

NOTA NATUURHERSTELWET – COMPROMISVOORSTEL

Verhelst Advocaten

Bouwmeestersstraat 11
2000 Antwerpen

T +32 3 349 37 60
F +32 3 349 37 69
office@verhelst-law.be

www.verhelst-law.be

Van **Gregory VERHELST**

Aan **AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS**

Datum **20 november 2023**

58325 | VLAAMSE GEWEST - Advies juridische implicaties Verordening Natuurherstel (EF)

HOOFDLIJNEN

- Het geamendeerde ontwerp van natuurherstelwet bevat een aantal versoepelingen en nieuwe afwijkmogelijkheden ten opzichte van het oorspronkelijke commissievoorstel, weliswaar met behoud van de grote lijnen en ambities van het oorspronkelijke commissievoorstel.
- Het verslechteringsverbod uit het oorspronkelijke commissievoorstel werd behouden, maar werd samen met een aantal andere verbintenissen omgezet in inspanningsverbintenissen voor de lidstaten. Zulks doet evenwel geen afbreuk aan de principiële gehoudenheid van de lidstaten. Wel viseert het verslechteringsverbod enkel nog *'betekenisvolle'* verslechtingen, zodat het voorstel hier gealigneerd werd op de bepalingen van de Habitatrichtlijn.
- Het voorstel voorziet verplichtingen voor de lidstaten, niet voor de burgers en/of ondernemingen. De bepalingen inzake het recht op toegang tot de rechter werden uit het voorstel geschrapt. Het voorgaande doet er evenwel geen afbreuk aan dat de lidstaten gehouden zijn om, binnen hun appreciatievrijheid, geschikte maatregelen te treffen om de doelstellingen van het voorstel te realiseren. Indien de maatregelen vooropgesteld in het nationaal herstelplan hiertoe niet volstaan, zullen aanvullende maatregelen moeten getroffen worden. Bij een in gebreke blijven van de lidstaat, is het redelijkerwijze aan te nemen dat burgers en NGO's de naleving van deze verplichtingen in rechte zullen kunnen afdwingen.



Verhelst Advocaten BV is een onderneming met als doel het beoefenen van het beroep van advocaat en is ingeschreven bij de Kruispuntbank van Ondernemingen onder nummer 0440.455.422.

De algemene voorwaarden van Verhelst Advocaten zijn van toepassing op de geleverde diensten. Deze algemene voorwaarden zijn beschikbaar op verzoek en op de website www.verhelst-law.be. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald.

- Het voorstel voorziet geen rechtstreekse doorwerking naar individuele plannen en projecten (naar analogie met de habitattoets). Die doorwerking zou er mogelijk alsnog kunnen komen via een extensieve toepassing van het verslechtingsverbod door de rechtscolleges.
- Voor zover de lidstaten geschikte maatregelen treffen om de (stringente) doelstellingen geformuleerd in het voorstel te realiseren binnen de opgelegde deadlines, beschikken de lidstaten over een appreciatievrijheid om de gebieden te bepalen die het meest geschikt zijn om de natuurdoelen te realiseren, en om de maatregelen te kiezen die daarvoor het meest geschikt zijn. De lidstaten kunnen hierbij rekening houden met de diversiteit van situaties in de verschillende regio's van de Unie, zoals sociale, economische en culturele vereisten en regionale en lokale kenmerken, inclusief bevolkingsdichtheid.
- De verplichtingen van het voorstel inzake herstel van habitats die niet in goede toestand verkeren, zijn niet beperkt tot de Natura 2000-gebieden, ook al wordt tot 2030 een verplichte prioritering opgelegd voor deze gebieden. Na 2030 gelden voormelde verplichtingen voluit, ook buiten deze gebieden.

INHOUDSTAFEL

HOOFDLIJNEN	1
1. VRAAGSTELLING	4
2. ANALYSE	6
2.1 Verordening met rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde.....	6
2.2 Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen (art. 4)	7
2.2.1 Wijzigingen.....	7
2.2.2 Inhoud	9
2.2.3 Evaluatie.....	21
2.3 Herstel van landbouwecosystemen (art. 9).....	25
2.3.1 Wijzigingen.....	25
2.3.2 Inhoud	25
2.3.3 Noodrem	28
2.4 Nationale herstelplannen	29
2.4.1 Voorbereiding	29
2.4.2 Inhoud	30
2.4.3 Procedurele aspecten	32

DISCLAIMER: dit advies is enkel gebaseerd op de gegevens en stukken die ons bezorgd werden. Voor de uitvoering van onze diensten zijn wij afhankelijk van de aanlevering van correcte en volledige gegevens door de cliënt. Het advies is enkel bestemd voor de opdrachtgever van het kantoor. Het kantoor aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid ten opzichte van derden. De algemene voorwaarden, inclusief de daarin opgenomen aansprakelijkheidsbeperking tot het bedrag van de uitkering door de polis beroepsaansprakelijkheid, zijn van toepassing op alle door het kantoor geleverde diensten.

1. VRAAGSTELLING

1. Door de Europese Commissie werd op 22 juni 2022 een voorstel geformuleerd inzake een door het Europees parlement en de Raad aan te nemen verordening betreffende natuurherstel.

Het voorstel beoogt de biodiversiteit in de Europese Unie te beschermen en te herstellen en kadert mee in het beleid van de Europese Green Deal. De verordening richt zich op het herstel van ecosystemen en de bescherming van de biodiversiteit, door het creëren van een wettelijk kader voor natuurherstelprojecten in de EU.

2. Op 17 april 2023 hebben wij het toen voorliggende commissievoorstel aan een juridische screening onderworpen.
3. De Vlaamse regering heeft op 23 april 2023 standpunt bepaald over het toen voorliggende ontwerp, waarbij gevraagd werd om een aantal aanpassingen door te voeren. Met name werd door de Vlaamse regering gevraagd om het voorstel op de volgende punten te herzien:
 - De prioriteit van de Vlaamse Regering bestaat uit een duidelijke afbakening van het toepassingsgebied van de Natuurherstelwet. Er werd voor gepleit om de Natuurherstelwet verplicht van toepassing te maken op de Natura 2000 gebieden. Daarnaast zou de mogelijkheid moeten gelaten worden om, buiten die gebieden, bijkomende gebieden in het Natuurherstelplan op te nemen, om voor die zelf gekozen gebieden onder het toepassingsgebied van de Natuurherstelwet en haar financieringsmechanismen te vallen.
 - Nu het in het Vlaamse gewest reeds een uitdaging blijkt om tegemoet te komen aan de verplichtingen van de bestaande Habitat- en Vogelrichtlijn, werd ervoor gepleit om maximaal te aligneren op het begrippenkader van die richtlijn, en zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de verplichtingen van die richtlijnen.
 - Wat de doelstellingen betreft, moet een *'one size fits it all'*-aanpak met strategische doelstellingen op EU-niveau vermeden worden, omdat zulks, het *level playing field* van ondernemingen van kleine, dichtbevolkte lidstaten zal schaden.
 - Bijzondere aandacht moet gaan naar het risico dat de nieuwe natuurdoelen een hypotheek zouden kunnen leggen op de haalbaarheid van andere Europeesrechtelijke verplichtingen, inzonderheid in verband met hernieuwbare energie en de bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering en droogte.
 - Aangedrongen werd op een betere omschrijving van het begrip 'herstel' en het ijkpunt dat men daarvoor zou hanteren. Ook hier zou rekening moeten gehouden worden met de bevolkingsdichtheid, de bevolkingsgroei en de bestaande staat van de ruimtelijke ordening van de betrokken lidstaat.

