening op termijn met zich meebrengt, maar heeft zorgen over de kosten van de voorgestelde maatregelen en of de balans niet op betere manier kan worden behartigd. Op korte termijn zullen de kosten voor natuurherstelmaatregelen aanzienlijk zijn. Ook zal er naar verwachting sprake zijn van toegenomen administratieve lasten voor burgers en bedrijven, vertraging door lange procedures en als gevolg daarvan gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Het quick scan en impact assessment zal nader inzicht moeten geven in de balans tussen kosten en baten.

d) Eerste inschatting van krachtenveld

Hoewel de meeste lidstaten nog geen definitief standpunt hebben ingenomen, ontving een heel aantal lidstaten het voorstel veelal positief, zij het in voorzichtige bewoordingen. Ze steunen de ambitie om fors kilometers te maken op natuurherstel, maar duidelijk is ook dat veel landen in een moeilijk interdepartementaal afstemmingsproces zitten voor het formuleren van een nationale positie. Veel lidstaten wijzen er op dat de praktische uitvoering niet eenvoudig zal zijn: een hoog ambitieniveau en hoog tempo met nog veel vragen rond monitoring en lastig te interpreteren definities. Ook hebben veel lidstaten vragen over de precieze samenhang met aanpalende wetgeving op terrein van water, zoals o.m. de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, bodem (EU Bodemrichtlijn verwacht Q2 2023), emissies (bijv. de lopende herziening van de Richtlijn Industriële Emissies die ook ziet op de veehouderij). Er zijn nog veel vragen richting de Europese Commissie. Enkele lidstaten hebben al aangegeven dat de versnelde uitrol van windenergie op zee, zoals aangekondigd in het RepowerEU voorstel, mogelijk leidt tot een spanningsveld met de natuurherstelopgaven.

Het voorstel natuurherstel is in algemene zin positief ontvangen in het Europees Parlement (EP). Parlementariërs hebben initieel positief gereageerd op het accent dat het voorstel legt op herstel van natuur in plaats van op louter instandhouding. Vragen zijn met name gericht op de uitvoering en naleving (de nalevingsarchitectuur zou steviger kunnen) en daarnaast zijn er zorgen geuit over de flexibiliteit voor lidstaten. Ook is

genoemd dat er nog te weinig aandacht voor schadelijke visserij en landbouw in het voorstel natuurherstel is.

De Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten (S&D) zal het voortouw nemen bij het opstellen van de positie van het EP. De meeste fracties – inclusief S&D, het liberale Renew Europe, de centrumrechtse EVP-fractie en de fractie van de Europese Conservatieven en Hervormers (ECR) – hebben hun belangrijkste woordvoerder op dit dossier nog niet benoemd. Jutta Paulus wordt woordvoerder voor de Groenen/Europese Vrije Alliantie (EVA). Mick Wallace wordt dat voor de Linkse fractie (GUE/NGL).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid van de EU. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Artikel 192, eerste lid, VWEU geeft de EU bevoegdheid om activiteiten vast te stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, ter bescherming van de gezondheid van de mens, voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu (waaronder natuur) heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (zie artikel 4, tweede lid, onderdeel e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van subsidiariteit is deels positief, deels negatief. 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 voor een aantal onderdelen 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. Het kabinet is kritisch t.a.v. de voorstellen rondom stedelijke ecosystemen. Het kabinet staat negatief tegenover het reguleren van groen in stedelijk gebied op EU-niveau. De voorstellen houden onvoldoende rekening met de beleidsvrijheid die lokale autoriteiten hebben om op een verantwoorde wijze de openbare ruimte in te richten. Ook wordt voorbijgegaan aan de grote verscheidenheid in de samenstelling van stedelijk gebied in Nederland en de vele andere opgaven die daar ook gerealiseerd moeten worden. Het kabinet is daarom van mening dat het reguleren van groen in stedelijk gebied het beste op lokaal niveau verwezenlijkt kan worden.

