



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Europese Natuurherstelverordening: een storm in een glas water?

Kegge, R.

Citation

Kegge, R. (2025). De Europese Natuurherstelverordening: een storm in een glas water? *Tijdschrift Voor Agrarisch Recht*, 85(7/8), 499-507. doi:10.5117/TvAR.2025.7_8.003.KEGG

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261961>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De Europese Natuurherstelverordening: een storm in een glas water?

mr. dr. R. Kegge

1. Inleiding

De Europese Natuurherstelverordening¹ is inmiddels ongeveer een jaar in werking.² Daar heeft u waarschijnlijk nog helemaal niets van gemerkt. Dat kan kloppen, want de herstelmaatregelen uit het nog vast te stellen nationale herstelplan zijn nog niet van kracht. Eerst moeten de lidstaten uiterlijk op 1 september 2026 een ontwerp van een herstelplan indienen bij de Europese Commissie, die het ontwerp vervolgens zal beoordelen. Daarna volgen in 2027 het definitieve herstelplan en de invoering van mogelijke herstelmaatregelen.³ In Nederland bestaan er zorgen over de mogelijke gevolgen van de Natuurherstelverordening. Gaat de Natuurherstelverordening leiden tot extra regeldruk en een verdere juridificering van het natuurbeschermingsrecht? Gaat Nederland nog verder op slot?⁴ Vroegen diverse Tweede Kamerleden zich af.⁴ Maar is die vrees wel terecht? Is de inmiddels flink afgezwakte Natuurherstelverordening niet vooral een storm in een glas water geworden?

In dit artikel behandel ik in paragraaf 2 de aanleiding voor de Natuurherstelverordening. In paragraaf 3 beschrijf ik de systematiek van deze verordening. Vervolgens staan in paragraaf 4 de belangrijkste maatregelen voor de zogenoemde landbouwecosystemen centraal. In paragraaf 5 beschrijf ik de zogenoemde

verslechteringsverboden voor de land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen.⁵ Vervolgens ga ik in paragraaf 6 in op de mogelijke gevolgen van de Natuurherstelverordening voor Nederland. Ik sluit af met enkele conclusies.

2. De aanleiding voor de Natuurherstelverordening

Het Europees Milieuagentschap schreef in zijn rapport “State of Nature in the EU” uit 2020 dat maar liefst 85% van de beschermde habitats en meer dan de helft van de beschermde vogelsoorten in Europa in een ongunstige staat van instandhouding verkeren en dat de trend een verdergaande verslechtering laat zien.⁶ Geen rooskleurig beeld dus. Zowel de Vogel- als de Habitatrichtlijn⁷ zijn er niet in geslaagd om de achteruitgang van beschermde habitats en soorten in de EU te stoppen.⁸ De slechte staat waarin de natuur in de Europese Unie verkeert en de gebrekkige effectiviteit van de genoemde richtlijnen hebben er dus voor gezorgd dat de Europese Commissie, in aanvulling op de bestaande richtlijnen, met een verordening is gekomen. Dat is best opvallend omdat daarmee is gekozen voor rechtstreeks bindend instrument dat in zoverre voorziet in volledige harmonisatie

1 Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.

2 Artikel 28 van de Natuurherstelverordening bepaalt dat de verordening in werking treedt op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan. De Natuurherstelverordening is op 18 augustus 2024 in werking getreden.

3 Zie artikel 16 en 17 van de Natuurherstelverordening. Zie ook de Kamerbrief Voortgang implementatie Natuurherstelverordening van 25 maart 2025, *Kamerstukken II* 2024/25, 33576, nr. 440.

4 *Kamerstukken II* 2023/24, 21501-08, nr. 939.

5 In dit artikel heb ik ervoor gekozen om met name de landbouwecosystemen en de land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen te behandelen omdat de herstelmaatregelen voor deze ecosystemen waarschijnlijk de meeste en directe gevolgen zullen hebben voor de agrarische sector. Daarmee zeg ik niet dat andere hersteldoelen geen invloed kunnen hebben.

6 European Environment Agency, State of nature in the EU, results from reporting under the Nature Directives 2013-2018, report no. 10/2020, ISSN 1725-9177.

7 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand. Voor de leesbaarheid wordt hierna steeds alleen de Habitatrichtlijn genoemd.