- Ten slotte werd voorbehoud geformuleerd met betrekking tot de ruime delegaties die in het voorstel voorzag ten gunste van de Europese Commissie, wat haaks werd gebonden met het subsidiariteitsbeginsel.

4. In het kader van een zgn. dialoog tussen de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie werd inmiddels op 9 november 2023 een akkoord bereikt over een geamendeerde versie van het commissievoorstel.

De tekst van het geamendeerd voorstel werd ons in tabelvorm, maar met het nodige voorbehoud omtrent mogelijke bijkomende wijzigingen, bezorgd op 17 november 2023. Op 18 november 2023 werd een gecoördineerde versie van het voorstel met integratie van alle voorgestelde wijzigingen beschikbaar gesteld. Die gecoördineerde versie is nog onderhevig aan wijzigingen. Hiervoor moet dus voorbehoud gemaakt worden. Bovendien is enkel een Engelstalige versie beschikbaar, zodat eveneens voorbehoud moet gemaakt worden voor bepaalde uit het Engels vertaalde terminologie die in deze nota gehanteerd wordt.

In deze nota wordt de voorlopige nummering van de artikelen gehanteerd uit het geamendeerd voorstel. Die nummering is nog aan wijzigingen onderhevig.

5. Er wordt ons gevraagd om het geamendeerd voorstel aan een screening te onderwerpen, met - gezien het korte tijdsbestek - een focus op de volgende aspecten:
 - In welke mate zijn het de lidstaten die de geografische draagwijdte en de juridische gevolgen van de maatregelen uit de natuurherstelplannen bepalen;
 - De wijzigingen in de artikelen 4 en 9;
 - De nieuwe definitie opgenomen in artikel 3;
 - Draagwijdte van de zgn. noodremprocedure in het ontworpen artikel 22a;
 - De gewijzigde scope van het verslechteringsverbod en de mogelijke afwijkingen hierop.

Gelet op het bijzonder korte tijdsbestek voor opmaak van de juridische screening, blijft onze juridische screening strikt beperkt tot deze aspecten.

6. Allicht is het aangewezen dat deze screening geactualiseerd wordt eens de definitieve en gecoördineerde tekst (met finale nummering van de overwegingen en de artikelen) van het compromisvoorstel beschikbaar is.

2. ANALYSE

2.1 Verordening met rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde

7. Ook in de huidige voorstellen wordt gekozen voor een Europese verordening, eerder dan een richtlijn.
8. In onze eerdere screening hebben wij er reeds op gewezen dat een Europese verordening van rechtswege uitwerking heeft in de interne rechtsorde van de lidstaten, zonder dat daartoe verdere omzetting vereist is.¹

In overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie, wordt in de Belgische rechtspraak het principe van de primauteit van het unierecht op de interne regelgeving gehanteerd.² Zulks impliceert dus dat de verordening, eens aangenomen en in werking getreden, **rechtstreekse werking** krijgt in de Belgische rechtsorde, en voorrang krijgt op nationale wetgeving en nationale reglementen.

9. Burgers zullen zich ook op de bepalingen van de verordening kunnen beroepen, althans in zoverre het bepalingen betreft waaruit zij rechten kunnen putten. Of dit het geval is, moet voor de diverse bepalingen van de verordening geval per geval bekeken worden.

Strikt genomen, bevat de verordening enkel verplichtingen voor de lidstaten, en wordt aan de lidstaten een **beoordelingsmarge** gelaten om de maatregelen te bepalen die toelaten de in de verordening bepaalde natuurdoelen te bereiken binnen de opgelegde deadlines. In nogal wat gevallen bepaalt het voorstel dat op de lidstaten louter de verplichting rust om maatregelen te nemen om een bepaalde doelstelling te bereiken, zodat sprake is van een *'inspanningsverbintenis'*. Aldus wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat de uitgestippelde maatregelen niet volstaan om de doelstellingen bepaald door de verordening te bereiken. Het voorgaande doet er evenwel geen afbreuk aan dat de lidstaten principieel verplicht zijn om **geschikte maatregelen** te treffen om de door de verordening bepaalde doelstellingen te bereiken. De kwalificatie als inspanningsverbintenis doet, desgevallend, geen afbreuk aan het bindend karakter van de verplichtingen die in het voorstel opgenomen zijn.

10. Het commissievoorstel bevatte in het geschrapte artikel 16 een uitgewerkte regeling in verband met het **recht op toegang tot de rechter**. Die regeling werd integraal geschrapt in het thans

¹ Art. 288, tweede lid, VWEU. Zie ook K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 523 – 527.

² Cass. 14 januari 2016 (Belgische Staat / A.V.), RW 2017-18 (samenvatting), afl. 18, 704. Zie ook mijlpaalarrest Cass. 27 mei 1971 (Belgische Staat / NV Fromagerie Franco-Suisse 'Le Ski'), Arr.Cass. 1971, 959.

voorliggende voorstel, weliswaar met toevoeging in de preambule van een overweging die benadrukt dat het aan de nationale rechtbanken is om, ook los van een regeling in de verordening zelf, te voorzien in voldoende rechtsmiddelen om een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen op de terreinen die worden bestreken door het Unierecht.³

Het schrappen van de desbetreffende bepalingen in het voorstel impliceert inderdaad *niet* dat burgers geen mogelijkheid meer zouden hebben om de lidstaten in voorkomend geval te dwingen om geschikte maatregelen te treffen om de gestelde natuurdoelen te bereiken.⁴

11. Ten aanzien van individuele plannen en projecten voorziet het voorstel *niet* in een verplichte **toets op project- of planniveau**, zoals dat bv. wel het geval is met de habitattoets in het kader van de Habitatrictlijn.⁵ Nochtans kan niet uitgesloten worden dat aan het verslechtingsverbod een brede lezing gegeven wordt, zodat de naleving van dat verbod – desgevallend onder toezicht van de rechter – alsnog gevolgen zou kunnen hebben voor de mogelijkheid om goedkeuring te verlenen aan individuele plannen en projecten.

2.2 Herstel van terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen (art. 4)

2.2.1 Wijzigingen

12. Artikel 4 van het voorstel heeft betrekking op het herstel van de terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen. Een parallelle regeling inzake de *mariene* ecosystemen is voorzien in artikel 5 van het voorstel.
13. In het initiële voorstel van de Europese Commissie was sprake van duidelijk geformuleerde herstelverplichtingen in artikel 4, zowel binnen als buiten Natura 2000, waaraan ook duidelijke deadlines gekoppeld werden.

Op beide punten werd door het Europees Parlement gevraagd om het voorstel te herzien, namelijk door het toepassingsgebied te beperken tot de Natura 2000-gebieden en de uitdrukkelijke deadlines te schrappen.

Uit de dialoog is een voorstel gekomen dat bepaalde verbintenissen afzwakt, maar dat op voormelde essentiële punten wel veeleer aansluiting blijft zoeken bij het voorstel van de Europese Commissie.

³ Overweging 71b.

⁴ Zie ook H. SCHOUKENS en A. CLIQUET, ‘De Europese Natuurherstelwet op de rooster: balanceren op een dun koord’, *STORM* 2023/2, bijdrage 19, p. 19.

⁵ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

14. In het voorliggende compromisvoorstel werd overeengekomen dat er (*slechts*) tot 2030 een verplichte **prioritering** van herstelmaatregelen binnen Natura 2000 zal zijn. Deze prioritering betekent niet dat natuurherstelmaatregelen niet kunnen of niet zouden moeten worden uitgevoerd in andere gebieden.

Er werden ook mogelijke **versoepelingen** ingebouwd, waar gewenst gemotiveerd in te roepen door de betrokken lidstaten in hun nationaal herstelplan:

- Artikel 4.1: Lidstaten waar zeer veelvoorkomende en wijdverspreide habitats meer dan 3% van hun grondgebied beslaan, mogen een 10% lager percentage toepassen op het doel voor 2050 met betrekking tot het gebied van dergelijke habitatsoorten dat niet in goede staat verkeert. In dat geval worden de percentages voor de doelen in 2030 en 2040 ook dienovereenkomstig aangepast;
- Artikelen 4.2: Als een lidstaat van oordeel is dat het niet mogelijk is om tegen 2050 de noodzakelijke herstelmaatregelen in te voeren die vereist zijn om de gunstige referentieoppervlakte van een specifiek habitatype op 100% van het oppervlak te bereiken, kan deze het percentage instellen op een niveau tussen 90% en 100%. In dat geval worden de percentages voor de doelen in 2030 en 2040 ook dienovereenkomstig aangepast.

15. Verder bevatte het voorstel van de Europese Commissie een resultaatgericht *verslechtingsverbod* voor gebieden waar herstelmaatregelen werden opgelegd en die een goede toestand hebben bereikt en voor gebieden waar de habitatypes opgesomd in bijlage I voorkomen.

Het thans voorliggende voorstel behoudt het verslechtingsverbod, maar in een gemildere versie, waarbij voortaan ook slechts **betekenisvolle** verslechtingen geïsoleerd worden.

- In de *gebieden die moeten worden hersteld* zullen de lidstaten maatregelen moeten treffen met als doel te verzekeren dat een betekenisvolle verslechtering van deze gebieden niet optreedt.
- In de *gebieden waar de habitatypes voorkomen*, zullen de lidstaten 'zich inspannen' om maatregelen te treffen met als doel een betekenisvolle verslechtering te voorkomen, waarbij het toepassingsgebied wordt beperkt tot gebieden die in een goede toestand verkeren of die nodig zijn om de hersteldoelen te bereiken zoals uiteengezet in de Verordening.

Bovendien wordt een regeling ingevoegd, waarbij lidstaten buiten Natura 2000-gebieden, in afwezigheid van alternatieven, de vereiste van niet-verslechtering kunnen toepassen op het niveau van elke biogeografische regio van hun grondgebied voor elke habitatsoort en elk leefgebied van soorten, op voorwaarde dat dit aan de Europese Commissie wordt meegedeeld binnen 6 maanden na de datum van inwerkingtreding van de verordening.

Eén en ander wordt verder toegelicht.

2.2.2 Inhoud

(a) Herstel van habitats

16. Het thans voorliggende voorstel houdt in dat de lidstaten in hun nationale herstelplannen de noodzakelijke herstelmaatregelen moeten instellen die tegen 2030 ten minste 30% van de in bijlage I van het voorstel opgenomen habitattypes in terrestrische, kust-, en zoetwater-ecosystemen **die niet in goede staat verkeren**, weer in een goede staat herstellen.

Een ‘goede staat’ van een habitatype betekent volgens het thans voorliggende voorstel een toestand waarin de belangrijkste kenmerken, met name de structuur en functies, en de typerende soorten of typerende soortensamenstelling ervan, het hoge niveau van ecologische integriteit, stabiliteit en veerkracht weerspiegelen dat nodig is om de langetermijnhandhaving te waarborgen. Hierdoor wordt volgens de definitie in het ontwerp bijgedragen aan het bereiken of handhaven van een gunstige staat van instandhouding zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn.⁶

Bemerkt dat er dus geen gelijkschakeling is met het begrippenkader van de Habitatrichtlijn, waar autonome definities gehanteerd worden van de begrippen staat van instandhouding van natuurlijke habitats respectievelijk soorten.⁷ Wel wordt verduidelijkt dat de realisatie van een ‘goede staat’ *bijdraagt* aan het bereiken of handhaven van een gunstige staat van instandhouding.

Het ‘herstel’ wordt in het thans voorliggende voorstel omschreven als het actief of passief bijdragen aan het herstel van een ecosysteem om de structuur en functies ervan te verbeteren, met als doel het behoud of de verbetering van biodiversiteit en ecosysteemweerbaarheid. Het herstel van ecosystemen volgens deze regelgeving gebeurt door het verbeteren van een habitatype naar een goede staat, het herstellen naar een gunstig referentiegebied, en het verbeteren van de kwaliteit en kwantiteit van een habitat van een soort in overeenstemming met de bepalingen van het voorstel van verordening.⁸

In het thans voorliggende voorstel geldt deze verplichting voor ten minste 30% van de totale oppervlakte van *alle* habitattypes die niet in goede staat verkeren, in plaats van 30% van de oppervlakte van *elk afzonderlijk* habitatype.

⁶ Art. 3, 4°.

⁷ Art. 1, e) en i) Habitatrichtlijn.

⁸ Art. 3, 3°.

Tegen 2040 zouden herstelmaatregelen moeten toegepast worden in de nationale herstelplannen ten aanzien van minstens 60% van de totale oppervlakte van elke aangetaste groep habitattypes die niet in goede staat verkeert, en dit percentage wordt op minstens 90% gebracht tegen 2050.⁹ Hier gelden de percentages dus wel ten aanzien van *elke* groep habitattypes.

17. Deze verplichtingen zijn **niet** beperkt tot de Natura 2000 – gebieden van de lidstaten, maar wel wordt in het voorstel bepaald dat de lidstaten *tot 2030* prioriteit dienen te geven aan herstelmaatregelen in gebieden die zich bevinden binnen Natura 2000-locaties.¹⁰ Die verplichte prioritering vervalt dus na 2030.

In de overwegingen in de preambule bij de verordening – die dus geen deel uitmaken van de verordenende tekst, maar die van belang zijn om de *ratio legis* te achterhalen en die dus door de rechter gehanteerd zullen worden om de verplichtingen waar nodig te interpreteren – wordt aangegeven dat die voorrang voor de Natura 2000 – gebieden voor de periode tot 2030 verklaard kan worden door de essentiële rol die deze gebieden spelen voor het natuurbehoud en om reden dat er voor die gebieden reeds bestaande verplichtingen zijn. Wel wordt in de preambule tevens aangegeven dat lidstaten de mogelijkheid in overweging zouden moeten nemen om in gebieden met habitattypes die in slechte staat verkeren buiten de Natura 2000 – gebieden herstelmaatregelen te treffen wanneer dit verantwoord wordt door specifieke plaatselijke omstandigheden en voorwaarden (*'specific local circumstances and conditions'*).¹¹

In de overwegingen in de preambule wordt gesteld dat het kader en de richtsnoeren van de Habitatrichtlijn voor het bepalen van de 'goede toestand' van beschermde habitattypen en voor het bepalen van 'toereikende kwaliteit en kwantiteit van de habitats van soorten' nuttig kunnen zijn om de op herstel gerichte streefdoelen voor die habitattypen en habitats van soorten vast te stellen. Een dergelijk herstel zal echter niet volstaan om het verlies aan biodiversiteit om te buigen en alle ecosystemen te herstellen. Daarom moeten op grond van specifieke indicatoren aanvullende verplichtingen worden vastgesteld om de **biodiversiteit van bredere ecosystemen** te verbeteren.¹² Die doelstellingen moeten aldus ruimer zijn dan enkel de Natura 2000 – gebieden, en bovendien wordt het ook noodzakelijk geoordeeld om duidelijke deadlines te bepalen. De Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn¹³ bepalen immers geen

⁹ Art. 4.1, eerste alinea.

¹⁰ Art. 4.1, tweede alinea.

¹¹ Overweging 27.

¹² Overweging 24.

¹³ Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 van het Europees Parlement en de Raad inzake het behoud van de vogelstand.

deadlines om een gunstige staat van instandhouding respectievelijk een herstel van de vogelpopulaties te bereiken.¹⁴

18. Er wordt in het uiteindelijke voorstel ook een soepeler regeling voorzien voor bepaalde zeer **veelvoorkomende en wijdverspreide habitattypes**.

Een zeer veelvoorkomend en wijdverspreid habitatype is een habitatype dat voorkomt in meerdere biogeografische regio's in de Unie met een verspreidingsgebied van meer dan 10.000 km².¹⁵

Lidstaten waar zeer veelvoorkomende en wijdverspreide habitats meer dan 3% van hun (Europees) grondgebied beslaan, mogen een tot 10% lager percentage toepassen op het doel voor 2050 met betrekking tot het gebied van dergelijke habitatsoorten dat niet in goede staat verkeert. In dat geval worden de percentages voor de doelen in 2030 en 2040 ook dienovereenkomstig aangepast. Deze afwijking kan evenwel alleen worden toegepast indien wordt gewaarborgd dat de verlaagde doelstelling niet in de weg staat aan het bereiken of handhaven van de gunstige staat van instandhouding zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn voor elk van die habitats op nationaal biogeografisch niveau.¹⁶

Natuurlijk is het te bekijken in welke mate deze versoepeling effectief toepassing zou kunnen vinden binnen het Vlaamse gewest.

(b) Bereiken gunstig referentiegebied

19. Met het oog op het herstel van die habitattypen zijn ook maatregelen vereist in **gebieden waar die habitattypen niet voorkomen** met als doel de oppervlakte te vergroten tot de oppervlakte die nodig is om het totale gunstige referentiegebied van elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen te bereiken.

Het '*gunstig referentiegebied*' betekent het totale oppervlak van een habitatype in een bepaalde biogeografische regio of mariene regio op nationaal niveau dat wordt beschouwd als het minimaal noodzakelijke om de langetermijnlevensvatbaarheid van het habitatype en zijn typerende soorten of typerende soortensamenstelling te waarborgen, evenals alle significante ecologische variaties binnen zijn natuurlijke verspreidingsgebied. Het bestaat uit het oppervlak van het habitatype en, indien dat oppervlak niet voldoende is, het oppervlak dat nodig is voor het herstel van het habitatype. Voor de habitatype vermeld in Bijlage I bij de Habitatrichtlijn,

¹⁴ Overwegingen 25 en 26.

¹⁵ Art. 3, 7a.

¹⁶ Art. 4.1a.

draagt dergelijk herstel bij aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding zoals bedoeld in deze richtlijn.¹⁷

20. Dergelijke maatregelen zijn uiterlijk in 2030 van toepassing op gebieden die ten minste 30 % uitmaken van de totale extra oppervlakte die nodig is om het totale gunstige referentiegebied van elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen te bereiken, één en ander zoals gekwantificeerd in het nationale herstelplan, ten minste 60 % van die oppervlakte tegen 2040 en 100 % van die oppervlakte tegen 2050.¹⁸

De lidstaten dienen dus de noodzakelijke herstelmaatregelen in te stellen, met als doel bovenvermelde doelstellingen te bereiken. Het voorstel is op dit punt enigszins afgezwakt zodat sprake is van een inspanningsverbintenis op het niveau van de maatregelen die moeten getroffen worden. Op het belang van deze kwalificatie wordt verder in deze nota ingegaan. Alleszins blijft sprake van een duidelijke verplichting om geschikte maatregelen te treffen – en desnoods aanvullende maatregelen te treffen – om de natuurdoelen te bereiken.

21. Ten aanzien van voormelde doelstellingen is in een afwijkingsmogelijkheid voorzien. Als een lidstaat van oordeel is dat het niet mogelijk is om tegen 2050 de noodzakelijke herstelmaatregelen in te voeren die vereist zijn om de gunstige referentieoppervlakte van een specifiek habitatype op 100% van het oppervlak te bereiken, kan deze het percentage instellen op een niveau tussen 90% en 100%. In dat geval worden de percentages voor de doelen in 2030 en 2040 ook dienovereenkomstig aangepast. De lidstaten kunnen dit lagere percentage bepalen in hun nationaal herstelplan, mits afdoende verantwoording.¹⁹

(c) Habitats van soorten

22. Verder zijn volgens het voorstel ook herstelmaatregelen vereist voor de habitats van de in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrichtlijn opgenomen soorten en voor de habitats van de onder de Vogelrichtlijn vallende in het wild levende vogels.

In aanvulling op de bovenvermelde herstelmaatregelen, nemen de lidstaten voor deze habitats de herstelmaatregelen die nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van die habitats te verbeteren, onder meer door ze te herstellen, en om de verbindingen te verbeteren, totdat toereikende kwaliteit en kwantiteit van die habitats is bereikt.²⁰

¹⁷ Art. 3, 5°.

¹⁸ Art. 4.2.

¹⁹ Art. 4.2a.

²⁰ Art. 4.3.

(d) Keuzevrijheid lidstaten

23. Behoudens een aantal flexibiliteiten waarop de lidstaten zich kunnen beroepen, zijn de lidstaten gebonden om geschikte maatregelen te treffen om de in het voorstel geformuleerde doelstellingen (territoriaal en temporeel) te realiseren, waarbij desnoods aanvullende maatregelen moeten getroffen worden wanneer gaandeweg zou blijken dat de in het nationaal herstelplan opgenomen maatregelen niet volstaan (*cf. infra*). Wat de geformuleerde doelstellingen betreft, is er dus slechts een zeer beperkte flexibiliteit. Wat de instrumenten betreft die ingezet zullen worden om die doelstellingen te bereiken, is er wel een zekere flexibiliteit.
24. Wat de **keuze van de herstelmaatregelen** betreft, verduidelijkt de preambule bij het voorstel dat de herstelmaatregelen toereikend en geschikt moeten zijn om zo snel mogelijk een goede toestand te bereiken en de gunstige referentiegebieden te verwezenlijken, opdat zij hun gunstige staat van instandhouding bereiken. Het is belangrijk dat de herstelmaatregelen de maatregelen zijn die nodig zijn om de tijdgebonden en gekwantificeerde gebiedsgebonden streefdoelen te halen.²¹

Om 'onbedoelde gevolgen' te vermijden, zouden lidstaten ook de te voorziene sociaal-economische impact en geschatte voordelen van de uitvoering van de herstelmaatregelen in overweging moeten nemen.²²

De nationale herstelplannen en de maatregelen om habitats te herstellen, evenals de maatregelen om te voorkomen dat habitats verslechteren, moeten ook rekening houden met de resultaten van onderzoeksprojecten die relevant zijn voor de beoordeling van de toestand van ecosystemen, het identificeren en implementeren van herstelmaatregelen, en monitoringdoeleinden. Waar van toepassing dienen zij ook rekening te houden met de **diversiteit van situaties in de verschillende regio's van de Unie**, in overeenstemming met Artikel 191(2) VWEU, zoals sociale, economische en culturele vereisten en regionale en lokale kenmerken, inclusief bevolkingsdichtheid.²³

25. Bij het vaststellen van de **meest geschikte gebieden** voor de herstelmaatregelen wordt uitgegaan van de beste beschikbare kennis en de meest recente wetenschappelijke bevindingen over de toestand van de habitattypen, gemeten aan de hand van de structuur en functies die nodig zijn voor de instandhouding ervan op lange termijn, met inbegrip van hun typische soorten, en van de kwaliteit en kwantiteit van de habitats van soorten. Hierbij wordt gebruik

²¹ Overweging 29.

²² Overweging 58.

²³ Overweging 63.

gemaakt van de informatie die is gerapporteerd op grond van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn.²⁴

Het voorstel bepaalt tevens dat, waar passend, rekening gehouden wordt met de diversiteit van situaties in verschillende regio's met betrekking tot sociale, economische en culturele vereisten, regionale en lokale kenmerken en bevolkingsdichtheid.²⁵

26. Gebieden waar de toestand van de habitattypen onbekend is, worden geacht niet in een goede toestand te verkeren. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de toestand van ten minste 90% van het totale verspreide oppervlak van habitatsoorten vermeld tegen 2030 bekend is. De toestand van alle gebieden van habitatsoorten moet tegen 2040 bekend zijn.²⁶
27. Bij de het bepalen van de herstelmaatregelen wordt rekening gehouden met de noodzaak van betere verbindingen tussen de habitattypen en met de ecologische vereisten van de soorten die in die habitattypen voorkomen.²⁷

(e) Verplichtingen in gebieden waarop herstelmaatregelen van toepassing zijn

28. De lidstaten moeten maatregelen treffen die erop gericht zijn om te verzekeren dat in gebieden waarop herstelmaatregelen van toepassing zijn de toestand van de in bijlage I opgenomen habitattypen **voortdurend verbetert** totdat een goede toestand is bereikt, en dat de kwaliteit van de habitats van soorten voortdurend verbetert totdat de toereikende kwaliteit van die habitats is bereikt.²⁸ De herstelmaatregelen moeten leiden tot een concrete en meetbare verbetering van de toestand van de ecosystemen.²⁹
29. Er geldt ook een **verslechteringsverbod**. Zonder afbreuk te doen aan de verplichtingen voortvloeiend uit de Habitatrictlijn, zullen de lidstaten maatregelen treffen (*'shall put in place measures'*) die erop gericht zijn te verzekeren dat gebieden waar een goede toestand is bereikt en waar de kwaliteit van de habitats van de soorten toereikend is geworden, niet *betekenisvol* verslechteren (*'do not significantly deteriorate'*).

²⁴ Art. 4.4.

²⁵ Art. 4.4 *in fine* i.o. art. 11.9a.

²⁶ Art. 4.4a.

²⁷ Art. 4.5.

²⁸ Art. 4.6.

²⁹ Overweging 30.

De vereiste van een ‘*significante*’ of ‘*betekenisvolle*’ verslechtering werd toegevoegd aan het oorspronkelijke commissievoorstel. De term ‘betekenisvol’ wordt verder *niet* gedefinieerd in het thans voorliggende voorstel.

Bemerkt dat ditzelfde begrip ook gehanteerd wordt in de Habitatrichtlijn, zowel in de context van het verslechteringsverbod (art. 6, lid 2) als in de context van de zgn. habitattoets (art. 6, lid 3), en dat ook daar een definitie ontbreekt. In de richtlijnen van de Europese Commissie bij de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn van 21 november 2018 wordt dit begrip als volgt nader toegelicht:

“Wat "significant" is, moet op een objectieve manier worden geïnterpreteerd. De significantie van de gevolgen moet worden vastgesteld met betrekking tot de specifieke kenmerken en ecologische omstandigheden van het beschermde gebied dat bij het plan of project is betrokken. Hierbij moeten met name de instandhoudingsdoelstellingen en ecologische kenmerken van het gebied in aanmerking worden genomen.”³⁰

In de nationale regelgeving is het concept van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone wel gedefinieerd in het Natuurdecreet, namelijk als *“een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) [...]”*.³¹

In het kader van de beoordeling van het al dan niet significant karakter van een aantasting in de context van de habitattoets kan rekening gehouden worden met de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied vastgesteld werden. Dat referentiekader ontbreekt voor de verslechtering van habitats buiten de contouren van Natura 2000-gebieden gesitueerd zijn. Wel kan rekening gehouden worden met de ecologische kenmerken van het gebied, en een aantal parameters. Voor habitattypes kan rekening gehouden worden met de mate van representativiteit van het type habitat, de oppervlakte van de habitat in het gebied en de relatieve oppervlakte ervan ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat

³⁰ Europese Commissie, ‘*Mededeling van de Commissie, Beheer van Natura-2000-gebieden - De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn*’, 21 november 2018, C-33/29. Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125%2807%29&from=ES> (laatst gecontroleerd: 20 november 2023).