Tevens wordt het negatieve oordeel op de subsidiariteit ingegeven door het voorstel voor het verslechteringsverbod buiten de Natura2000 gebieden. Ook dit voorstel houdt onvoldoende rekening met de beleidsvrijheid die lokale autoriteiten nodig hebben om op een verantwoorde wijze de openbare ruimte in te richten, bijvoorbeeld ten aanzien van infrastructuur, de woningbouw en de energietransitie.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt deels negatief over de proportionaliteit, omdat de wijze waarop het voorstel de doelstellingen beoogt te bereiken in het dichtbevolkte Nederland een te grote impact heeft op andere beleids-terreinen. Dit betreft met name het verslechteringsverbod buiten de beschermde gebieden en de invulling daarvan. Vanwege een gebrek aan flexibiliteit bij de voorgestelde EU-regels t.a.v. dit verbod voorziet het kabinet onaanvaardbare gevolgen voor de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld bij de aanleg en onderhoud van infrastructuur en/of de woningbouw en het uitvoering geven aan de energietransitie. Dat weegt zo zwaar dat het voorstel op dit punt niet geschikt en noodzakelijk is om het doel van het voorstel te bereiken. Zoals nu voorgesteld, wordt een beoordeling van geval tot geval op projectniveau naar verwachting nodig en kan alleen in heel beperkte situaties vergunning worden verleend. In een land met een groot aantal gelijktijdige ruimtelijke opgaven, zal dit bijdragen aan een verdere impasse. De verwachting van het kabinet is dat dit verder zal leiden tot aanvullende beperkingen voor de realisatie van projecten, zoals op het gebied van woningbouw, infrastructuur en de energietransitie en bovendien verdere administratieve lasten als gevolg zal hebben.

Tevens wordt het negatieve oordeel ingegeven door de ernstige twijfels die het kabinet heeft bij de geschiktheid van de oplopende, kwantitatieve 2040- en 2050-doelen voor oppervlaktes waar herstelmaatregelen voor terrestrische, kust- en zoetwater ecosystemen die moeten worden getroffen. Tot slot wordt het negatieve oordeel ingegeven door de voorstellen ten aanzien van stedelijke ecosystemen. Het kabinet is kritisch over de gedetailleerde wetgeving die wordt voorgesteld en is van mening dat deze regelgeving niet geschikt is en verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Zo wordt de biodiversiteit in steden niet zonder meer bevorderd door een eis louter gericht op de toename van bomen.

Het kabinet oordeelt deels positief. De voorgestelde verordening 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. Sommige voorstellen dragen daar naar verwachting positief aan bij, bijvoorbeeld omdat 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 definitieve oordeel van het kabinet is afhankelijk van de uitkomsten van het quick scan en impact assessment.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het voorstel is een additionele personele inzet van 6 fte bij de Commissie voorzien. Het gaat om 5 fte bij het DG Milieu (ENV) voor het uitvoeren van onder andere coördinatietaken en het beoordelen van de Nationale Herstelplannen. Daarnaast wordt 1 fte toegevoegd aan het DG Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) voor het opzetten van de methodologie voor het monitoren en het selecteren van indicatoren voor het beoordelen van een goede instandhouding van de ecosystemen. Voor deze taken raamt de Commissie tevens een operationeel budget. Het gaat om 6,6 miljoen euro voor de periode 2022–2027. Daarnaast wordt er

4,5 miljoen euro geraamd voor administratieve kosten. De Commissie verwacht de kosten op te kunnen vangen binnen de bestaande budgetten, met uitzondering van een deel van de personele middelen. Hiervoor wordt een extra toewijzing voorgesteld in de jaarlijkse procedure voor toewijzing van personele middelen.

Naast de inzet van de Commissie, zijn ook middelen benodigd voor de taken van het Europees Milieuagentschap (EEA). Het gaat om 12 fte (9,6 miljoen euro voor de periode 2023–2027) en een operationeel budget van 4,8 miljoen euro voor de periode 2023–2027. Dit betreft kosten voor het ontwikkelen van het IT-systeem en het jaarlijks onderhoud daarvan, het afsluiten van servicecontracten en het uitvoeren van onderzoek voor expertise over ecosystemen. De extra uitgaven zullen worden gecompenseerd door een verlaging van de enveloppe van het LIFE-programma (09.0201 – Natuur en biodiversiteit).

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575) over het Meerjarig Financieel Kader.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal beleid en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

De extra kosten voor de rijksoverheid en medeoverheden van de implementatie van het voorstel natuurherstel zijn op dit moment nog niet duidelijk. Er zal in oktober 2022 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Biodiversiteit van start gaan dat meer duidelijkheid zal bieden. Totdat een beter beeld is verkregen van de financiële consequenties zal Nederland een financieel voorbehoud maken tijdens de onderhandelingen over het voorstel natuurherstel op EU-niveau.