8 Zie punten 10 tot en met 24 van de considerans van de Natuurherstelverordening.

van de regelgeving tussen de lidstaten. Tot dan toe werd op het gebied van natuurbescherming volstaan met richtlijnen, waarbij de lidstaten weliswaar een bepaalde resultaatsverplichting wordt opgelegd, maar de keuze voor de vorm en de middelen aan de lidstaten werd gelaten bij de implementatie van de richtlijn in hun nationale recht.⁹ De Europese Commissie heeft bij het voorstel voor de Natuurherstelverordening, aan de hand van een zogenoemde subsidiariteitstabel, uitgelegd waarom zij heeft gekozen voor een verordening in plaats van een richtlijn.¹⁰ Daarbij speelt vooral het gebrek aan concrete termijnen om de gunstige staat van instandhouding van bepaalde natuurlijke habitats of -soorten te bereiken in de Habitatrichtlijn een grote rol. De Habitatrichtlijn is in dat opzicht inderdaad tamelijk vrijblijvend. Ook in de jurisprudentie is die vrijblijvendheid van de Habitatrichtlijn nadrukkelijk aan de orde geweest. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) naar aanleiding van de beroepsgrond dat het Programma Aanpak Stikstof onvoldoende ambitieus was, dat hoewel artikel 6 van de Habitatrichtlijn een resultaatsverplichting inhoudt, het aan de lidstaten is om te bepalen op welke wijze en welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.¹¹ Daarbij mag op grond van artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn bovendien ook rekening mag worden gehouden met vereisten op economisch en sociaal gebied. Die relatieve vrijblijvendheid wordt door de Natuurherstelverordening beperkt door de introductie van herstelmaatregelen per ecosysteem, gekoppeld aan concrete termijnen. In zoverre grijpt de EU wat dieper in op de autonomie van de lidstaten. Dat kan gerechtvaardigd zijn als de doeltreffendheid van het EU-recht in het geding is.¹² Gelet op de slechte staat van de Europese natuur werd in dit geval dus een aanvullende verordening noodzakelijk geacht in het kader van de doeltreffendheid van het EU-recht. Dat is te rechtvaardigen omdat de Habitatrichtlijn inderdaad opvallend veel ruimte laat aan de lidstaten

om hun eigen ambitieniveau en tempo te kiezen en tot nu toe weinig effectief is gebleken.

3. De systematiek van de Natuurherstelverordening

De Natuurherstelverordening introduceert concrete hersteldoelen en termijnen voor verschillende ecosystemen binnen de EU. De belangrijkste verplichtingen zien op het herstel van verschillende ecosystemen. De Natuurherstelverordening ziet dus niet alleen op de reeds beschermde Natura 2000-gebieden op grond van de Habitatrichtlijn, maar heeft een veel groter bereik door de gekozen ecosysteembenadering. Trouwborst schrijft hierover terecht dat de Natuurherstelverordening duidelijk een meer holistisch karakter heeft dan de Habitatrichtlijn.¹³ Dit betekent dat de Natuurherstelverordening niet alleen herstelmaatregelen voorschrijft voor de reeds bestaande Natura 2000-gebieden, maar ook voor habitats en soorten die buiten deze gebieden voorkomen en deel uitmaken van de land-, kust- en zoetwaterecosystemen, rivieren en uitwaarden, mariene, stedelijke, bos- of zogenoemde landbouwecosystemen.¹⁴ Bovendien kent de Natuurherstelverordening regels over het herstel van bestuiverpopulaties.¹⁵

Een ecosysteem is volgens de Natuurherstelverordening een dynamisch geheel van gemeenschappen van planten, dieren, schimmels en micro-organismen en hun niet-levende omgeving die een functionele eenheid vormen, waaronder habitattypen, habitats van soorten en soortenpopulaties.¹⁶ Bij de land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen zijn vervolgens specifieke habitattypen aangewezen die hersteld moeten worden. Zo worden bijvoorbeeld de habitats hoogveen, heide, duinen en verschillende soorten grasland en bossen aangewezen.¹⁷ De Natuurherstelverordening vormt dus zowel een aanvulling als een uitbreiding op de Habitatrichtlijn. De aanvulling

⁹ Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, (2022/0195(COD)) COM/2022/304 final, Brussel, 22 juni 2022.

¹¹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, *M en R* 2017/84, m.nt. M.M. Kaajan.

¹² HvJ EG 16 december 1976, nr. 33/76 (*Reve*), Jur. 1976, p. 1989, en HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco Advocacy*), *M en R* 2023/91, m.nt. L.S. Braaksma.

¹³ A. Trouwborst, Rewilding and the EU Nature Restoration Law: Plotting the Course of Ecosystem Restoration in Europe, *Journal for European Environmental and Planning Law* 22 (2025), 364-384.

¹⁴ De habitats, soorten of indicatoren voor de land-, kust- en zoetwaterecosystemen, mariene ecosystemen, landbouwecosystemen en bosecosystemen zijn uitgewerkt in verschillende bijlagen bij de Natuurherstelverordening.

¹⁵ Artikel 10 van de Natuurherstelverordening.

¹⁶ Artikel 3, onder 1, van de Natuurherstelverordening.

¹⁷ Zie bijlage I en II bij de Natuurherstelverordening.

ziet op de concrete termijnen voor herstel en de uitbreiding betreft de bescherming van habitats buiten de Natura 2000-gebieden. Bij ieder ecosysteem (of cluster van ecosystemen) zijn verschillende termijnen gegeven waarbinnen bepaalde herstelmaatregelen moeten worden genomen en concrete hersteldoelen moeten worden bereikt. Bij Natura 2000-gebieden kan dit samenloop veroorzaken met de maatregelen die reeds op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moeten worden getroffen. Daar is rekening mee gehouden. Bij land-, kust- en zoetwaterecosystemen moeten de lidstaten bij het nemen van herstelmaatregelen tot 2030 prioriteit geven aan de gebieden die binnen Natura 2000-gebieden liggen, omdat deze gebieden een essentiële rol vervullen in het natuurbehoud.¹⁸ Bovendien moeten de herstelmaatregelen die voor deze gebieden moeten worden genomen op grond van de Natuurherstelverordening vergelijkbaar zijn met de maatregelen die reeds op grond van de Habitatrichtlijn moeten worden genomen.¹⁹ Zo bevat het beheerplan voor het Natura 2000-gebied Groote Peel, Deurnsche Peel & Mariapeel bijvoorbeeld reeds diverse hydrologische maatregelen om het waterpeil in deze veengebieden stabiel en hoog te houden. Dergelijke maatregelen zullen waarschijnlijk ook moeten worden getroffen in veengebieden die buiten dit Natura 2000-gebied liggen. Het doel van de herstelmaatregelen in de Natuurherstelverordening is om genoemde ecosystemen weer in een goede toestand te brengen. Onder een goede toestand wordt in de Natuurherstelverordening verstaan een staat waarin de voornaamste kenmerken van het habitatype, met name zijn structuur, functies en typische soorten of typische soortensamenstelling het hoge niveau van ecologische kenmerken, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om het duurzame behoud van het habitatype te waarborgen.²⁰ Per ecosysteem zijn in de Natuurherstelverordening hersteldoelen en termijnen opgenomen om tot die toestand te komen. Voor de land-, kust- en zoetwaterecosystemen geldt dat uiterlijk in 2030 herstelmaatregelen

moeten worden genomen voor minstens 30% van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeren.²¹ In 2040 geldt dat herstelmaatregelen moeten worden genomen voor minstens 60% en in 2050 voor minstens 100% van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen gebieden die niet in goede toestand verkeren. Voor mariene ecosystemen gelden vergelijkbare hersteldoelen en termijnen.²² Bij de stedelijke ecosystemen legt de Natuurherstelverordening de lidstaten de verplichting op om per 31 december 2030 te verzekeren dat er geen nettoverlies optreedt in de nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking.²³ Vanaf 1 januari 2031 moet de stedelijke groene ruimte en de boomkroonbedekking binnen stedelijke ecosystemen zelfs toenemen. Bij landbouwecosystemen zijn de hersteldoelen en de termijnen weer anders vormgegeven. Daarover in paragraaf 4 meer.

Vervolgens is de vraag hoe de hersteldoelen en verplichtingen moeten worden geoperationaliseerd in de lidstaten. Daarin moet het nationale herstelplan gaan voorzien. In zo'n nationaal herstelplan moet een lidstaat ten eerste de oppervlakte aan habitats kwantificeren die moet worden hersteld.²⁴ Ten tweede moet een nationaal herstelplan een beschrijving bevatten van de geplande of genomen herstelmaatregelen.²⁵ Ten derde moet dat plan een tijdschema bevatten voor de invoering van de herstelmaatregelen.²⁶ Tot slot moet worden voorzien in een systeem van monitoring van de gebieden die moeten worden hersteld en die monitoring moet weer kunnen leiden tot aanpassing van het nationale herstelplan.²⁷ Een nationaal herstelplan bestrijkt de periode tot en met 2050 en wordt tussentijds geëvalueerd.²⁸ De lidstaten moeten uiterlijk op 1 september 2026 een ontwerp van een nationaal herstelplan ter goedkeuring indienen bij de Europese Commissie.²⁹ Vervolgens beoordeelt de Europese Commissie, bijgestaan door het Europese Milieuagentschap, of het herstelplan voldoet aan alle eisen van artikel 15 van de Natuurherstelverordening

18 Zie punt 28 van de considerans van de Natuurherstelverordening.

19 Zie punt 29 van de considerans van de Natuurherstelverordening.

20 Artikel 3, onder 4, van de Natuurherstelverordening.

21 Artikel 4 van de Natuurherstelverordening.

22 Artikel 5 van de Natuurherstelverordening.

23 Artikel 8 van de Natuurherstelverordening.

24 Artikelen 14, tweede lid, en 15, derde lid, onder a, van de Natuurherstelverordening.

25 Artikel 15, derde lid, onder c, van de Natuurherstelverordening.

26 Artikel 15, derde lid, onder n, van de Natuurherstelverordening.

27 Artikel 15, derde lid, onder p, van de Natuurherstelverordening.

28 Artikelen 15, eerste lid, en 19 van de Natuurherstelverordening.

29 Artikel 16 van de Natuurherstelverordening.

en of het herstelplan wel toereikend is om de herstel-doelen te halen binnen de gestelde termijnen.³⁰ Daarna moet de lidstaat een definitief herstelplan vaststellen met inachtneming van de opmerkingen van Europese Commissie en vervolgens bekendmaken binnen zes maanden na de datum van ontvangst van de opmerkingen van de Commissie.³¹ Vervolgens moet het herstelplan uitgevoerd gaan worden. Tot slot moet de lidstaat in 2032 en 2042 de effectiviteit van het herstelplan evalueren en zo nodig aanvullende maatregelen nemen.³²

