



Brussel, 2 december 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0195(COD)**

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel - Oriënterend debat

1. De Commissie heeft op 22 juni 2022 een voorstel gedaan voor een verordening betreffende natuurherstel.¹ Doel van het voorstel is om Europese habitats die in een slechte staat verkeren te herstellen en om de natuur terug te brengen naar alle ecosystemen, van bos- en landbouwgrond tot mariene, zoetwater- en stedelijke ecosystemen. Op grond van dit voorstel zullen er juridisch bindende doelstellingen gelden voor natuurherstel in uiteenlopende ecosystemen, als aanvulling op bestaande wetgeving. Doel is om in 2030 voor ten minste 20 % van de land- en zeegebieden van de EU natuurherstelmaatregelen te treffen, om die uiteindelijk tussen nu en 2050 uit te breiden tot alle te herstellen ecosystemen.
2. De Commissie heeft haar wetgevingsvoorstel en de bijbehorende effectbeoordeling op 7 juli 2022 gepresenteerd aan de Groep milieu. Tijdens de daaropvolgende negen vergaderingen heeft de groep het voorstel uitgebreid besproken. Op basis van deze besprekingen alsmede van de opmerkingen van de delegaties heeft het voorzitterschap een eerste compromistekst voor de artikelen 1 tot en met 10² opgesteld en voorts twee punten vastgesteld waarvoor politieke sturing van de Raad nodig is.

¹. Doc. 10607/22 – COM(2022) 304 final.

². Doc. 14884/22.

3. Ter sturing van het debat over het bovengenoemde wetgevingsvoorstel tijdens de volgende zitting van de Raad Milieu op 20 december 2022 heeft het voorzitterschap een achtergrondnota met twee vragen voorbereid (zie bijlage).
 4. Het Comité van permanente vertegenwoordigers wordt verzocht nota te nemen van de achtergrondnota en de vragen van het voorzitterschap, en deze met het oog op het bovengenoemde oriënterend debat toe te zenden aan de Raad.
-

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende
natuurherstel****- Nota van het voorzitterschap -**

Natuurbescherming is al tientallen jaren een essentieel onderdeel van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, samen de ruggengraat van het natuurbeschermingsbeleid van de Europese Unie. Uit de in 2016 uitgebrachte geschiktheidscontrole¹ blijkt dat de natuurrichtlijnen binnen het kader van een breder biodiversiteitsbeleid van de EU van eminent belang blijven en doelmatig zijn, maar dat ze voor volledige verwezenlijking van hun doelstellingen substantieel beter moeten worden uitgevoerd.

Uit de meest recente beoordeling van de toestand van de natuur door het Europees Milieuagentschap blijkt² dat ondanks enkele bemoedigende ontwikkelingen slechts 15 % van de habitats en ongeveer 27 % van de soorten die op grond van de EU-wetgeving worden beschermd, in goede staat van instandhouding verkeren. Uit een EU-brede beoordeling van de ecosystemen is gebleken dat hun toestand in de EU over het algemeen ongunstig is. In combinatie met andere gegevens en verslagen als het Mondiaal evaluatieverslag van 2019 over biodiversiteit en ecosysteemdiensten van het IPBES³ en het zesde evaluatierapport van de IPCC⁴, blijkt duidelijk dat **er slechts beperkte vooruitgang geboekt is met het stoppen van het biodiversiteitsverlies en dat de natuur wereldwijd in een nooit eerder in de menselijke geschiedenis gezien tempo achteruit holt, terwijl juist diverse, zelfvoorzienende ecosystemen de mensheid op velerlei wijzen ten goede komen en dat zij essentieel zijn voor de aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering.**

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie - Werkdocument van de diensten van de Commissie - "Executive summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)" (Samenvatting van de geschiktheidscontrole van de EU-natuurwetgeving (vogel- en habitatrichtlijn)) (SWD(2016) 473 final).