³¹ Art. 2, 30° Natuurdecreet.

op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte, en natuurlijk met de actuele staat van instandhouding.³²

30. Om de aard en draagwijdte van deze verbintenissen beter te begrijpen, zijn in de preambule enkele nuttige bespiegelingen opgenomen:

*“It is important that Member States put in place measures which aim to ensure that the areas covered by habitat types falling within the scope of this Regulation subject to restoration measures show a **continuous improvement** until they reach good condition, and that Member States put in place measures which aim to ensure that they thereafter **do not significantly deteriorate**, so as not to jeopardize the long-term maintenance or achievement of good condition. **Not achieving these outcomes does not imply a failure to comply with the obligation to put in place measures suitable for reaching these outcomes.**”³³*

Hier wordt dus verduidelijkt dat het niet bereiken van de beoogde resultaten, *niet* impliceert dat niet voldaan is aan de verplichting om de noodzakelijke herstelmaatregelen te treffen.

De lidstaten zijn dus verplicht om, rekening houdend met de gestelde deadlines, geschikte maatregelen te bepalen, maar zij schieten niet (noodzakelijk) tekort wanneer het beoogde resultaat binnen de opgelegde termijn zou uitblijven.

Op de lidstaten rust een *inspanningsverbintenis*, geen *resultaatsverbintenis*. In de toelichting bij het compromisvoorstel wordt gewag gemaakt van een ‘*effort-based requirement*’.³⁴

Ten overvloede wordt erop gewezen dat ook een inspanningsverbintenis juridisch verplichtend is (het is immers nog steeds een *verbintenis*), namelijk op het niveau van de inspanningen die moeten geleverd worden. Daar wordt dan de toetsingsnorm van een *bonus pater familias* gehanteerd om na te gaan of effectief voldoende inspanningen geleverd werden.³⁵ Bij een inspanningsverbintenis verbindt de schuldenaar er zich dus toe om alle redelijke inspanningen te leveren die een normale en zorgvuldige schuldenaar in de gegeven omstandigheden zou leveren om het resultaat te bereiken.³⁶

³² *Ibidem*, C-33/21 – C/33/22.

³³ Overweging 35.

³⁴ *“In the final compromise, both paragraphs 6 and 7 of Articles 4 and 5 were kept but as effort-based requirements of slightly different strengths.”*

³⁵ W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, acco, 2021, 34-35.

³⁶ Cass. 26 februari 1962, Pas. 1962, I, 723.

Inzake *contractuele* verbintenissen bepaalt art. 5.72 N.BW:

- De **inspanningsverbintenis** is een verbintenis die de schuldenaar ervan verplicht om alle zorg te verstrekken die eigen is aan een voorzichtig en redelijk persoon om een bepaald resultaat te bereiken. Het bewijs van de fout van de schuldenaar rust op de schuldeiser.
- De **resultaatsverbintenis** is een verbintenis die de schuldenaar ervan verplicht om een bepaald resultaat te bereiken. Indien het resultaat niet wordt bereikt, wordt de fout van de schuldenaar vermoed, tenzij overmacht wordt aangetoond.

Het verschil tussen de twee types verbintenissen situeert zich dus voornamelijk op het niveau van het *bewijs* van de wanprestatie. Bij een resultaatsverbintenis wordt het bewijs van een fout geleverd door het loutere bewijs dat het resultaat niet is bereikt. In dat geval wordt de fout van de schuldenaar immers vermoed. Bij een inspanningsverbintenis moet de schuldeiser daarentegen aantonen dat de schuldenaar zich niet heeft gedragen zoals mag worden verwacht van een normaal zorgvuldige persoon, geplaatst in de zelfde omstandigheden.³⁷ De schuldeiser moet bewijzen dat er effectief een fout van de schuldenaar aan de oorsprong van de wanprestatie lag.³⁸

Ook een inspanningsverbintenis behelst een juridisch afdwingbare verbintenis in hoofde van de lidstaten, alleen situeert die verbintenis zich op het niveau van de inspanningen die de lidstaten dienen te leveren, zelfs al is het resultaat niet gewaarborgd. In geval van betwisting kan de rechter de draagwijdte van dergelijke ‘inspanningsverbintenis’ nog steeds streng uitleggen. In de context van biodiversiteit en bescherming van het leefmilieu – zie ook de preambule van het voorstel van verordening – zal de balans vermoedelijk snel doorslaan in het voordeel van de milieubelangen. Minstens zal hier toezicht mogelijk zijn om na te gaan of de lidstaten voldaan hebben aan hun verplichting om die maatregelen te treffen die geschikt zijn om de beoogde natuurdoelen te realiseren (kwalitatieve toets), dit op het areaal waarvan de omvang aan de hand van percentages vastgesteld wordt in het voorstel (kwantitatieve toets).

Art. 4.10 van het voorstel bepaalt nog steeds dat de lidstaten ‘ervoor zorgen’ (*‘shall ensure’*) dat er sprake is van een toename van habitatgebied in goede toestand totdat ten minste 90 % in een goede toestand verkeert. Dit is dus een duidelijke doelstelling waaraan de lidstaten gehouden kunnen worden, zelfs indien zij een bepaalde beleidsvrijheid genieten bij de vormgeving van hun nationaal herstelplan en zelfs indien zij eveneens beschikken over een

³⁷ Cass. 18 oktober 2001, *Arr. Cass.*, 2001, 1718.

³⁸ P. BRULEZ, “Over de draagwijdte van contractuele verbintenissen: garantie, resultaats- en middelenverbintenissen” in K. SWINNEN en M. MUYLLE (eds.), *De contractuele fout*, Brugge, Die Keure, 2019, 6.

beleidsvrijheid om de maatregelen in te stellen die erop gericht zijn om een betekenisvolle verslechtering te voorkomen.

31. Het voorstel voorziet in mogelijkheden om van deze verplichtingen af te wijken, waarbij een differentiatie wordt gehanteerd al naargelang het gaat om habitats *binnen* of *buiten* Natura 2000-gebied.

Aangenomen mag worden dat het gaat om afwijkingen die door de lidstaten geïntegreerd kunnen worden in hun natuurherstelplannen.