4. De landbouwecosystemen

Landbouwecosystemen zijn niet gedefinieerd in de Natuurherstelverordening, maar uit artikel 11 en bijlage IV van de verordening volgt dat het gaat om ecosystemen die worden gebruikt voor landbouwproductie, zoals akkers en weidegronden. Omdat ook graslanden worden genoemd als onderdeel van landbouwecosystemen en graslanden ook voorkomen op bijlage I van de Natuurherstelverordening, kunnen gronden zowel deel uitmaken van een landbouwecosysteem als van een land-, kust- en zoetwaterecosysteem als bedoeld in artikel 4 van de Natuurherstelverordening. De biodiversiteit van verschillende landbouwecosysteem staat volgens de EU onder druk door intensieve landbouw, bodemuitputting, gebruik van bestrijdingsmiddelen en klimaatverandering.³³ De Natuurherstelverordening wil daarom onder meer bestuiverpopulaties herstellen en de biodiversiteit in landbouwecosystemen verbeteren.³⁴ Daarbij zal een evenwichtige balans moeten worden gezocht tussen een duurzame landbouwproductie in de Unie en de door de lidstaten te nemen herstelmaatregelen. Er moet bovendien rekening worden gehouden met de sociale en economische behoeften van plattelandsgemeenten.³⁵ Het beoogde herstel van landbouwecosystemen is gekoppeld aan een aantal indicatoren waarbij uiteindelijk een bepaalde mate van herstel moet zijn bereikt. Die indicatoren zijn onder meer de graslandvlinderindex, de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland en het

percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit. Bij deze indicatoren moeten lidstaten ervoor zorgen dat twee van de drie indicatoren in een zogenoemd bevredigend niveau komen te verkeren.³⁶ Daarvoor kent de Natuurherstelverordening een termijn tot 31 december 2030 om een toenemende trend te realiseren en vervolgens termijnen van 6 jaar om het bevredigende niveau te bereiken. Daarnaast moeten de lidstaten herstelmaatregelen nemen met betrekking tot boerenlandvogels en de vernatting van ontwaterde veengebieden en dat herstel is gekoppeld aan termijnen tot 2030, 2040 en 2050.³⁷ Herstel van landbouwecosystemen betekent dus het vergroten van de ecologische kwaliteit en de biodiversiteit binnen de landbouw, en agrariërs zullen een belangrijke rol spelen bij dit herstel, bijvoorbeeld door het aanleggen van hagen, bufferstroken, bloemrijke akkerranden, het verminderen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen of door de introductie van extensieve beweiding.

5. De verslechteringsverboden voor land-, kust-, zoetwater- en mariene ecosystemen

Bij een vluchtige lezing van de Natuurherstelverordening zou de indruk kunnen ontstaan dat voor de agrarische sector vooral de landbouwecosystemen van belang zullen zijn. Nu de landbouwecosystemen echter ook kunnen samenvallen met andere ecosystemen en agrarische activiteiten van grote invloed kunnen zijn op onder meer land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen zijn ook de verslechteringsverboden voor deze ecosystemen van wezenlijk belang. In de Natuurherstelverordening zijn, in aanvulling op het reeds bestaande verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn, namelijk zogenoemde verslechteringsverboden voor deze ecosystemen opgenomen.³⁸ Het verslechteringsverbod in de Habitatrictlijn ziet op Natura 2000-gebieden en houdt in dat een lidstaat zogenoemde passende maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de aangewezen habitattypen en -soorten in de Natura 2000-gebieden

30 Artikel 17, tweede en derde lid, van de Natuurherstelverordening.

31 Artikel 17, derde tot en met zesde lid, van de Natuurherstelverordening.

32 Artikel 19, eerste lid, van de Natuurherstelverordening.

33 Zie punt 52 tot en met 60 van de considerans van de Natuurherstelverordening.

34 Zie de artikelen 10 en 11 van de Natuurherstelverordening.

35 Zie artikel 11, eerste lid, van de Natuurherstelverordening.

36 Zie artikel 11, tweede lid, en artikel 14, vijfde lid, van de Natuurherstelverordening.

37 Artikel 11, derde en vierde lid, van de Natuurherstelverordening.

38 Zie ook B.J. de Leeuw, De EU-Natuurherstelverordening en de RED III en de gevolgen voor het nationale omgevingsrecht en beleid, *M en R* 2025/4.

niet verslechtert en de soorten niet worden verstoord. Dat verslechteringsverbod is streng en zorgt er op dit moment vaak voor dat voor een project geen omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan worden verleend omdat niet kan worden voldaan aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste.³⁹ De verslechteringsverboden van de Natuurherstelverordening hebben een bredere reikwijdte, aangezien deze zien op alle land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen die zijn genoemd in de bijlagen bij de Natuurherstelverordening.⁴⁰ Voor zover dit Natura 2000-gebieden zijn, gelden de verslechteringsverboden van de Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening dus naast elkaar. Het voorgaande betekent dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om deze ecosystemen te verbeteren als deze niet in een goede toestand verkeren, en als deze wel in een goede toestand verkeren, moeten maatregelen worden genomen om te verzekeren dat deze niet significant verslechteren. Opvallend is dat de verslechteringsverboden in de Natuurherstelverordening uiteindelijk zijn vormgegeven als inspanningsverplichtingen. De lidstaten hoeven namelijk slechts te ‘trachten’ om op de datum van bekendmaking van hun herstelplannen de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming van een significante verslechtering van de aangewezen gebieden. De oorspronkelijke absolute verslechteringsverboden uit het voorstel van de Europese Commissie zijn door het Europees Parlement zodanig afgezwakt dat nog slechts relatief vage inspanningsverplichtingen om verslechtering tegen te gaan resteren.⁴¹ Bovendien voorziet de Natuurherstelverordening in een uitgebreid stelsel van uitzonderingen op deze verslechteringsverboden.⁴² Zo worden, in de buiten Natura 2000 vallende gebieden, transformaties in habitats die rechtstreeks het gevolg zijn van klimaatverandering uitgezonderd van de verslechteringsverboden. Datzelfde geldt voor plannen of projecten van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Bij deze uitzonderingscategorie wordt een onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin ‘een goede toestand’ nog niet is bereikt en

de situatie waarin die toestand is bereikt. In het eerste geval moet de vraag of er minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, per geval worden beoordeeld. Dat geldt dus voor de situatie dat voor een aangewezen habitatype herstelmaatregelen gelden die ertoe moeten leiden dat de goede toestand wordt bereikt. Ik kom hierop terug in paragraaf 6. Als de goede toestand van een habitatype eenmaal is bereikt en significante verslechtingen daarvan moeten worden voorkomen, dan hoeft de vraag of er minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, niet meer per geval te worden beoordeeld. Tot slot mag in dit verband niet onvermeld blijven dat de Natuurherstelverordening erin voorziet om, in de buiten Natura 2000 vallende gebieden, in specifieke gebieden wel een verslechtering toe te staan, mits de algehele toestand van het habitatype op landelijk niveau niet verslechtert.⁴³ Als gebruik wordt gemaakt van deze uitzonderingsregeling moet dat bij de Europese Commissie gemeld worden. Nederland heeft van deze uitzondering gebruikgemaakt.⁴⁴

6. Mogelijke gevolgen voor Nederland

Tegen de achtergrond van de voortdurende stikstofcrisis is het niet verbazingwekkend dat er in Nederland forse zorgen ontstonden over de mogelijke gevolgen van de Natuurherstelverordening. Als het nu al zo moeilijk is om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit voor een project te krijgen,⁴⁵ wat zouden de aanvullende regels uit de Natuurherstelverordening dan wel niet betekenen? Gaat Nederland niet verder op slot? Leidt de Natuurherstelverordening niet tot nog meer regeldruk en juridificering? Zomaar wat vragen die bij diverse Kamerleden speelden.⁴⁶ Om de mogelijke gevolgen van de Natuurherstelverordening te inventariseren, is in opdracht van de toenmalige Minister voor Natuur en Stikstof het Impactassessment Verordening Natuurherstel opgesteld.⁴⁷ Bij dat Impactassessment hoort ook een memo waarin de belangrijkste

39 Zie onder meer N.M.G. Valkering en L.J. Wildeboer, Juridische implicaties van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak, *TBR* 2025/42.

40 Zie artikel 4, elfde en twaalfde lid, en artikel 5, negende en tiende lid, van de Natuurherstelverordening.

41 Zie in dit verband ook B.J. de Leeuw en Ch. W. Backes, Het verslechteringsverbod in de Natuurherstelverordening, een noodzakelijke en proportionele aanvulling op de Habitatrichtlijn of een draak met desastreuze gevolgen voor de maatschappij? *NiER* 2023, nr. 7/8.

42 Artikel 4, elfde en veertiende lid, en artikel 5, elfde en twaalfde lid, van de Natuurherstelverordening.

43 Zie artikel 4, dertiende lid, van de Natuurherstelverordening.

44 Zie de Kamerbrief Voortgang implementatie Natuurherstelverordening van 25 maart 2025, Kamerstukken II 2024/25, 33576, nr. 440.

45 De wettelijke term is ‘omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit’, zie artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

46 *Kamerstukken II* 2023/24, 21501-08, nr. 929 en *Kamerstukken II* 2024/25, 35334 en 33567, nr. 327.

47 Impactassessment Verordening Natuurherstel, 30 januari 2024, Berenschot en Arcadis.

juridische gevolgen worden geïnventariseerd.⁴⁸ In het Impactassessment en het memo vallen mij drie dingen op.

Ten eerste dat de maatschappelijke kosten van de uitvoering van de Natuurherstelverordening worden geschat op minstens 76 miljard euro tot 2050. Daarbij is niet alleen rekening gehouden met de directe kosten van de overheid, maar ook met de kosten van burgers en bedrijven die moeite en tijd moeten besteden om aan alle herstelmaatregelen te voldoen. Dit astronomische bedrag zal onder meer worden uitgegeven worden aan de aanleg van extra natuur, de vergroening van stedelijk gebied, het verminderen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, bij-vriendelijk beheer, de aanleg van kruidenrijk grasland, weidevogelbeheer en monitoringskosten. De uitvoering van de Natuurherstelverordening gaat dus niet alleen veel maatregelen vergen, maar ook veel geld. Tegenover de maatschappelijke kosten staan natuurlijk ook maatschappelijke baten, zoals onder meer een verbetering van de biodiversiteit, een verbetering van de lucht- en waterkwaliteit en aanzienlijke positieve gezondheidseffecten. In het Impactassessment worden de maatschappelijke baten van de Natuurherstelverordening geschat op minstens 129 miljard tot 2050. De Natuurherstelverordening gaat Nederland dus veel geld kosten, maar uiteindelijk levert deze verordening waarschijnlijk nog veel meer op. Daarbij is een eerlijke verdeling van deze kosten en baten natuurlijk wel een belangrijk maatschappelijk en politiek aandachtspunt.

Ten tweede valt op dat er in het Impactassessment en het memo veel aandacht is voor de mogelijke juridische gevolgen van de verslechteringsverboden. Omdat deze verslechteringsverboden echter zijn vormgegeven als inspanningsverplichtingen en er slechts toe strekken dat de lidstaten moeten trachten om een significante verslechtering te voorkomen door het treffen van de nodige maatregelen, zouden deze niet tot additionele vergunningplichten hoeven te leiden.⁴⁹ In de Kamerbrief over het Impactassessment geeft de minister evenwel aan dat niet is uit te sluiten dat een individuele toets bij bepaalde projecten zal moeten plaatsvinden. Het memo schetst daarvoor verschillende alternatieve opties, aldus de minister.⁵⁰ In het memo staat inderdaad dat de Natuurherstelverordening niet zonder meer vereist dat ook voor activiteiten buiten Natura 2000-gebieden een

vergunningstelsel wordt ingevoerd, maar dat een vorm van toetsing van activiteiten wel nodig zal zijn.

Daarnaast wijst het memo erop dat bij een project van groot openbaar belang in ieder geval een beoordeling per geval nodig is. Deze passage refereert aan artikel 4, veertiende lid, onder c, van de Natuurherstelverordening. Daaruit volgt dat buiten Natura 2000-gebieden het verslechteringsverbod niet van toepassing is op een verslechtering veroorzaakt door een plan of project van groot openbaar belang, waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, wat, zolang ‘een goede toestand’ nog niet is bereikt, per geval moet worden bepaald. Voor andere activiteiten (dus niet zijnde plannen of projecten van groot openbaar belang) geeft het memo, zoals gezegd, aan dat enige vorm van toetsing nodig zal zijn, maar dat een vergunningstelsel niet is vereist op grond van de Natuurherstelverordening. Dat schrijft de Natuurherstelverordening inderdaad niet voor. Als alternatieven voor een vergunningstelsel worden een uitbreiding van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten of het stellen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften genoemd. Dat is verbazingwekkend, want hoewel de verslechteringsverboden zijn vormgegeven als inspanningsverplichtingen, zijn deze, gelet op artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU, gebaseerd op het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel. Dat impliceert volgens mij dat er moet worden voorzien in een voorafgaande risico-beoordeling voor activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben op de gewenste goede toestand en dat de nationale bestuursrechter de toestemmingsverlening voor dergelijke activiteiten moet kunnen toetsen. Het Hof van Justitie van de EU benadrukt in zijn jurisprudentie over het Unierechtelijke voorzorgsbeginsel steeds dat bij het toestaan van activiteiten die risico’s met zich brengen voor het milieu, de natuur of de volksgezondheid een voorafgaande wetenschappelijke risicobeoordeling door het bevoegd gezag moet worden verricht en dat niet mag worden volstaan met generieke instrumenten.⁵¹ Bovendien moeten deze beslissingen aan de rechter kunnen worden voorgelegd.⁵² In het PAS-arrest oordeelde het Hof van Justitie dat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zich niet verzet tegen een programmatische aanpak waarbij verschillende projecten niet meer aan een individuele beoordeling worden

48 Memo Analyse verplichtingen Verordening Natuurherstel van 17 januari 2024 van Berenschot.

49 Impactassessment Verordening Natuurherstel, 30 januari 2024, Berenschot en Arcadis.

50 Zie Kamerbrief “Impactassessment Europese Natuurherstelverordening” van 1 maart 2024, kenmerk DGNV/45838614.

51 HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

52 HvJ EU 3 oktober 2019, ECLI:EU:C:2019:824, AB 2020/337, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

onderworpen, maar dat dit alleen mogelijk is na een grondige en volledige toetsing van wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling van al deze projecten, die garandeert dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van deze projecten schadelijke gevolgen heeft, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.⁵³ Dus een cumulatieve voorafgaande beoordeling van meerdere activiteiten tegelijk werd op basis van de Habitatrichtlijn wel mogelijk geacht. Gelet op de onlosmakelijke samenhang tussen de Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening lijkt dat ook voor deze verordening te gelden. De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten of het stellen van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften bij mogelijk vergunningvrije activiteiten voorzien juist niet in een dergelijke voorafgaande (al dan niet cumulatieve) risicobeoordeling en lijken in zoverre als instrumenten voor de verslechtingsverboden niet verenigbaar met het Unierechtelijke preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel.