² Europees Milieuagentschap, 2020: "State of nature in the EU - Results from reporting under the nature directives 2013-2018" (Toestand van de natuur in de EU – Resultaten van verslaglegging in het kader van de natuurrichtlijnen 2013-2018).

³ Intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosystemen (IPBES), 2019: "Global assessment report on biodiversity and ecosystem services" (Mondiaal evaluatieverslag over biodiversiteit en ecosysteemdiensten).

⁴ IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (Klimaatverandering 2022: gevolgen, aanpassing en kwetsbaarheid) (ipcc.ch).

Het is cruciaal dat meer gedaan wordt om de biodiversiteit te beschermen, en op dit vlak behaalde resultaten moeten verder worden uitgebouwd en verfijnd. Maar als de wereld en de Europese Unie inderdaad van plan zijn de biodiversiteit op de weg naar herstel te zetten moeten we **harder ons best doen en verder gaan dan louter de beschermde gebieden en moeten we het landschap in bredere zin aanpakken.**

Dringende noodzaak tot actie over de hele linie erkend

De Europese Commissie heeft in 2020 gezien de onbevredigende situatie **de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030** ("de strategie") vastgesteld als een van de centrale elementen van de Green Deal en toen ook aangekondigd met een **voorstel te komen voor juridisch bindende EU-natuurhersteldoelen** teneinde aangetaste ecosystemen te herstellen.

In het volle besef dat het verlies aan biodiversiteit en de aantasting en het verlies van ecosysteemdiensten directe en existentiële bedreigingen vormen voor het leven en het welzijn van de mens, heeft **de Raad** in zijn conclusies van oktober 2020⁵ onderkend dat het behoud, het herstel en het duurzame gebruik van biodiversiteit en ecosystemen de meeste sectoren van de economie directe en indirecte economische voordelen kunnen bieden en dat het bedrijfsleven direct of indirect afhankelijk is van natuurlijke kapitaalgoederen en ecosysteemdiensten. Verder onderstreepte de Raad dat de EU en de lidstaten weliswaar over wettelijke kaders, strategieën en actieplannen beschikken om de biodiversiteit en de natuur te beschermen en aangetaste habitats en soortenpopulaties te herstellen, maar dat **er meer gedaan moet worden om de natuur te beschermen en te herstellen**. Wat betreft het herstel van ecosystemen **herhaalde de Raad dat het natuurherstel ambitieuzer ter hand moet worden genomen en dat er maatregelen nodig zijn om de biodiversiteit ook buiten de beschermde gebieden te beschermen en te herstellen**. In de conclusies wordt ook het belangrijke verband tussen biodiversiteitsverlies en klimaatverandering en de respectieve oplossingen daarvoor onderkend.

⁵ Conclusies van de Raad "Biodiversiteit – dringend actie nodig", van 16 oktober 2020 (doc. 11829/20).

In zijn resolutie van juni 2021⁶ betoonde het Europees Parlement zich ingenomen met de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en het ambitieniveau ervan. Het benadrukte daarbij dat de doelstellingen van de strategie volledig verwezenlijkt moeten worden. Daartoe werd in de resolutie **opgeroepen tot maatregelen om het biodiversiteitsverlies buiten beschermde gebieden aan te pakken**. De aankondiging van de Commissie dat zij met een wetgevingsvoorstel voor natuurherstel zou komen, voorzien van bindende hersteldoelen, werd zeer toegejuicht, en er werd **benadrukt dat er na herstel geen aantasting van ecosystemen meer getolereerd mag worden**.

De uitdaging om lichtend voorbeeld te zijn

De Commissie heeft op 22 juni 2022 het voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel ("het voorstel") goedgekeurd.

Overkoepelende doelstelling van het voorstel: **bijdragen aan het aanhoudende, langdurige en duurzame herstel van de biodiversiteit en de veerkracht van de natuur in de land- en zeegebieden van de EU door ecosystemen te herstellen**, bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie inzake matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering, en haar internationale verplichtingen nakomen.