32. **Binnen de Natura 2000-gebieden** geldt dat de niet-nakoming van de verplichtingen gerechtvaardigd is indien dit wordt veroorzaakt door:

- a) Overmacht, inclusief natuurrampen;
- b) Onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering; of
- c) Een plan of project dat overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn is goedgekeurd.³⁹

33. **Buiten de Natura 2000-gebieden** is de niet-nakoming van deze verplichtingen gerechtvaardigd indien dit wordt veroorzaakt door:

- a) Overmacht, inclusief natuurrampen;
- b) Onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering;
- c) Een plan of project van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, wat per geval moet worden bepaald;
- d) Het handelen of het nalaten van derde landen waarvoor de betrokken lidstaat niet verantwoordelijk is.⁴⁰

Voor de toepassing van de rechtvaardigingsgrond onder *littera c*, worden hernieuwbare energieprojecten in de verordening alvast gekwalificeerd als zijnde van groot openbaar belang. De lidstaten kunnen ervoor kiezen om deze projecten vrij te stellen van de vereiste dat geen

³⁹ Art. 4.9.

⁴⁰ Art. 4.8.

minder schadelijke alternatieve oplossing voorhanden mag zijn, op voorwaarde dat een plan-MER of project-MER opgesteld werd, en kunnen hieromtrent nadere regels bepalen.⁴¹

34. Ten aanzien van bovenvermelde verplichtingen geldt nog een afwijkingsmogelijkheid voor zover het gaat om gebieden **buiten Natura 2000** en voor zover de afwezigheid van alternatieven aangetoond wordt. In dat geval mag het verslechteringsverbod voor elk habitatype en voor elke habitat van een soort toegepast worden *op het niveau van elke biogeografische regio op het grondgebied van de lidstaat*.⁴²

De intentie om van die mogelijkheid gebruik te maken, moet ter kennis gebracht worden van de Europese Commissie binnen een termijn van 6 maanden na de inwerkingtreding van de verordening.⁴³

In het nationaal herstelplan moeten in voorkomend geval **compenserende maatregelen** voorzien worden, en moet aangetoond worden dat deze afwijking mogelijk is zonder de doelstellingen van de verordening inzake natuurherstel in het gedrang te brengen.⁴⁴

De compensatiegebieden en de effectiviteit van de compenserende maatregelen zullen dan voorwerp moeten uitmaken van monitoring om ervoor te zorgen dat de eventuele verslechtering niet significant is op het niveau van elke biogeografische regio op het grondgebied van de lidstaat en om te waarborgen dat het behalen van de doelstellingen van de verordening inzake natuurherstel niet gehypothekeerd wordt.⁴⁵ Er dient hierover ook gerapporteerd te worden aan de Commissie.⁴⁶

(f) Verplichtingen in gebieden waar habitats voorkomen

35. De lidstaten zullen er ook naar streven om, uiterlijk op datum van publicatie van hun nationaal herstelplan, noodzakelijke maatregelen te treffen met als doel **betekenisvolle verslechtering** te voorkomen van gebieden waar de in bijlage I opgenomen habitattypen voorkomen, wanneer deze in een goede toestand zijn of noodzakelijk zijn om de hersteldoelen te bereiken.

⁴¹ Art. 5a.

⁴² Art. 4.7a.

⁴³ Art. 4.7a *in fine*.

⁴⁴ Art. 12.2, ca.

⁴⁵ Art. 17.1, ha.

⁴⁶ Artt. 18.1 en 18.2.

Hier is dus sprake van een inspanningsverbintenis (*'Member States shall ... endeavor to put in place necessary measures'*) om maatregelen te implementeren. Bovendien wordt het toepassingsgebied beperkt tot gebieden die in een goede toestand verkeren of die nodig zijn om de hersteldoelen te bereiken zoals uiteengezet in het voorstel.

Wat dit verslechteringsverbod betreft, wordt in de preambule toegelicht:

"It is also important that Member States endeavour to make efforts with the aim to prevent significant deterioration of areas covered by such habitat types that are either already in good condition or that are not in good condition and still not subject to restoration measures. Such measures are important to avoid increasing the restoration needs in the future and should focus on areas of habitat types, as identified by the Member States in their national restoration plans, that are necessary to restore in order to reach the restoration targets."⁴⁷

36. Het voorstel voorziet ook hier in mogelijkheden om van deze verplichting af te wijken, waarbij een differentiatie wordt gehanteerd al naargelang het gaat om habitats binnen of buiten Natura 2000-gebieden.
37. *Binnen* de Natura 2000-gebieden geldt dat de niet-nakoming van de verplichtingen gerechtvaardigd is indien dit wordt veroorzaakt door:
- a) Overmacht, inclusief natuurrampen;
 - b) Onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering; of
 - c) Een plan of project dat overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn is goedgekeurd.⁴⁸

Die regeling is dus volledig identiek aan deze voor de gebieden waar herstelmaatregelen van toepassing zijn.

38. *Buiten* de Natura 2000-gebieden geldt het verslechteringsverbod niet voor een verslechtering die veroorzaakt wordt door:
- a) Overmacht, inclusief natuurrampen;
 - b) Onvermijdelijke habitattransformaties die rechtstreeks het gevolg zijn van de klimaatverandering;

⁴⁷ Overweging 35.

⁴⁸ Art. 4.9.

- c) Een plan of project van groot openbaar belang waarvoor geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn;
- d) Het handelen of het nalaten van derde landen waarvoor de betrokken lidstaat niet verantwoordelijk is.⁴⁹

Bij de uitzondering voorzien in *littera c* valt het op dat de toevoeging ontbreekt dat de beoordeling van die uitzonderingsgrond ‘*geval per geval*’ moet gebeuren. Dit verschil in formulering wordt gesignaleerd in de preambule⁵⁰, zonder toelichting wat daarvan het gevolg moet zijn. Het is *prima facie* ook niet duidelijk waarom hier gekozen wordt voor een verschil in formulering, en wat hiervan het beoogde gevolg is.

Ook hier geldt dat hernieuwbare energieprojecten van rechtswege worden beschouwd als projecten van groot openbaar belang.⁵¹

- 39. Ten aanzien van het verslechteringsverbod geldt ook hier op identieke wijze de afwijkingsmogelijkheid voor gebieden buiten Natura 2000 wanneer de afwezigheid van alternatieven aangetoond wordt. In dat geval mag ook hier het verslechteringsverbod voor elk habitattype en voor elke habitat van een soort toegepast worden op het niveau van elke biogeografische regio op het grondgebied van de lidstaat (randnr. 34).⁵²

2.2.3 Evaluatie

- 40. Het voorliggende voorstel van verordening bevat een aantal duidelijke verplichtingen die door de lidstaten nageleefd zullen moeten worden.

In principe beschikken de lidstaten bij de selectie van de gebieden die onder herstelbeheer gebracht worden en bij de keuze van de herstelmaatregelen over een **appreciatiemarge**, maar die marge zal wel benut moeten worden met respect voor de duidelijk geformuleerde natuurdoelen en de daaraan gekoppelde deadlines. Dat bepaalde verplichtingen geformuleerd worden als inspanningsverbintenissen (*‘effort-based requirements’*) doet hier geen afbreuk aan (*cf. supra*).

Verder wordt toegelicht dat de lidstaten periodiek verplicht zijn om hun nationaal herstelplan te herzien en te actualiseren, en dat zij tevens verplicht kunnen zijn om **aanvullende**

⁴⁹ Art. 4.8a.

