

# Het (Europees) natuurbeschermingsrecht: van behoud naar herstel?

M en R 2022/116



**Deze bijdrage betoogt dat de Habitatrictlijn op cruciale punten tekortschiet om natuurherstel te faciliteren; van zwakke normen die zien op klimaatadaptatie, de herintroductie van soorten en het verbinden van natuurgebieden – tot de ommissie om een deadline vast te stellen om de beoogde doelen te behalen. In dit kader wordt het Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende natuurherstel (kort) uiteengezet, hetgeen een paradigmaverschuiving introduceert op het gebied van natuurbescherming, ook buiten Natura 2000-gebieden. Dit voorstel vereist een holistische kijk op biodiversiteit en natuur, als integraal onderdeel van wateren, steden en agrarische ecosystemen, en doet de vraag rijzen: hoelang kan een land als Nederland (nog) polderen met robuust natuurherstel?**

## 1. Introductie: de biodiversiteitscrisis als juridische crisis

Het gaat niet goed met de natuur in Europa, en in Nederland. Het rapport van het IPBES bevestigt waar ecologen al langer voor waarschuwen; de biodiversiteit gaat hard achteruit.<sup>2</sup> Dit komt mede door veranderingen in landgebruik, de uitputting van bodem en water, de (grootschalige) inzet van pesticiden, vervuiling, de introductie van invasieve soorten, klimaatverandering, stikstofdepositie en overexploitatie. Een lange optelsom, die kan uitmonden in een situatie waarin ons kikkerlandje wellicht zelfs de kikker verliest.<sup>3</sup> Op bepaalde velden waar ecologen in 1990 nog een groot aantal insecten konden meten is, dit recent bij eenzelfde meting, onder dezelfde omstandigheden, maar liefst gereduceerd met 75%.<sup>4</sup> Een trend van verlies die, naast het

doen rijzen van intrinsieke en morele bezwaren, ook onze voedselveiligheid en volksgezondheid in gevaar kan brengen.<sup>5</sup> Dit alles heeft onder toezien oog plaatsgevonden van het (Europees) milieurecht. Met name de Habitatrictlijn, de hoeksteen van het natuurbeschermingsrecht, heeft gelet op de aanhoudende achteruitgang van de natuur kritiek gekregen vanuit de literatuur.<sup>6</sup>

In deze context moet worden opgemerkt dat de Habitatrictlijn een ijzersterk instrument is dat *behoud* van natuur meermaals heeft afgedwongen. Art. 6 lid 2 en 3 van de Habitatrictlijn zijn voorbeelden van normen die *behoud* faciliteren; van de PAS-uitspraak hier op eigen bodem tot de rechtszaken omtrent het *Białowieża* oerbos in Polen: Natura 2000-gebieden zijn *op papier* beschermd tegen verslechtering, en tegen de negatieve effecten van projecten met significante gevolgen.<sup>7</sup> Toch moet er aandacht zijn voor het cruciale onderscheid tussen *behoud* en *herstel*. Een plicht tot *behoud* ziet namelijk op de instandhouding van natuurgebieden in de staat zoals deze is vastgesteld bij het aanwijzen van het gebied, terwijl normen gericht op *herstel* het gebied in een voormalige (historische) staat trachten te brengen, door de schade die is aangebracht door soorten te (her)introduceren, bodemflora te herstellen, natuurgebieden met elkaar te verbinden of door infrastructuur te verwijderen.<sup>8</sup>

Dit onderscheid is van belang, omdat veel natuurgebieden in Nederland al decennialang achteruitgaan. Zo zijn heidegebieden onder druk komen te staan, niet alleen vanwege (cumulatieve) en opstapelende stikstofdepositie, maar tevens door de effecten van verdroging gekoppeld aan klimaatverandering, hetgeen elkaar versterkt.<sup>9</sup> In een groot aantal Nederlandse ecosystemen – zowel binnen als buiten

1 Niels Hoek is PhD-onderzoeker verbonden aan het Europees Universitair Instituut (EUI). Deze bijdrage is gebaseerd op (Engelstalig) onderzoek uitgevoerd onder het Centrum voor Staat en Recht (SteR), Radboud Universiteit.  
2 Intergovernmental Panel on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019.  
3 *Rode lijsten: soort van Rode Lijst Amfibieën*, <https://minlnv.nederlandsesoorten.nl/content/rode-lijsten-soort-van-rode-lijst-amfibieën>.  
4 C.A. Hallmann e.a., 'More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas', *PLOS ONE* 2017, Volume 12, Issue 10.

5 C.N. Herndon & R. Butler, 'Significance of Biodiversity to Health', *Biotropica* 2010, Volume 42, Issue 5, p. 558; A. Ehrlich & G. Daily, 'Food Security, Population and Environment', *Population and Development Review* 1993, Volume 19, Issue 1, p. 1.  
6 In het bijzonder kan dit punt aan prof. Jonathan Verschuuren worden toegeschreven voor zijn onderzoek over het functioneren van de Habitatrictlijn; J. Verschuuren, 'Climate change: Rethinking restoration in the European Union's birds and Habitats Directives', *Ecological Restoration* 28/4, p. 431; J. Verschuuren, 'Restoration of protected lakes under climate change: What legal measures are needed to help biodiversity adapt to the changing climate? The case of Lake IJssel, Netherlands', *SSRN Electronic Journal* 2019; P. Cardoso, 'Habitats Directive species lists: urgent need of revision', *Insect Conservation and Diversity* 2011, Volume 5, Issue 2, p. 169-174 p. 169; A. Cliquet e.a., 'Adaptation to climate change: Legal challenges for protected areas', *Utrecht Law Review* 2009, Volume 5, Issue 1, p. 158; N. Hoek, 'The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and N Deposition', *European Energy and Environmental Law Review* 2022, Volume 31, Issue 1, p. 41-53.  
7 HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882; HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.  
8 E. Higgs, *Nature by design*, Cambridge: MIT 2003.  
9 J. Fagúndez, 'Heathlands confronting global change: drivers of biodiversity loss from past to future scenarios', *Annals of Botany* 111/2, p. 151.

het Natura 2000-netwerk – is daardoor enkel en alleen *behoud* niet voldoende om de trend van achteruitgang te doorbreken; robuust herstel is nodig.<sup>10</sup> In dit kader gaat deze bijdrage in op de vraag in hoeverre de Habitatrictlijn een effectief instrument is om natuurherstel te faciliteren, en daarbij haakt het aan op eerdere (Engelstalige) publicaties van de auteur.<sup>11</sup> Tevens wordt het Voorstel voor de *Verordening natuurherstel* uiteengezet en geanalyseerd in het kader van de zorgpunten van de Habitatrictlijn, aangezien hier een paradigmaverschuiving is aangekondigd door de Europese Commissie.<sup>12</sup> Dit nieuwe instrument zou, indien aangenomen, de Habitatrictlijn op cruciale punten aanvullen en tegelijkertijd een ambitieuzere vorm van natuurherstel vereisen van de Nederlandse staat.

## 2. De Habitatrictlijn: een instrument met zwakke plekken gelet op natuurherstel?

Deze paragraaf gaat kort in op de zwakke plekken en zorgpunten van de Habitatrictlijn, aan de hand van een normatief kader geijkt op natuurherstel. De gehele linie van kritiek op deze richtlijn kan, gelet op de reikwijdte van dit artikel, niet in zijn totaliteit worden behandeld. Een aantal punten verdienen echter verdere reflectie. Ten eerste moet worden opgemerkt dat de Habitatrictlijn geen *specifieke* normen formuleert met het oog op natuurherstel. De Habitatrictlijn verplicht *algemeen* natuurbeheer, op grond van art. 6 lid 1 van de richtlijn; Natura 2000-gebieden die in een slechte staat verkeren, dienen richting een gunstige staat van instandhouding te worden gebracht, waar beheersmaatregelen een belangrijk middel zijn om dit te bewerkstelligen. Binnen deze norm is er ruimte voor de *progressieve realisatie* van dit doel; aangewezen gebieden dienen over een verloop van tijd – en in theorie zo snel mogelijk – in de reeds genoemde *gunstige staat van instandhouding* te worden gebracht, met ecologische vereisten als leidraad.<sup>13</sup> In andere woorden, instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen om natuur te *behouden*, waarbij het verslechteringsverbod voorschrijft dat de toestand niet verder afglijdt.

Desalniettemin kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij dit model gericht op behoud. Zo ontbreekt een gerichte deadline om deze doelen te behalen, in sterk contrast met andere EU-instrumenten zoals de Kaderrichtlijn Water, waar een duidelijk tijdspad wordt uitzet.<sup>14</sup> Natuurherstel raakt zodoende eerder op de lange baan

onder het mom van de 'progressieve realisatie' van de instandhoudingsdoelen. Bovendien is het uitgangspunt van de instandhoudingsmaatregelen gekenmerkt door de ecologische situatie zoals aangetroffen op het moment van *aanwijzen* van het Natura 2000-gebied. Door deze recente '0-meting' wordt het *shifting-baseline*-syndroom in stand gehouden: een collectief gebrek aan kennis vanuit een natuurhistorisch perspectief.<sup>15</sup> Alhoewel het controversieel kan zijn om verder terug te kijken, heeft Europa (en Nederland) de afgelopen decennia en eeuwen veel soortenrijkdom verloren door toedoen van de mens.<sup>16</sup> Van de Europese wisent tot de grote hoefijzerneus.<sup>17</sup> Met dit gegeven in het achterhoofd is het zodoende een zwakke plek, vanuit het perspectief van natuurherstel, dat dit verlies buiten de reikwijdte van de regimes valt.

Een tweede zorgpunt is dat de *kwantiteit* van soorten op de bijlages van de Habitatrictlijn zeer summier van aard is.<sup>18</sup> Gehele ecologische groepen, van schimmels tot ongewervelden, zijn ondervertegenwoordigd of ontbreken in zijn totaliteit in de richtlijn, terwijl nieuw ecologisch onderzoek de cruciale functie van deze groepen met klem onderschrijft voor het herstel van ecosystemen.<sup>19</sup> Dit probleem speelt al langer. De bijlages van de Vogel- en Habitatrictlijnen worden amper uitgebreid in het licht van ecologische ontwikkelingen, noch wordt de noodzaak om structureel onderzoek te doen naar de huidige status van kwetsbare soorten of habitattypes, die zich buiten de lijsten begeven, onderkend in juridisch bindende normen. Hierdoor is de uitbreiding van de beschermde lijsten een *politiek* en *rigide* proces, in plaats van een *ecologisch* en *adaptief* proces. Bovendien ontstaat – gelet op deze constructie – een risico op tunnelvisie in natuurbeheer. Natuurbeheer voor een specifieke soort, komt niet *automatisch* ten goede aan andere soorten, zoals regelmatig wordt aangenomen. Zo is het afplaggen van heidegebieden gunstig voor heideplanten, maar ongunstig voor hagedissen en holendieren die hierdoor verstoord worden.<sup>20</sup> Kortom; de natuur *kapot beheren*

10 N. Hoek, 'The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and N Deposition', *European Energy and Environmental Law Review* 2022, Volume 31, Issue 1, p. 43.  
 11 N. Hoek, 'The Habitats Directive and Heath: The Strain of Climate Change and N Deposition', *European Energy and Environmental Law Review* 2022, Volume 31, Issue 1, p. 41-53; N. Hoek, 'A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?', *European Energy and Environmental Law Review* 2022, Volume 31, Issue 5, p. 320-333.  
 12 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM/2022/304 final.  
 13 Richtlijn 92/43/EEG, (PbEG 1992, L 206).  
 14 Richtlijn 2000/60/EG, (PbEU 2014, L 311).

15 Y. Epstein, 'Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf', *Journal of Environmental Law* 28/2, p. 221; M. Soga & K. Gaston, 'Shifting baseline syndrome: causes, consequences, and implications', *Frontiers in Ecology and the Environment* 16/4, p. 222.  
 16 T. Flannery, *Europe: the first 100 million years*, Londen: Penguin Books Ltd. 2018.  
 17 O. Havermans, 'Komt de grote hoefijzerneus naar Nederland? Waarom vleermuizen tellen spannend blijft', *Trouw* 29 oktober 2022, <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/komt-de-grote-hoefijzerneus-naar-nederland-waarom-vleermuizen-tellen-spannend-blijft-bacda021/>.  
 18 P. Cardoso, 'Habitats Directive species lists: urgent need of revision', *Insect Conservation and Diversity* 2011, Volume 5, Issue 2, p. 169; N. Hoek, 'A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?', *European Energy and Environmental Law Review* 2022, Volume 31, Issue 5, p. 320.  
 19 C. Gehring & A. Bennett, 'Mycorrhizal Fungal-Plant-Insect Interactions: The Importance of a Community Approach', *Environmental Entomology* 2009, Volume 38, Issue 1, p. 102.  
 20 S. Hunink, 'Uitzondering Soortenbeschermingsverboden', *Tijdschrift natuurbeschermingsrecht* 2021, p. 21; 'We beheren onze natuur kapot', *Nature Today* 2021, [www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=27491](https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=27491); M. Neeffjes, 'Plaggen of niet plaggen, dat is de vraag', *Vakblad Natuur, Bos en Landschap* 2006, p. 22-23.

is mogelijk, en de vraag rijst dan ook of (en hoe) we natuurbeheer holistisch kunnen benaderen.

Een aanvullend, en derde, punt van kritiek is dat de richtlijn tekortschiet als het gaat om het creëren van een *ecologisch netwerk* en het *herintroduceren van soorten*. Diverse internationale milieuverdragen schrijven meer ambitie voor op deze cruciale punten. Zo stipuleert het Verdrag van Bern om herintroductie van soorten ‘aan te moedigen’, terwijl de Habitatrichtlijn slechts spreekt over het ‘bestuderen van mogelijkheden’.<sup>21</sup> De herintroductie van *bio-bouwers* heeft immers een gunstig effect op biodiversiteit.<sup>22</sup> Om een voorbeeld te noemen; de Europese wisent vervult een belangrijke ecologische rol door zijn interacties met vegetatie en bodem – waar overige soorten van profiteren. Het argument kan worden gevoerd dat, mede door de zwakke normen in de Habitatrichtlijn op het vlak van herintroductie, concrete actie uitblijft. Dezelfde discrepantie valt op te merken omtrent het bewerkstelligen van een ‘ecologisch netwerk’ in Europa.<sup>23</sup> Het Verdrag van Bonn, waar Nederland en de EU ook lid van zijn, roept de respectievelijke lidstaten op om obstakels tussen natuurgebieden te verwijderen.<sup>24</sup> Het UN-Biodiversiteitsverdrag gaat verder en onderschrijft de noodzaak, in een *COP Decision*, om natuur te verbinden.<sup>25</sup> De gedachte hierachter is dat het verbinden van natuurgebieden een gunstig effect heeft – omdat diersoorten kunnen uitwijken bij extreme weersomstandigheden of beperkt voedselaanbod, indien nodig. Art. 10 van de Habitatrichtlijn is echter op dit vlak vrijblijvend geformuleerd, daar het stelt dat ‘wanneer de Lidstaten zulks (...) nodig achten, en met name om Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken, streven zij ernaar een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna’. Mede door deze beleidsvrijheid heeft een ecologisch netwerk in de praktijk zich niet ontwikkeld: Natura 2000-gebieden zijn vaak eilandjes, maar (nog) zonder ‘veerboot’.<sup>26</sup>

Een vierde, en tevens laatste punt, dat relevant is om te noemen, is dat de Habitatrichtlijn geen specifieke of directe normen kent die zien op *klimaatadaptatie* in natuurgebieden. Deze omissie is te verklaren, gelet op het feit dat de Habitatrichtlijn reeds dertig jaar oud is – aangenomen in een tijdgeest waarin klimaatverandering nog niet hoog op de politieke agenda stond. In principe vereist art. 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn echter dat in Natura

2000-gebieden klimaatadaptatie wordt meegenomen in het beheer.<sup>27</sup> Zodoende hebben auteurs betoogd dat de Habitatrichtlijn *climate-proof* is.<sup>28</sup> Desalniettemin kan worden aangevoerd dat het Europees natuurbeschermingsrecht aanvullende *specifieke en proactieve* normen dient te formuleren waardoor klimaatadaptatie in natuurgebieden een breed gedragen urgentie krijgt. Zo stelt het Akkoord van Parijs de wereldwijde adaptatiedoestelling ‘om het adaptatievermogen te vergroten, de veerkracht te versterken en de kwetsbaarheid voor klimaatverandering te vermindere’.<sup>29</sup> Voorbereidingen op extreme weersomstandigheden, zoals extreme droogte, zijn cruciaal ongeacht de huidige staat van instandhouding.<sup>30</sup> Op dit moment is klimaatadaptatie slechts een onderdeel van een van de (talloze) mogelijkheden om een toekomstige, gunstige staat van instandhouding te bereiken. Gelet op de huidige gebrekkige implementatie, groeit zodoende de roep om klimaatadaptatie *expliciet* door te laten klinken in het natuurbeschermingsrecht.

De vraag rijst hoe deze – en andere – zorgpunten in Brussel zijn aangekomen. Op dit vlak kan men spreken over een U-bocht. In 2016 zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen middels een *fitness-check* beoordeeld als een geschikt instrument om de doelen te behalen, waarbij het pijnpunt voornamelijk werd geplaatst bij de gebrekkige implementatie van Europese natuurrichtlijnen in de diverse lidstaten.<sup>31</sup> Mede hierdoor is besloten dat deze richtlijnen *zelf* niet inhoudelijk worden herzien. De *fitness-check* heeft de tand des tijds echter niet (helemaal) doorstaan. Immers, de conclusie kan worden getrokken dat de Habitatrichtlijn op cruciale punten, vanuit een normatief kader geijkt op herstel, tekortschiet: de doelen zien immers slechts op *behoud* van Natura 2000-gebieden. Na een breed gedragen burgerinitiatief, aanvullende druk vanuit verschillende ngo’s, en een mandaat voortvloeiend uit de Green Deal, heeft de Europese Commissie zodoende een nieuw wetgevingsvoorstel gedaan. In dit voorstel worden ambitieuze doelen gesteld om de huidige capaciteit van het natuurbeschermingsrecht aan te schroeven – hetgeen bestaande zorgpunten, op eerste gezicht, zou kunnen wegnemen. Deze nieuwe ontwikkelingen worden in de volgende paragraaf besproken.

21 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Bern, 1979).  
 22 W.J. Bond, ‘Keystone Species’, *Biodiversity and Ecosystem Function* 1994, p. 237.  
 23 J. Verschuuren, ‘Connectivity: is Natura 2000 only an ecological network on paper?’, in: C. Born e.a. (red), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s Best Hope?*, Abingdon: Routledge 2015.  
 24 Verdrag van Bonn (1979), Besluit 82/461/EEG (PbEU 2006, L 166).  
 25 UN-Biodiversiteitsverdrag, Besluit X/31 betreffende Biodiversiteit en Klimaatverandering.  
 26 J. Verschuuren, ‘Connectivity: is Natura 2000 only an ecological network on paper?’, in: C. Born e.a. (red), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s Best Hope?*, Abingdon: Routledge 2015.

27 Richtlijn 92/43/EEG (PbEG 1992, L 206).  
 28 A. Trouwborst, ‘The Habitats Directive and Climate Change: Is the Law Climate Proof?’, in: C. Born e.a. (red), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s Best Hope?*, Abingdon: Routledge 2015.  
 29 Overeenkomst van Parijs (PbEU L 282 van 19.10.2016), p. 4-18.  
 30 Stein e.a., ‘Preparing for and managing change: climate adaptation for biodiversity and ecosystems’, *Frontiers in Ecology and the Environment* 11/9, p. 510.  
 31 De fitnesscheck behelst een uitgebreid rapport waarin het functioneren van de richtlijnen zijn geëvalueerd op benchmarks zoals samenhang en effectiviteit. Zie Staff Working Document van de Europese Commissie 472 van 2016; [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf); *Advies van het Europees Comité van de Regio’s over de bijdrage aan de fitness check van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn* (PbEU C 51 van 10.2.2016), p. 48-52.

### 3. Nieuwe ontwikkelingen

#### 3.1 *Het Europese Voorstel voor een Verordening natuurherstel: een paradigmaverschuiving*

Deze paragraaf zal kort ingaan op de belangrijkste elementen uit het Voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening natuurherstel, zoals geformuleerd in juni 2022.<sup>32</sup> Het voorstel is onderdeel van de *European Green Deal*, en bouwt voort op de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en internationale afspraken – zoals het Akkoord van Parijs, het UN-Biodiversiteitsverdrag, en het UN-decennium van natuurherstel.<sup>33</sup> Bovendien zal de verordening – mits aangenomen – de Habitatrictlijn, maar ook de Kaderrichtlijn water, de Invasieve Exoten Verordening, en andere Europese milieuwetgeving aanvullen.<sup>34</sup> Hierbij moet worden benadrukt dat de verordening *naast* de Habitatrictlijn zal komen te staan, en geen vervanging is van de bestaande Europese natuurbeschermingsrichtlijnen. Het voorstel behelst, op eerste gezicht, een operationalisering van art. 6 lid 1 van de Habitatrictlijn – maar het accent verschuift van *instandhoudingsmaatregelen (behoud)* naar *herstelmaatregelen*. Bovendien ziet het voorstel op een breder scala aan ecosystemen en beperkt het zich uitdrukkelijk *niet* tot het Natura 2000-netwerk, hetgeen hieronder wordt besproken.

Het doel van de verordening is om 20% van het Europese grondgebied, zowel water als land, te herstellen voor het jaar 2050, met tussendoelen in 2030 en 2040; waardoor er zodoende sprake is van *upscaling*.<sup>35</sup> Daarnaast formuleert het voorstel nieuwe definities om de kwaliteit van natuurgebieden te duiden. Zo wordt een ‘goede conditie’ onder andere gedefinieerd als ‘*een staat waarin de belangrijkste kenmerken van een ecosysteem, namelijk de fysische, chemische, structurele en functionele kenmerken, de samenstelling en de landschaps- en zeelandschapselementen ervan, het hoge niveau van de ecologische integriteit, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om het duurzame voortbestaan ervan te waarborgen*’, hetgeen terug te lezen is in art. 3 lid 4 van het voorstel.<sup>36</sup> Tevens kan worden opgemerkt dat, binnen de nieuwe definities, er zowel aandacht is voor *kwaliteit en kwantiteit*.<sup>37</sup> Belangrijk is dat, om deze doelen te bereiken, verschillende nieuwe regimes voorgesteld zijn door de Europese Commissie, te weten: een *algemeen* regime gebaseerd op het bekende systeem van bijlages, en een aantal *ecosysteem-specifieke* regimes.

#### 3.2 *De verschillende regimes in het voorstel: van algemeen naar specifiek*

Een tweetal soorten regimes passeren de revue in het voorstel. Ten eerste, de *algemene* regimes – welke terug te vinden zijn in art. 4 en 5 van het voorstel. Art. 4 ziet in dit kader

op het herstellen van ecosystemen op *land*, terwijl art. 5 de *maritieme ecosystemen* beoogt te herstellen naar een ‘goede conditie’.<sup>38</sup> Deze regimes zijn gekoppeld aan de habitattypes die zich bevinden in bijbehorende bijlages.<sup>39</sup> Relevant is dat de Europese Commissie, aldus luidt het voorstel, de bijlages gedurende een periode van vijf jaar kan uitbreiden. De regimes bevatten stevige (en bindende) normen: zo dienden lidstaten de gebieden zowel te herstellen als opnieuw te vestigen. Hierbij is het voorgenomen doel dat in 2050 ten minste 90% van de reeds gevestigde habitattypes in een goede staat verkeert. Tevens is het verslechtingsverbod, bekend van de Habitatrictlijn, opgenomen met betrekking tot deze regimes. Afwijken van deze doelen kan onder strenge voorwaarden. Rechtvaardigheidsgronden zien op *force majeure*, onontkoombare habitattransformatie door klimaatverandering of zaken in het algemeen belang waarvoor geen alternatieven beschikbaar zijn.<sup>40</sup>

Naast de algemene regimes, welke gekoppeld zijn aan bijlages, kent het voorstel ook ecosysteem-specifieke regimes. Deze ecosysteem-specifieke regimes zien op stedelijke ecosystemen (art. 6), rivieren en uiterwaarden (art. 7), bestuivende populaties (art. 8), agrarische ecosystemen (art. 9) en beboste gebieden (art. 10).<sup>41</sup> Relevant is dat binnen deze regimes specifieke doelen worden geïntroduceerd, afgestemd op parameters gericht op het ecosysteem in kwestie. Zo dienen in uiterwaarden en rivieren onnodige barrières weggehaald te worden, moet de achteruitgang van bestuivende populaties omgedraaid worden richting een positieve trend voor 2030, en hebben beboste gebieden baat bij herstelmaatregelen op basis van specifieke indicatoren (zoals aanvullende verbindingen). Tevens is opvallend dat, naast klassieke objecten van bescherming binnen het natuurbeschermingsrecht, agrarische en stedelijke gebieden ook een bijdrage leveren aan het herstel van biodiversiteit.<sup>42</sup> Stedelijke gebieden dienen, aldus het voorstel, groenvoorzieningen te *behouden en uit te breiden*, gebonden aan strikte procentuele doelen en een trapsgewijze deadline – van 2030 tot 2050.<sup>43</sup> Daarnaast introduceert het voorstel normen in agrarische ecosystemen, om een opwaartse trend te bewerkstelligen met het oog op specifieke indicatoren, van de *grassland butterfly index* tot *high diversity landscape features*.<sup>44</sup> Maatregelen zoals de vernatting van veengebieden behoren binnen dit pakket.<sup>45</sup> In andere woorden, het herstellen van biodiversiteit wordt deels losgekoppeld van rigide bijlages, en opgerekt naar ecosystemen die – tot dusver – grotendeels buiten het natuurbeschermingsrecht vielen.

32 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM/2022/304 final.

33 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 2, 3.

34 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 4, 5.

35 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 34.

36 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 34, 35.

37 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 35.

38 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 36, 37.

39 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 36, 37.

40 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 37, 38.

41 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 39-41.

42 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 39, 40.

43 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 39.

44 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 40.

45 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 40.

3.3 ***Uitvoering in de lidstaten: top-down of bottom-up?***

Vervolgens een korte reflectie over de uitvoering van de verordening in de diverse lidstaten. Indien het voorstel wordt aangenomen, werkt de verordening *gelijk door* in de nationale rechtsorde gelet op art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) – waardoor het geen verdere omzetting behoeft.<sup>46</sup> In het kader van het behalen van de bovenstaande doelen is het ‘Nationale Herstel Plan’ (NHP) echter een belangrijk ‘top-down’-mechanisme. Dit mechanisme verplicht lidstaten om de doelen uit de verordening te vertalen naar een gericht actieplan; van *voorbereidende monitoring* tot het aanwijzen van *herstelgebieden*.<sup>47</sup> In andere woorden, de plannen strekken ertoe de doelen uit de *algemene* en *ecosysteem-specifieke regimes* concreet uit te werken, in de nationale context. Een aantal interessante elementen zijn van belang om te noemen. Zo sommeert een aanvullende Bijlage VII enkele (vrijblijvende) voorbeelden van mogelijke herstelmaatregelen; van het reduceren van lichtvervuiling in natuurgebieden tot het herstellen van visbestanden. Binnen het Nationale Herstel Plan (NHP) dienen lidstaten *ten minste* 70 jaar terug te kijken naar de toenmalige ecologische situatie – en ook wordt geacht dat lidstaten de gevolgen van klimaatverandering meenemen in dit kader.<sup>48</sup> Uiteindelijk stelt de Europese Commissie vast of de benodigde elementen – zoals geformuleerd in art. 12 van het voorstel – daadwerkelijk zijn vertegenwoordigd in het Nationale Herstel Plan (NHP).<sup>49</sup>

Het staat buiten kijf dat natuurherstel een complex dossier gaat worden in Nederland. Naar verwachting zullen (lokale) bestuursorganen een grote rol spelen in de verdere operationalisering van het nationale herstelplan, maar de absolute verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen (en de deadlines) ligt op het niveau van de lidstaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat, ondanks het vrijmaken van de fondsen in de Europese begroting voor *het bevorderen van biodiversiteit*, er een risico bestaat op het kruisen van natuurherstel met eigendomsrechten, jachtrechten en overige private constructies, hetgeen een object kan zijn voor aanvullend (juridisch) onderzoek. Deze bijdrage beperkt zich echter tot de analyse in hoeverre het voorstel de zwakke plekken en zorgpunten van de Habitatrictlijn mitigeert – of verhelpt.

4. **Analyse**

4.1 ***De zwakke plekken van de Habitatrictlijn: verholpen?***

De vraag rijst of de zwakke plekken van de Habitatrictlijn zijn verholpen in het kader van natuurherstel, in het geval dat deze verordening aangenomen wordt. Het antwoord op deze vraag is, zoals verwacht, complex en de effectiviteit

van de verordening zal afhangen van een breed scala van factoren, van de nationale implementatie tot de doortastendheid van de Europese Commissie in het geval dat lidstaten het laten afweten de gestelde doelen te halen. Tevens kan het voorstel nog verder worden afgezwakt in de wetgevingsprocedures en de verdere onderhandelingen. Toch is er ruimte voor een *positieve* analyse. De introductie van specifieke normen gericht op natuurherstel, met een historisch ijkpunt, mitigeert een gat binnen het natuurbeschermingsrecht – waar de verplichting tot *behoud* een lange tijd centraal heeft gestaan. Het *shifting-baseline*-syndroom wordt ook deels ondervangen, daar herstelmaatregelen zeventig jaar beslaan binnen de context van het Nationale Herstelplan. Kortom, de deur wordt op een kiertje gezet om natuurherstel te ondernemen vanuit een natuurhistorisch perspectief. Daarnaast moet worden benadrukt dat de introductie van een duidelijke (gefaseerde) deadline van 2030 tot 2050 een belangrijke stap is, aangezien een deadline ontbrak in de Habitatrictlijn. Hiermee sluit het Europees natuurbeschermingsrecht beter aan bij overige instrumenten van het Europees milieurecht en wordt er een hernieuwde urgentie geïntroduceerd om de doelen te behalen, binnen een concreet tijdspad.

Ten tweede moet worden benadrukt dat door het voornemen om (bindende) herstelmaatregelen in te voeren *buiten Natura 2000-gebieden*, zoals agrarische ecosystemen en stedelijke gebieden, het voorstel een holistisch perspectief op biodiversiteit introduceert.<sup>50</sup> Dat laatste is van belang, omdat biodiversiteit zich niet beperkt tot bos of heidegebied, maar in elke facet van onze samenleving terugkeert; van dorp tot boer.<sup>51</sup> Aanvullend is het toe te juichen dat de *status quo* wordt aangesterkt met het oog op klimaatadaptatie in natuurgebieden, doordat de nationale herstelplannen hier expliciet aandacht aan dienen te besteden. Het voorstel staat, in de huidige vorm, zodoende garant voor een *paradigmaverschuiving* binnen het Europees natuurbeschermingsrecht, waarbij specifieke normen gericht op natuurherstel de bestaande normen die zien op *behoud* aanvullen.

4.2 ***De zwakke plekken van de Habitatrictlijn: vergeten?***

Desalniettemin is er wel degelijk kritiek te leveren op het voorstel: nog niet alle zwakke plekken van het Europees natuurbeschermingsrecht zijn volledig gemitigeerd. Een drietal punten springt hierboven uit. Ten eerste kunnen er vraagtekens worden gezet bij de ambitie van het overkoepelende doel om 20% van land en zee in de Europese Unie – over de gehele linie – te herstellen. Dit betekent dat de bijdrages (met oog op natuurherstel) van de lidstaten in beginsel niet gelijk hoeven te zijn. Een *overkoepelend* doel is slecht, of op zijn minst onpraktisch, te handhaven. Binnen het Europees energierecht heeft dit model voor enig succes

46 Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (OJ C 326, 26.10.2012), p. 47-390; art. 288 VWEU.

47 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 41-46.

48 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 41, 43, 44.

49 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 43, 44.

50 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 39, 40.

51 Oke e.a., ‘Cities should respond to the biodiversity extinction crisis’, *Urban Sustainability* 1/1.

gezorgd, maar de vraag is nog of ditzelfde model effectief gaat zijn voor natuurherstel.<sup>52</sup> Bovendien beslaat het huidige Natura 2000-netwerk 18% van het Europese grondgebied, waardoor er een relatief kleine uitbreiding van natuurgebieden is voorgenomen.<sup>53</sup> Eerdere signalen omtrent het voorstel spraken over een doel van 30% – hetgeen aan zou sluiten bij de EU-biodiversiteitsstrategie 2030, en de voorlopige versie van *post-2020 Global Biodiversity Framework* van het UN-Biodiversiteitsverdrag.<sup>54</sup> Hierdoor kan worden geconstateerd dat, alhoewel er aandacht is voor de bevordering van de kwantiteit van natuurgebieden in het algemene regime, het *overkoepelende* doel niet volledig in lijn is met internationale ambities.

Een aanvullend punt van kritiek, is dat voor de herintroductie van soorten geen *expliciete* doelen zijn opgenomen, waardoor dit relatief zwakke onderdeel van de Habitatrictlijn niet wordt ondervangen. Ditzelfde gaat op voor verplichtingen die zien op connectiviteitsherstel. Het voorstel formuleert immers geen *kwantificeerbare bindende* doelen met het oog op het verbinden van natuurgebieden: het herstellen van verbindingen (ofwel: connectiviteit) tussen natuurgebieden dient slechts *'in acht genomen te worden'* in het brede kader van art. 4 en 5.<sup>55</sup> Een aantal *ecosysteem-specifieke regimes* binnen het voorstel, gericht op bossen en rivieren, verwoorden echter de noodzaak voor *connectiviteit* als een duidelijke indicator om na te streven, hetgeen een positieve ontwikkeling is met oog op dit component. Desondanks blijven, ook in deze regimes, concrete (percentuele) doelen uit.<sup>56</sup>

Een laatste punt van kritiek is dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het adaptatievermogen van de bijlages die gekoppeld zijn aan de algemene regimes van art. 4 en 5 van het voorstel. De Europese Commissie is immers slechts bevoegd om deze gedurende een periode van vijf jaar uit te breiden.<sup>57</sup> Dit mandaat kan tevens te allen tijde worden ingetrokken door de Raad en het Europees Parlement, waardoor het risico bestaat dat het opnemen van soorten en habitattypes een *politieke aangelegenheid* blijft, in plaats van een proces geworteld in de ontwikkelingen in de *ecologie*. Binnen dit kader moet ook worden opgemerkt dat de normen gericht op het aanmoedigen van onderzoek naar kwetsbare soorten zeer gering is. Onderzoek naar *bestuivende populaties* wordt door het voorstel met klem voorgeschreven (art. 7), maar deze verplichting zou, gelet op natuurherstel, ook uitgebreid kunnen worden naar

andere kwetsbare groepen: van schimmels tot megafauna. Concluderend: het voorstel heeft nog niet alle zwakke punten van het (Europees) natuurbeschermingsrecht ondervangen – maar is goed op weg.

## 5. Conclusie, de toekomst van natuur in Europa: bepaald door Nederland?

Een deel van de problemen in Natura 2000-gebieden is ongetwijfeld te verklaren aan de hand van (jarenlange) gebrekkige implementatie van de Habitatrictlijn, met het oog op de naleving van het verslechteringsverbod, en de voorgeschreven ondergrens als het gaat om het nemen van instandhoudingsmaatregelen. Toch is dit niet het hele verhaal. Het huidige (Europees) natuurbeschermingsrecht is een krachtig middel als het gaat om het faciliteren van behoud. Desalniettemin, door het achterwege blijven van specifieke normen gericht op herstel, kan het tweede deel van de puzzel worden verklaard. Het Voorstel voor een Verordening natuurherstel is zodoende een paradigmaverschuiving, waarbij bindende en vooral specifieke herstelmaatregelen de biodiversiteit moeten bevorderen – van de Nederlandse uiterwaarde tot het boerenlandschap.

Gelet op de huidige biodiversiteitscrisis is dit een welkome ontwikkeling, maar het doet toch de vraag rijzen: hoe gaat dit voorstel zich vertalen naar een polderland, waarbij een enkele verplichting tot behoud al op grootschalige protesten kan rekenen? Om onze toekomst veilig te stellen, in een gezonde leefomgeving waarbij voedselproductie, schone lucht, water en natuurgenot mogelijk blijven voor onszelf en toekomstige generaties, zal de knop – op termijn – om moeten van *natuurbehoud* naar *natuurherstel*. Vanuit dit startpunt baart het zorgen dat de Tweede Kamer recent een motie heeft aangenomen om zich te keren tegen het verslechteringsverbod in het voorstel.<sup>58</sup> Het (deels) tegenhouden van de Europese natuurherstelwet door Nederland, met als onderliggende reden de stikstofcrisis, is een heikel punt. Men dient na te gaan in hoeverre het wenselijk is om in 27 landen natuurherstel te doen wankelen, omdat de Nederlandse Staat (veel) te laat is gestart met het hanteren van juridisch kloppend stikstofbeleid.

Toch is er ruimte voor optimisme. Aan de ene kant formuleert het voorstel van de Europese Commissie ambitieuze overkoepelende doelen, maar aan de andere kant is er middels het instrument van het Nationale Herstelplan ruimte voor Nederland om deze doelen *zelf* in te kleuren en positieve veranderingen te bewerkstelligen in *samenspraak* met alle betrokken sectoren, in plaats van *tegenover* deze sectoren. Zodoende ontstaat er ruimte om de problematiek integraal aan te pakken; wij staan niet alleen voor een opgave om uitsluitend stikstof te reduceren, maar de milieuoopdracht gaat verder. Als dit voorstel wordt aangenomen, wordt dit gegeven in ieder geval op Europees niveau onderkend.

52 Dank aan mr. Max Muchmeyer voor zijn reflecties op deze parallelle problematiek in het Energierecht. Zie bijv. Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende de bevordering van het gebruik van groene energie (recast) PE/48/2018/REV/1 (OJ L 328, 21.12.2018), p. 82-209.

53 'Natura 2000 – Environment – European Commission', [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm).

54 'CBD Conference of Parties Recommendations Adopted by the Open-ended working Group – 2020 Global Biodiversity Framework', <https://www.cbd.int/doc/recommendations/wg2020-02/wg2020-02-rec-01-en.pdf>.

55 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 36-39.

56 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 39-41.

57 Voorstel voor een Verordening natuurherstel, p. 49.

58 *Kamerstukken II 2022/23*, 21 501-20, nr. 1852. Overigens moet worden opgemerkt dat dezelfde geluiden o.a. klinken in Zweden. G. Chapron, 'Sweden threatens European biodiversity', *Science* 378/6618, p. 364.