Ter verwezenlijking hiervan worden er in het voorstel meerdere **voor een breed scala aan ecosystemen bindende hersteldoelen en -plichten** vastgesteld en wordt de weg vrijgemaakt voor herstel en instandhouding van een breed scala aan ecosystemen in de EU tussen nu en 2050, met reeds meetbare resultaten in 2030 en 2040. Het voorstel wordt verder ondersteund door een uitvoeringskader waarbinnen via opstelling en uitvoering van nationaal herstelplannen de doelstellingen in concrete actie worden omgezet.

Met dit voorstel toont de EU mondiaal leiderschap bij de bescherming van de natuur, met name met het oog op de 15e Conferentie van de Partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, tijdens het Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de EU, in Montreal, waar de 196 verdragspartijen, waaronder de EU en haar lidstaten, naar verwachting overeenstemming zullen bereiken over een **mondiaal biodiversiteitskader voor de periode na 2020**.

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 9 juni 2021 over de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030: de natuur terug in ons leven brengen (2020/2273(INI)).

De EU wil daar aansturen op mondiale doelstellingen voor 2030, in overeenstemming met haar toezeggingen in de strategie, en op een veel krachtiger uitvoerings-, monitorings- en evaluatieproces. In zijn conclusies van oktober 2022⁷ heeft de Raad benadrukt dat het mondiale biodiversiteitskader voor de periode na 2020 moet worden voorzien van een doelstelling tot opvoering van de maatregelen voor het doeltreffende herstel van aangetaste ecosystemen.

Nadenken over de noodzaak van een duidelijk gemeenschappelijk kader voor natuurherstel

De **Groep milieu** heeft onder het Tsjechische voorzitterschap het voorstel tienmaal besproken. In deze vergaderingen werden de doelstellingen van het voorstel algemeen door de lidstaten onderschreven. De delegaties erkennen het essentiële belang van natuurherstel, met name gezien de dringende noodzaak tot aanpassing aan en matiging van de klimaatverandering.

Dankzij de door het Tsjechische voorzitterschap geleide besprekingen is de tekst goed in detail bestudeerd en konden de lidstaten over alle artikelen hun standpunt kenbaar maken. Uit deze eerste uitwisselingen kwam een aantal belangrijke uitdagingen naar voren. In het algemeen roepen de lidstaten op om te blijven zorgen voor **nauwe samenhang met het huidige EU-rechtskader voor milieu** en om in specifieke bepalingen van het voorstel een duidelijker verband met dat kader te leggen. Voorts pleitten de lidstaten voor **de nodige flexibiliteit, opdat rekening kan worden gehouden met specifieke nationale kenmerken**. Er werd op gewezen dat voor de uitvoering **aanzienlijke personele en financiële middelen** nodig zullen zijn die momenteel niet voorhanden zijn of ingrijpend moeten worden aangepast. Ook was duidelijk dat de lidstaten definities van groot belang vinden. Reden is dat voor een doeltreffende en geharmoniseerde uitvoering van de tekst de bepalingen **door iedereen gelijkelijk moeten worden geïnterpreteerd**. De groep heeft zowel horizontale als technische kwesties besproken. Sommige daarvan zijn opgelost, maar vanwege de complexiteit van het voorstel heeft een groot deel nog verdere bespreking.

⁷ Verdrag inzake biologische diversiteit (VBD): 15e vergadering van de Conferentie van de Partijen (COP15) bij het VBD; 10e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij het VBD waarin de Partijen bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bijeenkomen (COP-MOP10); 4e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij het VBD waarin de Partijen bij het Protocol van Nagoya inzake toegang en verdeling van voordelen bijeenkomen (COP-MOP4); (Montreal, Canada, 7-19 december 2022) – Conclusies van de Raad van 24 oktober 2022 (doc. 13975/22).

