

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 576 Natuurbeleid

Nr. 3530 Brief van de minister voor Natuur en Stikstof

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

Op 22 juni heeft de Europese Commissie de ontwerpverordening natuurherstel gepresenteerd. Hierbij stuur ik u het BNC-fiche met een eerste beoordeling door het kabinet van deze ontwerpverordening.

De Europese Commissie signaleert met deze ontwerpverordening dat biodiversiteitsherstel in Europa te traag gaat. In Nederland wordt dit signaal erkend. Het is niet voor niets dat het kabinet bovenop het reeds bestaande Natuurpact en het programma Natuur additioneel € 24,3 mld. vrijmaakt voor het Transitiefonds landelijk gebied en natuur. Door substantieel te investeren via het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het Transitiefonds komt een gunstige staat van instandhouding van de natuur dichterbij.

Het kabinet onderschrijft dan ook de doelen die de Commissie met de ontwerpverordening beoogt te bereiken. De zeven onderdelen van de ontwerpverordening¹ waar de Commissie nadere doelen en verplichtingen aan verbindt worden herkend. Op een aantal onderdelen gaat de ontwerpverordening echter verder dan het kabinet op dit moment wenselijk, uitvoerbaar en realistisch bevindt.

De ontwerpverordening stelt doelen voor natuurherstel voor 2030, 2040 en 2050. Deze realisatietermijnen zijn nieuw. Uitvoering geven aan het reeds ingezette en voorgenomen beleid in een klein en dichtbevolkt land als Nederland, dat nu al gemiddeld 519 inwoners per km² heeft, vergt een enorme inspanning. Nederland kent vele grote maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, woningbouw en de energietransitie, waarbij nu al zeer ingrijpende integrale 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 tijdspad, de beperkte ruimte en de andere belangrijke doelen niet of nauwelijks aan dit voorstel kan voldoen.

Het kabinet werkt op dit moment via het NPLG met kracht aan doelen met verschillende einddata tot en met 2035. Dit vergt veel van individuele burgers,

¹ 1. terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen; 2. mariene ecosystemen; 3. stedelijke ecosystemen; 4. rivieren en uiterwaarden; 5. bestuivers; 6. landbouwecosystemen; en 7. bossen.

bedrijven en de maatschappij als geheel. Het kabinet stelt voor om de energie eerst in te zetten voor het bereiken van de reeds gestelde doelen. Daarbij zal het kabinet de vinger aan de pols houden om te bezien waar we staan ten aanzien van het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding. Als er nu aanvullende afrekenbare doelen gesteld worden voor 2040 en 2050 ondergraaft dat het draagvlak en de inzet die nodig is voor het bereiken van de doelen op de middellange termijn.

De ontwerpverordening introduceert ook een verslechteringsverbod buiten Natura 2000-gebieden. Deze nieuwe vereiste stelt dat habitattypen en herstelde leefgebieden van soorten ook buiten Natura 2000-gebieden niet mogen verslechteren, tenzij er sprake is van een beperkt aantal uitzonderingssituaties die van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Ook voor natuur buiten de Natura 2000-gebieden is het belangrijk om op termijn een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Een verslechteringsverbod buiten Natura 2000 zoals vormgegeven in de verordening schiet echter in de visie van het kabinet zijn doel voorbij. Vanwege een gebrek aan flexibiliteit bij de voorgestelde EU-regels ten aanzien van 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. Deze opgaven wegen zo zwaar dat voorgestelde EU-regels behorend tot deze punten niet geschikt en noodzakelijk lijken te zijn om het doel van het voorstel te bereiken.

Een dergelijk verslechteringsverbod past niet in de wijze waarop het kabinet wil sturen in het natuurbeleid. Het kabinet wil sturen op het beschermen, herstellen en verbeteren van de natuur binnen de beschermde gebieden. Buiten die gebieden wil het kabinet sturen via het werken aan een basiskwaliteit natuur en het maken van de omslag naar een natuurinclusieve samenleving. Op die manier creëren we de condities waar ook de natuur buiten de beschermde gebieden baat bij heeft.

Een verslechteringsverbod buiten Natura 2000 betekent juist verdergaande juridificering van een toch al sterk gejuridificeerd beleidsterrein. Indien dit verslechteringsverbod er komt, is het denkbaar dat een vergunningsprocedure noodzakelijk wordt voor alle voorgenomen projecten. Dit betekent een extra onderzoekslast en hogere kosten voor initiatiefnemers, veel meer werk voor het bevoegd gezag en bovenal een extra rem op bijvoorbeeld woningbouw, projecten in het kader van de energietransitie en onderhoud van infrastructuur en waterwegen. Dit komt het maatschappelijk draagvlak voor natuurbeleid niet ten goede.

Bovendien is een dergelijk verslechteringsverbod slecht uitvoerbaar. Het vereist dat alle natuur in Nederland in kaart gebracht wordt op een niveau dat vereist is voor juridisch houdbare toestemmingverlening. Dat is een uiterst kostbare en tijdrovende zaak.

Ook ziet het kabinet een zekere tegenstrijdigheid tussen het verslechteringsverbod in de ontwerpverordening 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. Het kabinet vraagt om deze reden om heldere keuzes van de Commissie over de verhouding van beleidsdoelen rondom energietransitie en ecologie.

Daarnaast introduceert de ontwerpverordening normering over groen in stedelijk gebied. Met name in de steden is de druk op de ruimte zeer groot en liggen er veel andere ruimtelijke opgaven voor. Gemeenten hebben in Nederland een grote beleidsvrijheid en kunnen daardoor de openbare ruimte optimaal inrichten. Daarbij zijn er grote verschillen in de ruimtelijke structuur van Nederlandse gemeenten, in de aanwezige hoeveelheid groen en in de mogelijkheden om die uit te breiden. Het voorstel houdt hiermee onvoldoende rekening en normering op EU-niveau kan onvoldoende worden toegesneden op de Nederlandse situatie.

De ontwerpverordening natuurherstel is een omvangrijk en complex voorstel waarvan de precieze gevolgen zich nog niet volledig laten overzien. Het kabinet is voornemens zowel een quick scan als een impact assessment te laten uitvoeren naar de gevolgen van het voorstel. In afwachting van de uitkomsten daarvan zal een kritische houding ingenomen worden in onderhandelingen. Tegelijkertijd zal er constructief meegedacht moeten worden over hoe de ontwerpverordening zo kan worden aangepast dat hij bijdraagt aan het dichterbij brengen van een gunstige staat van instandhouding, zonder daarbij uitvoerbaarheid en maatschappelijk draagvlak uit het oog te verliezen.

De minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink