

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Vlaams standpunt Natuurherstelwet**Samenvatting**

Op 22 juni 2022 heeft de Europese Commissie haar voorstel voor een natuurherstelwet aangenomen, dat in 2020 voor het eerst werd aangekondigd als onderdeel van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 in het kader van de Europese Green Deal.

Derhalve heeft de Commissie een voorstel gelanceerd voor wettelijk bindende EU-streefcijfers voor natuurherstel per lidstaat om aangetaste ecosystemen te herstellen binnen en buiten Natura 2000 – gebieden.

Ten behoeve van de standpuntbepaling van België in de Raad van de EU, bevat deze Mededeling het standpunt van de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering zal het standpunt bepleiten binnen de intra-Belgische overlegmomenten (DGE coördinatievergaderingen) en actief uitdragen in haar contacten met andere Europese lidstaten met het oog op het bekomen van medestanders.

Vlaanderen is een voorstander van een natuurherstelwet waarin bestaande engagementen verder worden uitgewerkt, mits de concurrentiepositie van ondernemingen gevestigd in Vlaanderen en andere kleine, dicht bevolkte lidstaten geen buitenproportionele nadelige effecten ondervindt omwille van een door die Natuurherstelwet aangetast level playing field.

1. INLEIDING

Op 22 juni 2022 heeft de Commissie haar voorstel voor een natuurherstelwet aangenomen, dat in 2020 voor het eerst werd aangekondigd als onderdeel van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 in het kader van de Europese Green Deal.

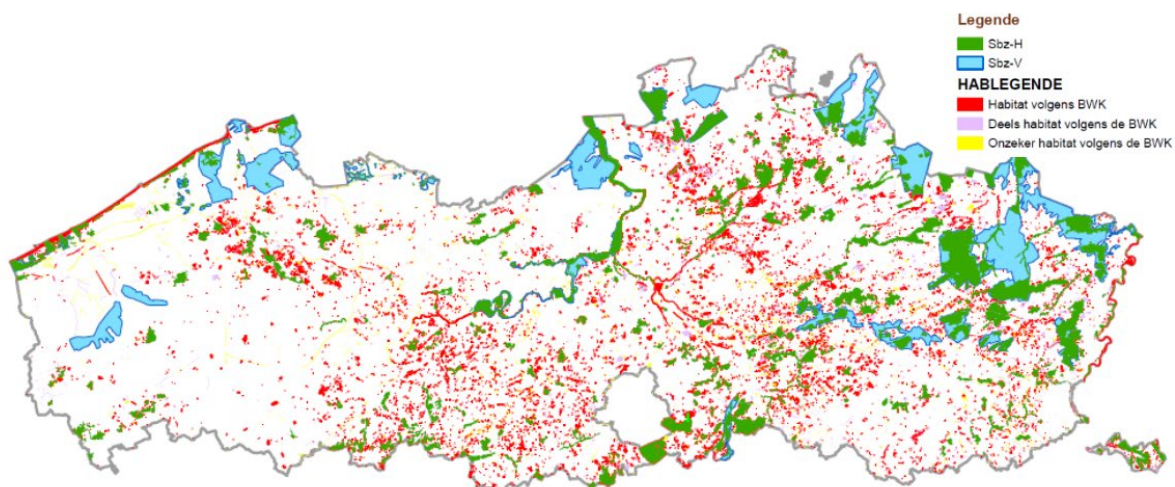
De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 stelt vrijwillige doelen om de natuur in de EU te beschermen. Hier wordt benadrukt dat bescherming alleen niet voldoende is, en dat om het verlies aan biodiversiteit om te keren, er veel meer nodig is om de natuur te herstellen. Daarom heeft de Commissie een voorstel gelanceerd voor wettelijk bindende EU-streefcijfers voor natuurherstel om aangetaste ecosystemen te herstellen.

Ten behoeve van de standpuntbepaling van België in de Raad van de EU, bevat deze Mededeling het standpunt van de Vlaamse Regering.

2. Proces en positiebepaling

Vlaanderen is een voorstander van een natuurherstelwet waarin bestaande engagementen verder worden uitgewerkt, mits de concurrentiepositie van ondernemingen gevestigd in Vlaanderen en andere kleine, dicht bevolkte lidstaten geen buitenproportionele nadelige effecten ondervindt omwille van een door die Natuurherstelwet aangetast level playing field.

De Vlaamse Regering is niet over één nacht ijs gegaan bij de positiebepaling in dit belangrijke dossier. De Vlaamse Regering heeft aan Deloitte een quick scan van de effecten op onder andere landbouw, industrie, hernieuwbare energie en woningbouw gevraagd. Deloitte merkt op dat de huidige formulering van het toepassingsgebied van het ontwerp van Natuurherstelverordening potentieel een zeer ruim territoriaal toepassingsgebied heeft:



Figuur 1 – Habitats binnen en buiten de speciale beschermingszones (SBZ, Natura 2000 zones)

Overigens zijn op deze kaart mogelijke vereiste verbindingen tussen Habitats buiten beschouwing gelaten.

De Vlaamse Regering betreurt ook dat de Europese Commissie in haar Impact Assessment geen rekening heeft gehouden met – per lidstaat, resp deelstaat - de impact van haar voorstel op de economische groei noch een kostenvergelijking voor het gevraagde natuurherstel. De Vlaamse Regering betreurt eveneens dat de Europese Commissie haar impact assessment slechts na de indiening van haar voorstel heeft afgerond. Tot slot had een impact assessment van de Europese Unie ook rekening moeten houden met cumulatieve engagementen die worden aangegaan in het kader van het Europese klimaat- en milieubeleid.

De conclusies uit de quickscan van Deloitte zijn de volgende:

“(…)

Er is op heden onduidelijkheid over effectieve gebieden die in scope van deze regelgeving zitten. Dit dient volgens de verordening te worden bepaald in de nationale herstelplannen. In de analyse wordt uitgegaan van het scenario dat alle Europees te beschermen habitats die worden geïdentificeerd in het BWK in scope zullen zitten. Dit betekent dat ook gebieden buiten de huidige Natura 2000-gebieden waar Europees te beschermen habitats voorkomen, moeten worden beschouwd.

Doorheen de natuurherstelwet varieert de manier waarop de hersteldoelstellingen zijn geformuleerd sterk. Aan het ene uiterste zijn er erg concrete, kwantitatieve doelen opgenomen met een duidelijk tijdsplan, indicatoren en maatregelen. Andere doelstellingen laten veel ruimte voor verdere invulling op niveau van de lidstaat, bijvoorbeeld via het identificeren van wenswaarden in de nationale herstelplannen. Dit maakt dat de impact soms moeilijk te kwantificeren en in te schatten is, aangezien deze doelstellingen op een later punt verder moeten worden ingevuld en onderbouwd. Het streven naar een evenwichtiger aanpak binnen de natuurherstelwet kan het inschatten van de impact voor Vlaanderen wellicht alleen maar bevorderen. Het opmaken en monitoren van deze nationale herstelplannen zal daarenboven een zekere coördinatie en inspanning vergen, bijvoorbeeld omdat verschillende voorgestelde indicatoren op heden niet worden gemeten en opgevolgd.

De impact van de Natuurherstelwet op het lopende beleid zal naar verwachting het grootste zijn voor de landbouwsector en de industrie, ten gevolge van hun sterke verweving met de Europees te beschermen habitats gekarteerd aan de hand van de BWK en de eerder concrete doelstellingen die voor deze sectoren soms zijn opgenomen. Voor overige onderzochte sectoren lijkt de impact beperkter, al zal er mogelijks nood zijn aan bijkomende milieu-toetsen om de impact van projecten te bepalen en te verantwoorden.

Artikel 4 omschrijft de nood om de habitats die binnen scope zijn te herstellen, een gunstig referentiegebied te bereiken en omvat een verbod op verslechtering van de habitats die herstelmaatregelen behoeven. Uitgaande van een strikte lezing van dit artikel, zullen mogelijks bijsturingen nodig zijn aan de vergunningsprocedures voor zowel landbouw, industrie, infrastructuurwerken, stedenbouw en visserij. De impact op groene energieproductie, visserij, stedenbouw blijft op Vlaams niveau eerder beperkt, gelet op deze ruimtelijk minder sterk verweven zijn met habitats uit het BWK. De impact op landbouw, industrie en mobiliteitsinfrastructuur zal mogelijks groter zijn, aangezien hiervoor vaker wordt gekeken naar de open ruimte waar ook habitats voorkomen.

Artikel 9 gaat dieper in op de ecosystemen in agrarisch gebied. Een aantal van de doelstellingen in dit artikel zijn redelijk breed geformuleerd en zijn grotendeels in lijn met het lopende of geplande beleid. Binnen dit artikel kan de grootste impact worden verwacht van de doelstellingen rond de vernatting van veengebieden, om zo het potentieel van veengebieden voor klimaatadaptie te herstellen. Het artikel vraagt om 30% van de gedraineerde veengebieden die worden ingezet voor landbouw tegen 2030 opnieuw te vernatzen. Hoewel dit landbouw in deze gebieden niet uitsluit, heeft het wel een impact op de manier waarop aan landbouw kan worden gedaan. Artikel 6 omschrijft doelstellingen rond de toename van stedelijk groen en de boomkroonpopulatie. De doelstellingen zijn eerder ruim omschreven en gaan uit van geen afname tussen de goedkeuring en 2030. Daarna zou er een positieve, toenemende trend moeten zijn, zonder eind deadline. De doelstellingen zijn grotendeels in lijn met de strategische visie uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De uitdaging binnen dit Quicksan Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel (COM(2022) 304 final) | Samenvatting 5 artikel ligt hoofdzakelijk in het feit dat de kernen nog moeten worden gedefinieerd. Er wordt wel ruimte gelaten om per kern de effectieve doelen te bepalen. Ook maatregelen als groendaken kunnen meetellen.

De bepalingen in artikel 7 dragen bij aan de te realiseren ambities onder artikel 4, namelijk het in goede conditie brengen van ecosystemen binnen en buiten Natura2000 gebieden. Verschillende van deze Natura2000 gebieden situeren zich rondom sterk veranderde rivieren. Dit wil zeggen dat de verwijdering van onnatuurlijke barrières op deze rivieren prioritair dient behandeld te worden. Toch is de situatie ambigu aangezien de lidstaat bij de bepaling van de volgorde van verwijdering, zelf, rekening kan houden met de socio-economische impact ervan. Dit biedt de lidstaten dus de nodige vrijheid. Al is de echte draagwijdte van dit artikel onduidelijk door ontbrekende concrete bepalingen over het ambitieniveau van de Europese Unie inzake het wegnemen van barrières. Ook gelet op de andere doelstelling met betrekking tot 25 000km vrijstromende rivieren, is het niet geheel duidelijk welke inspanning de Europese Unie verwacht van welke lidstaat. Hieromtrent dient de EU nog meer duidelijkheid te verschaffen. Toch kan op basis van de bepalingen in artikel 7 een van de conclusies

zijn dat de impact op de socio-economische situatie (landbouw, woningbouw en industrie) eerder beperkt zal zijn.”

Daarnaast heeft de Vlaamse Regering ook een juridische analyse gevraagd aan Verhelst Advocaten over de voorzienbare rechtsgevolgen van de Natuurherstelwet. De conclusies uit de het advies van Verhelst Advocaten over de juridische impact van de Natuurherstelwet blijken de volgende:

- 1) “Eens aangenomen, krijgt de Verordening Natuurherstel rechtstreekse uitwerking in de Belgische rechtsorde. De bepalingen van de verordening zullen bovendien door de leden van het publiek en NGO’s afgedwongen kunnen worden via de rechtbank. Dit houdt inzonderheid in dat de nationale rechters een stakingsbevel zullen kunnen opleggen (bv. een milieustakingsvordering) met het oog op de naleving van de verordening.*
- 2) De in het voorstel opgenomen streefdoelen en verplichtingen noodzaken ook tot herstelmaatregelen buiten de contouren van de actueel bestaande Natura 2000 – gebieden, om te komen tot een ‘gunstig referentiegebied’ voor elke in bijlage I bij het voorstel opgenomen groep habitattypen.*
- 3) De Verordening Natuurbehoud formuleert een aantal streefdoelen en verplichtingen die hun beslag dienen te krijgen in nationale herstelplannen. Deze plannen zullen een tijdschema moeten bevatten in functie van de gestelde streefdoelen en verplichtingen. De verplichtingen inzake het instandhoudingsbeleid verstrengen aldus ten aanzien van de Habitatrichtlijn, die nog geen dwingend tijdschema oplegde. Bovendien is voorzien in monitoring en opvolging van de resultaten, wat kan leiden tot de verplichting tot bijsturing en tot het nemen van aanvullende maatregelen. Ook dit zal in voorkomend geval via de rechtbank afgedwongen kunnen worden.*
- 4) Voor de gebieden waar herstelmaatregelen van toepassing zijn, zal een ‘voortdurende verbetering’ betracht moeten worden. Eens een ‘goede toestand’ bereikt is, geldt een verslechteringsverbod. Bovendien geldt een in algemene termen gesteld verslechteringsverbod voor gebieden waar de in bijlage I opgenomen habitattypen Pagina 2 van 15 voorkomen. Nu geen significantiedrempel voorzien is, is ook hier sprake van een verstrenging ten opzichte van de Habitatrichtlijn. Gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het in de Habitatrichtlijn opgenomen verslechteringsverbod, kan niet uitgesloten worden dat deze bepalingen aangegrepen worden om de staking van bepaalde activiteiten of projecten via de rechter af te dwingen.”*

Het Vlaamse Gewest heeft beide studies op maandag 17 april 2023 via de DGE Leefmilieu overgemaakt aan de overige gefedereerde entiteiten.

Het Vlaamse Gewest heeft reeds een impact assessment gemaakt. De Vlaamse Regering gaat ervan uit dat ook de Federale Staat, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een impact assessment zullen maken voorafgaandelijk aan hun positiebepaling op basis van de laatste inzichten omtrent dit dossier.

Uit de voormelde studies en een brede stakeholderbevraging blijkt dat het onvoorzienbare toepassingsgebied en de nog niet gekende targetsetting tot de grootste rechtsonzekerheid leiden.

De prioriteit van de Vlaamse Regering bestaat dan ook uit een duidelijke afbakening van het toepassingsgebied van de Natuurherstelwet. Daarom stelt de Vlaamse Regering voor om de Natuurherstelwet verplicht van toepassing te laten op de Natura 2000 gebieden, zonder dat er enigszins afbreuk kan worden gedaan aan de verplichtingen volgend uit de huidige Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Daarnaast moet aan de lidstaten de mogelijkheid worden verleend om bijkomende gebieden in het Natuurherstelplan op te nemen, en zodoende onder het toepassingsgebied van de Natuurherstelwet en haar financieringsmechanismen te laten ressorteren.

Aansluiting op de bestaande Habitat- en Vogelrichtlijn, sluit aan bij onder andere de voorstellen van Denemarken en Nederland. Bovendien sluit dit aan bij de vaststelling van de Vlaamse Regering dat veel lidstaten van de Europese Unie, met inbegrip van verschillende gewesten binnen België, nu al moeite hebben met het halen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. De Vlaamse Regering brengt de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie in herinnering dat Vlaanderen, net zoals Nederland, onlangs verregaande maatregelen heeft moeten nemen ter reductie van stikstof, om zich te conformeren aan de Habitatrichtlijn.

De Vlaamse Regering vraagt dan ook het juridisch jargon te gebruiken, zoals dat reeds wordt gebruikt in de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Met name wordt gevraagd het criterium 'goede toestand' in het voorstel van Natuurherstelwet te veranderen in het criterium van 'gunstige staat van instandhouding', zoals dat reeds gekend is uit de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Er is niet alleen onduidelijkheid over het toepassingsgebied, maar ook over de doelstellingen die aan de individuele lidstaten en gewesten zal worden opgelegd. Nu bestaat de vrees dat de *'one size fits it all'* aanpak met strategische doelstellingen op EU-niveau, het level playing field van ondernemingen van kleine, dichtbevolkte lidstaten zal schaden.

De Vlaamse Regering vraagt, net zoals de voornoemde lidstaten, ook consistentie met andere Europeesrechtelijke verplichtingen. Zo merkt Deloitte op dat het huidige voorstel van de Natuurherstelwet de vergunningverlening en exploitatie van hernieuwbare energiebronnen bemoeilijkt, hetgeen nodig is om de verschillende doelstellingen uit het Fit for 55 pakket te behalen. De Vlaamse Regering vraagt de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie om zich ervan te vergewissen dat de Natuurherstelwet noodzakelijke infrastructuurwerken ter bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering en droogte niet in de weg staat.

Daarnaast wenst de Vlaamse Regering, om het dossier verder te kunnen beoordelen, ook een betere omschrijving van het begrip 'herstel', en inzonderheid het punt in het verleden waaraan men ijkt. Vlaanderen wenst ook dat de Natuurherstelwet vermeldt dat de Europese Commissie rekening zal houden met bevolkingsdichtheid, bevolkingsgroei en de bestaande staat van de ruimtelijke ordening van de respectievelijke lidstaat. Eveneens vraagt de Vlaamse Regering dat het definitieve voorstel van Natuurherstelwet afdoende ruimte en appreciatie laat voor een groenblauwe dooradering van stedelijke ecosystemen.

Daarenboven maakt Vlaanderen ernstig voorbehoud over de ruime delegaties die in artikel 19 van het huidig ontwerp van Natuurherstelwet aan de Europese Commissie wordt verleend. Vlaanderen meent dat de ruime delegaties uit artikel 19 van de ontwerpverordening manifest strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel en bovendien niet voldoende precies zijn waardoor het niet mogelijk is te bepalen waartoe een lidstaat zich verbindt. .

Vlaanderen is tot slot voorstander van een consensus op Federaal en Europees niveau omtrent een toekomstige Natuurherstelwet en wil actief het bereiken ervan ondersteunen.

De Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Bijlagen

- 1) Quick Scan van de gevolgen van het ontwerp van Natuurherstelwet van Deloitte van 17 april 2023;
- 2) Advies van Verhelst Advocaten over de gevolgen van het ontwerp van Natuurherstelwet van 14 april 2023.