Het voorzitterschap heeft op basis van de besprekingen en de opmerkingen van de delegaties een **compromistekst voor de artikelen 1 tot en met 10⁸** opgesteld, dewelke behandeld zijn tijdens de vergaderingen van de Groep milieu van 24 november en 9 december 2022. Veel elementen van de herziene tekst konden rekenen op brede waardering en waren een goede basis voor verdere stappen, wat niet wegnam dat een aantal punten van zorg aan het licht kwam dat bij de komende onderhandelingen zorgvuldig moet worden aangepakt. Het was ook duidelijk dat voor sommige kwesties politieke sturing een goed idee zou zijn. Het voorzitterschap heeft twee onderwerpen aangewezen ter behandeling door de Raad Milieu op 20 december 2022 om tot richtsnoeren voor de vervolgbesprekingen in de Groep milieu te komen. De uitgangspunten voor het debat worden hieronder beschreven.

Samenwerken om de ambities waar te maken

Het is een belangrijk signaal dat een groot deel van de delegaties het algehele ambitieniveau van het voorstel niet in twijfel heeft getrokken. Desalniettemin hebben de technische besprekingen blootgelegd dat standpunten van de lidstaten ter zake uiteenlopen. Sommige lidstaten vinden bepaalde voorgestelde doelstellingen en verplichtingen in met name in de artikelen 4 tot en met 10, te ambitieus, voornamelijk omdat het huidige institutionele en financiële kader (met inbegrip van de capaciteit van personele middelen met passende vaardigheden en kennis) er niet op is voorbereid. Ook zou het voorstel niet binnen de voorgestelde termijn kunnen worden uitgevoerd, doordat het om nauwe samenwerking en gecoördineerde acties vraagt in een aantal belangrijke sectoren als bosbouw, waterbeheer, landbouw, wildbeheer, ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening.

Voorts wezen de lidstaten erop dat voor de verbetering van ecosystemen of daarmee verband houdende indicatoren **meer tijd** nodig is, onder meer doordat nog adequate wetenschappelijke kennis moet worden vergaard. Ook natuurlijke omstandigheden (zoals klimaatverandering en verspreiding van invasieve uitheemse soorten) of andere overkoepelende publieke belangen, kunnen verwezenlijking van de voorgestelde doelstellingen in de weg staan.

⁸ Compromistekst van het voorzitterschap betreffende de artikelen 1 tot en met 10 (doc. 14884/22).

Het is belangrijk niet uit het oog te verliezen dat **het voorstel gebaseerd is op de door zowel de Raad als het Europees Parlement onderschreven doelstellingen van de strategie**, alsmede dat rekening moet worden gehouden met de dringende noodzaak ecosystemen te herstellen, hun toestand te verbeteren en de gevolgen van de klimaatverandering te verzachten. Ondanks alle inspanningen van de lidstaten neemt de biodiversiteit verder af. Het risico is dat die afname onomkeerbaar wordt en tot instorting van ecosystemen leidt. Het feit dat de huidige slechte staat van de ecosystemen onmiddellijk voortvarend moet worden aangepakt, is de hoeksteen van het voorstel. Als we onze ambities afzwakken, leidt dat waarschijnlijk alleen maar tot nog meer **onzekerheid over de efficiëntie van onze gezamenlijke inspanningen ter voorkoming van verdere achteruitgang van de biodiversiteit**, hetgeen die inspanningen op losse schroeven zet doordat getroffen maatregelen dan niet noodzakelijkerwijs tot de gewenste betere gezondheid van ecosystemen en bijbehorende ecosysteemdiensten leiden.

Aangezien vooral sommige resultaatgerichte verplichtingen in het voorstel inderdaad een uitdaging kunnen vormen, moeten de nationale herstelplannen de nodige ruimte bieden voor **flexibiliteit op nationaal niveau**. Dankzij de voorgestelde streefcijfers en verplichtingen kan door de bank genomen rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden in de lidstaten, via onder meer vaststelling van toereikende niveaus van indicatoren, van wat een gunstig referentiegebied voor typen habitats is, of van wat voldoende kwaliteit en kwantiteit van habitats en soorten is. Ook kan ermee worden voortgebouwd op de in het kader van de natuurrichtlijnen uitgevoerde beoordelingen van de staat van instandhouding. Volle gebruikmaking van deze flexibiliteit kon gezien de urgente noodzaak om in actie te komen wel eens de sleutel zijn voor succes.