De extra kosten zullen naar verwachting het realiseren van de natuurhersteldoelen, met name voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen voor mariene ecosystemen, maar ook stedelijke ecosystemen betreffen. Ook het verbrede verslechtingsverbod in deze ecosystemen dat een zwaarder toetsingsregime zal vereisen dan nu geldt, zal de administratieve (inclusief personele) kosten voor vergunningverlening en handhaving doen toenemen. Daarnaast zijn er extra kosten gemoeid met het opstellen van een nationaal natuurherstelplan en met het voldoen aan nieuwe monitorings- en rapportageverplichtingen.

De extra kosten (ook voor personeel) komen voor rekening van zowel Rijk als provincies, waterschappen en gemeenten. Het Rijk zal, in nauwe samenwerking met medeoverheden, het nationaal natuurherstelplan moeten opstellen, evenals een administratie van de herstelmaatregelen en de effecten daarvan. Ook zal de rijksoverheid moeten rapporteren over de voortgang van de uitvoering aan de Commissie. De bepalingen m.b.t. het biodiversiteitsherstel in het stedelijk gebied door vergroting van de

hoeveelheid groen en bomen leiden tot mogelijk aanzienlijk extra kosten voor de gemeenten. De totale kosten voor gemeenten kunnen nu nog niet worden geraamd. Rijk en provincies zijn beide verantwoordelijk voor het toetsingsregime en dragen de (personele) kosten voor verbreding daarvan. Provincies, Rijkswaterstaat en gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen en het uitvoeren van de monitoring, waarvan de kosten, direct of indirect, gefinancierd zullen worden door de rijksoverheid.

Wat de hersteldoelen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen betreft: er is cumulatief 24,3 miljard euro tot 2035 gereserveerd voor een transitiefonds voor het landelijk gebied, waarbinnen middelen gereserveerd zijn voor natuurherstel. Voor de doelstellingen voor 2040 en 2050 zijn nog geen middelen gereserveerd. Daarnaast zijn er geen aanvullende middelen voor het hoofdwatersysteem, waaronder de kustwateren. Onduidelijk is welke inspanning in de 15 jaar daarop nog nodig zal zijn en welke aanvullende kosten daarmee zijn gemoeid. Het gaat dan om kosten voor het uitvoeren van herstelmaatregelen (meer dan voorzien in de integrale aanpak stikstof en waarschijnlijk op lastige plekken), landverwerving en compensatie in inkomens- of waardeverlies. Aanvullende maatregelen in de landbouw zullen ook leiden tot hogere kosten. Kosten voor herstel van mariene ecosystemen zullen toenemen wanneer, als gevolg van deze verordening, visserijbedrijven gesaneerd moeten worden of wanneer er meer gebieden gesloten moeten worden voor bijvoorbeeld visserij, zandwinning of recreatie en daarop gehandhaafd moet worden. In het algemeen is de verwachting dat voor herstel van mariene ecosystemen de financiële gevolgen beperkt zullen zijn in vergelijking met de kosten voor herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen.

De voornaamste (financiële) baat van het voorstel natuurherstel is dat het een verbetering zal opleveren van ecosysteemdiensten ten behoeve van bijvoorbeeld drinkwatervoorziening, voedselproductie, de leefbaarheid van landelijk en stedelijk gebied en het verminderen van schade door klimaatverandering. Dit draagt bij aan een reductie van kosten. Daarnaast zorgt het voorstel ervoor dat op lange termijn de vergunningverlening eenvoudiger kan worden, omdat ecosystemen dan robuuster zijn en beter bestand tegen de negatieve effecten van (economische) activiteiten.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De natuurhersteldoelen voor terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen en voor mariene ecosystemen zullen naar verwachting leiden tot extra regeldruk en andere financiële consequenties voor bedrijfsleven en burgers. Deze gevolgen zullen worden onderzocht in het eerdergenoemde quick scan en impact assessment.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel vraagt om meer sturing van de centrale overheid. Concrete doelen moeten worden gerealiseerd en daartoe moet een nationaal herstelplan worden opgesteld en uitgevoerd. Voor de uitvoering van een nationaal herstelplan kan gebruik worden gemaakt van verplichte

instructieregels van het Rijk voor natuurgebieden, flora en fauna op grond van de Omgevingswet.

Om voor een concreet project te kunnen vaststellen of aan het verslechteringsverbod wordt voldaan zal een voorafgaande beoordeling moeten plaatsvinden. Dit kan voor op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde soorten en habitattypen buiten Natura 2000-gebieden enkel effectief geïnstrumenteerd worden met een vergunningplicht op grond van de Omgevingswet. Zoals onder 3b genoemd, zet het kabinet in op een systeembenadering gebaseerd op een volledig natuurinclusieve samenleving en een basiskwaliteit natuur om herstel van biodiversiteit te bewerkstelligen. Het voorstel bevat voorts enkele bepalingen ten aanzien van monitoring en rechtsbescherming, waarvoor de noodzaak tot aanpassing van bestaande regelgeving zal worden gezien.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, inclusief de Nederlandse beoordeling daarvan

Het voorstel bevat verschillende bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen te nemen, namelijk:

- de vaststelling van een methode voor het monitoren van bestuivers;
- de vaststelling van een uniform format voor het nationaal natuurherstelplan;
- de mogelijke specificatie van methoden om de indicatoren voor landbouwecosystemen te bepalen;
- de mogelijke specificatie van methoden om de indicatoren voor bosecosystemen te bepalen;
- een mogelijk kader ter vaststelling van een bevredigende populatieomvang van bestuivers;
- een mogelijk kader ter vaststelling van oplopende kwantitatieve natuurhersteldoelstellingen in landbouwecosystemen tot een bevredigend niveau aan de hand van bepaalde indicatoren;
- een mogelijk kader binnen het nationaal natuurherstelplan ter vaststelling van oplopende kwantitatieve natuurhersteldoelen tot een bevredigend niveau in bosecosystemen aan de hand van bepaalde indicatoren;
- de vaststelling van het format en uitvoeringsaspecten van de rapportages van de lidstaten aan de Europese Commissie.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat nadere regeling op dit niveau tegemoet komt aan de behoefte aan flexibiliteit en snelheid. Door de keuze voor uitvoeringshandelingen wordt de wetgevingsprocedure niet belast. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Toepassing van de onderzoeksprocedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen betreft met betrekking tot het milieu, de beveiliging en veiligheid, of de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van mensen, dieren of planten (artikel 2, lid 2, sub b, onder iii), van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat ook een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen ter wijziging van de bijlagen I (groepen terrestrische habitattypen), II (groepen mariene habitattypen), III (lijst van mariene soorten), IV (beschrijving, eenheden en methodologie van indicatoren voor landbouwecosystemen), V (lijst van soorten voor de weidevogelindex), VI (beschrijving, eenheden en methodologie van

indicatoren voor bosecosystemen) en VII (lijst van voorbeelden van herstelmaatregelen) van het voorstel.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat er zo meer flexibiliteit is om de juiste wetenschappelijke expertise in te zetten voor de actualisatie van de bijlagen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om het wijzigen van verschillende bijlagen. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal in werking treden 20 dagen na publicatie in het Officiële Publicatieblad van de Europese Unie. De inwerkingtredingsdatum van de verordening is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen over dit wetgevende voorstel tussen de Raad en het EP. Gezien de omvang en complexiteit van het voorstel is de inschatting van het kabinet dat de verordening niet op korte termijn kan worden vastgesteld. Wel dient tijdig te worden begonnen aan het opstellen van herstelmaatregelen om bindende tussendoelen voor 2030 te kunnen behalen, anticiperend op de inwerkingtreding.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een bepaling, waaruit volgt dat de Commissie de toepassing van de voorliggende verordening vóór 31 december 2035 zal evalueren. De Commissie zal tegen deze datum een rapport publiceren, waarin de belangrijkste uitkomsten worden besproken. Tegelijkertijd kan de Commissie een wetsvoorstel uitbrengen om de, dan eenmaal van kracht zijnde, verordening te amenderen voor zover zij dit nodig acht om aanvullende natuurhersteldoelen te stellen. Het kabinet oordeelt positief over een evaluatiebepaling. Door het in het voorstel vooraf bepaalde evaluatiemoment, vóór het einde van 2035, zal het kabinet ook in staat zijn om inhoudelijk te kunnen bijdragen aan deze evaluatie.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De natuurhersteldoelen voor alle ecosystemen zullen implicaties hebben voor uitvoering en handhaving. Deze worden onderzocht in het kader van de eerder genoemde quick scan en impact assessment.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.