Ten derde valt op dat er in de Impactanalyse veel aandacht wordt besteed aan de mogelijke gevolgen van de herstelmaatregelen voor landbouwecosystemen. Daarover schrijft de Impactanalyse dat er al veel bestaand beleid is dat de hersteldoelen voor deze ecosystemen zou kunnen verwezenlijken. Daarbij wordt onder meer gewezen op het Nationaal Programma Landelijk Gebied (hierna: NPLG) en de Nationale Bijenstrategie. In de Impactanalyse wordt daarbij aangegeven dat dit beleid vrijwillig is en niet dusdanig is verankerd dat de garantie bestaat dat de uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt.⁵⁴ Bovendien is het NPLG door minister Wiersma in september 2024 alweer geschrapt.⁵⁵ Later worden nog het Natuurpact, het Programma Natuur en het Natuurplan genoemd als bestaand beleid dat de natuur zal versterken.⁵⁶ Het is echter de vraag of het bestaande beleid wel voldoende is om de hersteldoelen voor de landbouwecosystemen te kunnen halen. Bovendien is de vraag of wel uitsluitend met beleid kan worden volstaan of dat er bindende instrumenten, zoals instructieregels, nodig zullen zijn om de uitvoering van de nodige maatregelen te

waarborgen, nu de Natuurherstelverordening juist uitgaat van concrete doelen en termijnen die door de lidstaten moeten worden gehaald. De Omgevingswet kent, in navolging van eerdere programma's, zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en het PAS, het instrument van het programma, al dan niet met een programmatische aanpak.⁵⁷ Dat is een wettelijk instrument waarbij per gebied maatregelen kunnen worden vastgesteld in combinatie met omgevingswaarden of een andere milieudoelstelling en waarbij de beschikbare milieugebruiksruimte wordt verdeeld.⁵⁸ Die verdeling van die ruimte kan vergunningvrij of vergunningplichtig. Dit instrument lijkt goed aan te sluiten op de systematiek van de Natuurherstelverordening en invulling te kunnen geven aan het nationale herstelplan en het preventie- en het voorzorgsbeginsel. Dergelijke programma's kunnen, mits goed onderbouwd, ervoor zorgen dat Nederland niet 'op slot' gaat én dat de milieudoelstellingen tijdig worden gehaald.⁵⁹ Daarvoor is wel vereist dat de maatregelen in het programma toereikend en effectief zijn en de uitvoering hiervan is gegarandeerd. Bovendien moet de beschikbare milieugebruiksruimte voor activiteiten worden gemonitord en zodanig verdeeld worden dat een verdere verslechtering wordt voorkomen. Dat stelt strenge eisen aan een programmatische aanpak, maar staat niet per definitie in de weg aan het vergunningvrij toestaan van bepaalde activiteiten, zolang de effectiviteit van de herstelmaatregelen in het programma maar zodanig is dat hiermee op voorhand een verslechtering als gevolg van die activiteiten kan worden uitgesloten.⁶⁰ Gelet op het eerdergenoemde PAS-arrest lijkt een programmatische aanpak op basis van de Natuurherstelverordening mogelijk, mits hierbij het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel in acht worden genomen. Zo'n programma vergt uitvoerig voorafgaand onderzoek naar de effectiviteit van de herstelmaatregelen en een zorgvuldige allocatie van beschikbare milieugebruiksruimte die geen verslechtering met zich mag brengen. Dat vergt ook een systeem van monitoring en bijstelling in het geval van een dreigende verslechtering.

53 HvJ EU 7 november 2018, (Programma Aanpak stikstof) ECLI:EU:C:2018:882, AB 2018/436, m.nt. Ch. W. Backes.

54 Impactassessment Verordening Natuurherstel, 30 januari 2024, Berenschot en Arcadis, p. 25.

55 Zie Aanhangsel Handelingen II, 2024/25, nr. 277.

56 Zie de Kamerbrief Voortgang implementatie Natuurherstelverordening van 25 maart 2025, Kamerstukken II 2024/25, 33576, nr. 440.

57 Zie uitgebreider R. Kegge en G. Boogaard, De programmatische aanpak getoetst, *M en R* 2018/19.

58 Zie artikelen 3.4 tot en met 3.14a van de Omgevingswet voor het programma en de artikelen 3.15 tot en met 3.19 van de Omgevingswet voor het programma met een programmatische aanpak.

59 M.C. Brans, Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet, *TBR* 2014/166.

60 Zie in dit verband ook L.S. Braaksma, *The programmatic approach in environmental law, towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability*, 2023, dissertation University of Groningen, p. 275-276.

7. Conclusies

De Natuurherstelverordening kent concrete herstel-doelen en termijnen voor de lidstaten, maar kent geen directe verplichtingen voor ondernemers en particulieren.⁶¹ De Natuurherstelverordening vult de Habitatrichtlijn aan en doet niet af aan de reeds bestaande verplichtingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast voorziet de Natuurherstelverordening in een belangrijke uitbreiding van de Habitatrichtlijn omdat de verordening niet alleen ziet op habitats binnen Natura 2000-gebieden, maar op hele ecosystemen, dus ook buiten de Natura 2000-gebieden. Op korte termijn zal de voorbereiding van het natuurherstelplan voor de verschillende ecosystemen veel aandacht vergen, aangezien uiterlijk op 1 september 2026 het ontwerp van dit herstelplan bij de Europese Commissie ingediend moet zijn.⁶² Afhankelijk van de inventarisatie van de genoemde habitats in deze ecosystemen en de vraag of deze in een goede toestand verkeren, zal moeten worden bepaald welke maatregelen er per ecosysteem nodig zijn. Uitgaande van de ongunstige staat van instandhouding en de aanhoudende negatieve trend in en bij reeds aangewezen Natura 2000-gebieden valt niet te verwachten dat de overige in de Natuurherstelverordening bedoelde habitats in Nederland op grote schaal in een goede toestand zullen verkeren.

Bij de landbouwecosystemen kent de Natuurherstelverordening de verplichting om de biodiversiteit te verbeteren bij gronden die worden gebruikt voor landbouwproductie, zoals grasland. Tegelijk moet de duurzame voedselvoorziening in de EU worden gegarandeerd. De te treffen maatregelen zullen onder meer zien op het verminderen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de aanleg van diversiteitsrijke landschapselementen. Voor veel van die maatregelen kan worden teruggevallen op bestaand beleid. Ook zal nieuw beleid nodig zijn. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat de beleidsmaatregelen worden uitgevoerd en daarvoor is uiteindelijk een koppeling vereist met bindende instrumenten, zoals de omgevingsverordening en het omgevingsplan.

Voor de aangewezen habitats binnen de land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen gelden zogenoemde verslechtingsverboden. Die zijn vormgegeven als inspanningsverplichtingen, maar zijn daarmee niet betekenisloos geworden. De lidstaten zullen maatregelen moeten nemen om

een significante verslechtering van deze habitats te voorkomen. Indien de habitats niet in een goede toestand verkeren, geldt dat plannen of projecten van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, slechts mogen worden toegestaan na een individuele beoordeling. Voor andere activiteiten (dus niet zijnde plannen of projecten van groot openbaar belang) zal ook enige vorm van toetsing nodig zijn, maar is een vergunningstelsel niet vereist op grond van de Natuurherstelverordening. Gelet op het Unierechtelijke preventiebeginsel en voorzorgsbeginsel, die aan de Natuurherstelverordening ten grondslag liggen, en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU is aannemelijk dat een voorafgaande risicobeoordeling voor deze activiteiten nodig zal zijn, maar die kan worden ondergebracht in een programma met programmatische aanpak. Gelet op de huidige stikstofcrisis bestaat er veel weerstand tegen een extra vergunningstelsel, aanvullend op het reeds bestaande vergunningstelsel voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Dit verklaart de politieke wens om andere opties te verkennen die niet zullen leiden tot extra onderzoeksverplichtingen en administratieve lasten bij bedrijven en burgers. De geschetste opties van regulering door middel van een specifieke zorgplicht, al dan niet in combinatie met maatwerkregels en maatwerkvoorschriften overtuigen echter niet. Zolang de ecosystemen niet in een goede toestand verkeren, zal een voorafgaande beoordeling onvermijdelijk zijn. Wel zou deze voorafgaande beoordeling van activiteiten cumulatief ingebed kunnen worden in een programma met een programmatische aanpak. Daar lijkt de Natuurherstelverordening ruimte voor te laten en biedt de Omgevingswet een mooie kans voor.

Tot slot. Gaat de Natuurherstelverordening leiden tot een verdere juridificering en gaat Nederland verder op slot? Of is het vooral een storm in een glas water? Het valt niet te ontkennen dat de Natuurherstelverordening veel en wellicht vergaande maatregelen met zich zal brengen. Die verschillen echter per aangewezen ecosysteem duidelijk van karakter. Voor de landbouwecosystemen zullen verschillende herstelmaatregelen moeten worden getroffen. Daarvoor kan deels aangesloten worden bij bestaand beleid, maar zal ook nieuw beleid moeten worden ontwikkeld. Dat beleid zal bovendien moeten gaan doorwerken in bindende

61 P. Mendelts, De nieuwe Natuurherstelverordening na behandeling door het Europees Parlement, *M en R* 2023/88.

62 Artikel 16 van de Natuurherstelverordening.

instrumenten, zoals omgevingsverordeningen en omgevingsplannen. Daarnaast zullen de hiervoor beschreven verslechtingsverboden bij land-, kust- en zoetwaterecosystemen en mariene ecosystemen kunnen leiden tot een vergunningplicht bij plannen of projecten van groot openbaar belang die tot een verslechtering kunnen leiden. Dat is een categorie die vooral voor de overheid zelf van belang zal zijn. Voor het overige zullen de verslechtingsverboden volgens mij niet tot extra vergunningplichten hoeven te leiden als er wordt voorzien in een voorafgaande risicobeoordeling voor activiteiten die tot een verslechtering zouden kunnen leiden en er een effectief maatregelenpakket komt. Die risicobeoordeling kan ten grondslag worden gelegd aan een programma met een programmatische aanpak als bedoeld in de Omgevingswet. Anders dan het verslechtingsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn zullen de verslechtingsverboden er volgens mij niet toe hoeven te leiden dat allerlei activiteiten

vergunningplichtig zullen worden en dat Nederland verder op slot zal gaan. Daarvoor is wel vereist dat de effectiviteit van de herstelmaatregelen voldoende zeker is en dat deze maatregelen daadwerkelijk tijdig worden uitgevoerd. Dat zal, mede gelet op de aanzienlijke maatschappelijke kosten en baten die zijn gemoeid met de uitvoering van de Natuurherstelverordening, geen eenvoudige opgave zijn en veel vergen van zowel de overheid als van burgers en bedrijven. Kortom, de Natuurherstelverordening is zeker geen storm in een glas water, ook niet nadat het Europees Parlement de inhoud hiervan sterk heeft afgezwakt.

Over de auteur

Rogier Kegge is universitair docent bestuursrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Hij is gespecialiseerd in omgevingsrecht.