Ervoor zorgen dat de investeringen lonen

In het voorstel worden de lidstaten verplicht om **achteruitgang** van gebieden waar een goede toestand is bereikt en waar de kwaliteit van de habitats van de soorten weer toereikend is, en van gebieden waar de typen habitats voorkomen, **uit te sluiten**. Doel is om daar waar de **het kader van de natuurrichtlijnen – verbetering of handhaving van de staat van instandhouding – van toepassing is, voor doeltreffende bescherming te zorgen**, alsook om de langdurige effecten van herstelmaatregelen te waarborgen en ervoor te zorgen dat **in deze maatregelen geïnvesteerde middelen niet voor niets waren**.

Het voorgestelde concept is **veeleisend wat betreft monitoring en beoordeling en ook wat betreft de uitgebreide beheersmaatregelen voor alle gebieden waar habitattypen of habitats van soorten in stand moeten worden gehouden om hun voortbestaan op lange termijn in goede staat te waarborgen**. Het is moeilijk te zeggen wat een strikte eis om achteruitgang buiten Natura 2000 te voorkomen zou kosten, maar het zal naar verwachting om aanzienlijke bedragen gaan, zowel voor de uitvoering van de eis op zich (afhandeling van landrechten en invoering van het vereiste administratieve en juridische bestel), als voor de naleving ervan in de praktijk.

Het mag echter duidelijk zijn dat **een dergelijke verplichting zeer relevant is voor het toepassingsgebied van het voorstel en tevens een fundamentele bijdrage kan leveren aan de doelstellingen van de natuurrichtlijnen met betrekking tot het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding van de typen habitats en de habitats van soorten in kwestie op nationaal niveau**. De beoordeling van de staat in dezen wordt krachtens het huidige rechtskader reeds op nationaal niveau uitgevoerd, wat betekent dat inspanningen ter uitvoering van het beginsel van niet-achteruitgang hier een positief effect zouden hebben. Het Natura 2000-netwerk is weliswaar een belangrijk instrument voor de verwezenlijking van een gunstige staat van instandhouding, maar is in de verste verte niet voldoende om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken.

Het voorstel voorziet echter in **mogelijkheden om af te wijken** van het beginsel van niet-achteruitgang. Voorts heeft het voorzitterschap heeft in zijn compromistekst voorgesteld om **niet langer een resultaatsverplichting op te leggen maar een inspanningsverplichting**, met de nadruk op ter voorkoming van verslechtering te treffen maatregelen. Tijdens de besprekingen is ook een alternatief voorgesteld, namelijk "geen nettoverslechtering". Aangezien veel lidstaten pleiten voor afstemming van het voorstel op het huidige EU-acquis in het algemeen, mag deze belangrijke synergie met de natuurrichtlijnen niet worden weggelaten. Bij de verdere besprekingen op technisch niveau moet daarom worden bekeken of een andere bewoording mogelijk is of moeten voor zover nodig de afwijkingsmogelijkheden worden uitgeklaard.

Om de onderhandelingen vooruit te helpen, wordt de ministers verzocht van gedachten te wisselen over de volgende vragen:

1. *Vindt u, gezien de onderkende urgentie van bestrijding van de huidige biodiversiteitscrisis alsmede van de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de samenleving en de economie, het voorstel en het voorgestelde tijdschema ambitieus genoeg voor deze dubbele uitdaging?*
2. *Acht u het beginsel "niet-achteruitgang" gezien de algemene synergie ervan met de natuurrichtlijnen een geschikte oplossing ter waarborging van de milieu- en sociaal-economische voordelen van gezonde ecosystemen op lange termijn en ter waarborging van de duurzaamheid van de geïnvesteerde middelen?*

Spreektijd: 3 minuten per lidstaat