⁵⁰ Overweging 35.

⁵¹ Art. 5a.

⁵² Art. 4.7a.

maatregelen te treffen wanneer het reeds eerder vaststaat dat de maatregelen uit het nationaal herstelplan niet volstaan om de doelstellingen te bereiken.⁵³

41. De verplichtingen van het voorstel overstijgen de contouren van de Natura 2000-gebieden. Wel wordt tot 2030 voorrang gegeven aan die gebieden.
42. Wat de habitatrictlijngebieden betreft, is de verplichting om maatregelen te nemen om deze gebieden in een goede staat van instandhouding te brengen, op zich *niet* nieuw.

Op grond van artikel 6, lid 1 Habitatrictlijn dienen de lidstaten de nodige positieve instandhoudingsmaatregelen te treffen voor deze gebieden.

Wel nieuw is dat hier op het niveau van de maatregelen **uitdrukkelijke deadlines** en normen opgelegd worden. Tevens moet sprake zijn van een 'voortdurende verbetering'.

Bovendien wordt voorzien in een actieve monitoring en is desnoods bijsturing vereist middels aanvullende maatregelen en een herziening van het nationale herstelplan. Wanneer de getroffen maatregelen niet volstaan, kan geëist worden – en kan desnoods door het publiek of door NGO's in rechte afgedwongen worden – dat aanvullende maatregelen getroffen worden.

43. In het voorstel is tevens een **verslechteringsverbod** opgenomen. Dat verbod viseert thans enkel nog 'betekenisvolle' verslechtingen.
44. Het verslechteringsverbod is op zich niet nieuw. Voor de habitatrictlijngebieden legt artikel 6, lid 2 Habitatrictlijn eveneens een algemene verplichting op om verslechting of verstoring van deze gebieden te voorkomen.

Op grond van artikel 6, lid 2 Habitatrictlijn zijn de lidstaten verplicht om 'passende maatregelen' te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor deze zones zijn aangewezen, voor zover deze effecten, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

Bij de bepaling van de 'passende maatregelen' bedoeld in artikel 6, lid 2 Habitatrictlijn beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge.⁵⁴

⁵³ Vgl. met de veroordeling die het Vlaamse gewest opliep om in het kader van de naleving van de Nitraatrichtlijn 'aanvullende maatregelen' te treffen, Vz. Brussel 21 juni 2023, 2022/2570/A, vzw Greenpeace Belgium.

⁵⁴ HvJ 14 januari 2016, nr. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV, § 40.

Uit de rechtspraak blijkt dat deze bepaling de lidstaten verplicht om ook op te treden tegen bestaande activiteiten die aanleiding geven tot een verdere verslechtering of verstoring van Natura 2000-gebieden.⁵⁵

Het verslechteringsverbod uit artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn vereist dat alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen moeten worden genomen om het nagestreefde resultaat te bereiken.⁵⁶

Het verslechteringsverbod kan volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie gevolgen hebben voor de toelaatbaarheid van (bestaande) activiteiten die een ongunstige impact kunnen hebben op een habitatrichtlijngebied:

“41 Evenwel zij in herinnering gebracht dat een activiteit slechts in overeenstemming is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen (arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 126en aldaar aangehaalde rechtspraak).

*42 Het Hof heeft ook geoordeeld dat de **omstandigheid zelf dat een economische activiteit in een beschermd gebied waarschijnlijk zal resulteren in significante verstoringen voor een soort, of dat het risico bestaat dat dit het geval zal zijn, schending kan opleveren van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn**, zonder dat een oorzakelijk verband tussen die activiteit en de significante verstoring van de beschermde soort moet worden aangetoond (zie in die zin arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 142en aldaar aangehaalde rechtspraak).*

*43 Bijgevolg **mag de uitvoering van een project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied en dat, voor de goedkeuring ervan, niet is beoordeeld conform de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, na de opnemng van dat gebied in de lijst van de GCB alleen worden voortgezet wanneer de waarschijnlijkheid of het gevaar van een verslechtering van de kwaliteit van habitats of van verstoringen van soorten, die gelet op de doelstellingen van die richtlijn een significant effect kunnen hebben, wordt uitgesloten.***

*44 Wanneer een dergelijke waarschijnlijkheid of een dergelijk risico zich kan voordoen omdat een plan of project niet – als „passende maatregel” in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn – op basis van de beste wetenschappelijke kennis ex post is beoordeeld op de gevolgen ervan voor het betrokken gebied, **neemt de in punt 37 van***

⁵⁵ HvJ 24 november 2011, nr. C-404/09, Commissie/Spanje, § 124 en 125.

⁵⁶ HvJ 3 april 2014, nr. C-301/12, Cascina Tre Pini ss, § 32-36.

***het onderhavige arrest vermelde algemene beschermingsverplichting de vorm aan van een verplichting om dat onderzoek uit te voeren.*⁵⁷**

In het kader van het ‘onderzoek’ van een bestaande activiteit dat aldus vereist zou zijn om de al dan niet significante impact van deze activiteit op het habitatrictlijngebied na te gaan, zou volgens het Hof van Justitie in voorkomend geval ook toepassing kunnen gemaakt worden van de uitzonderingsregeling uit artikel 6, lid 4 Habitatrictlijn voor plannen of projecten die beantwoorden aan dwingende redenen van groot openbaar belang.⁵⁸ Overwegingen inzake economische gevolgen voortvloeiend uit een gedwongen stopzetting of afbraak kunnen in dit verband op zich evenwel niet van doorslaggevend belang zijn, nu dergelijke overwegingen niet mogen voorgaan op de door de Habitatrictlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.⁵⁹ De *ex post* screening van projecten of activiteiten op grond van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2 Habitatrictlijn kan derhalve leiden tot de conclusie dat de stopzetting van een bestaande activiteit of de afbraak van een bestaand project noodzakelijk is.⁶⁰

45. Hoewel het voorstel van verordening aldus *niet* uitdrukkelijk voorziet in de verplichting om in het kader van administratieve besluitvorming over plannen of projecten een specifieke toets uit te voeren, dit naar analogie met de habitattoets uit artikel 6, lid 3 Habitatrictlijn, valt het niet uit te sluiten dat de bepalingen van de verordening toch dergelijke uitwerking krijgen in de rechtspraak, hetzij bij de toetsing van de wettigheid van de besluitvorming in het kader van de beroepsprocedures (bv. bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen), hetzij in het kader van een procedure die de stopzetting van een bepaalde activiteit beoogt (bv. een milieustakingsprocedure).

Strikt genomen zijn de verplichtingen uit het voorstel van verordening weliswaar gericht aan de lidstaten.

Dat geldt evenwel ook voor het verslechteringsverbod uit art. 6 lid 2 Habitatrictlijn (“*De lidstaten treffen passende maatregelen ...*”), en de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft de maatregelen die uit dat verbod kunnen voortvloeien vervolgens zo uitgelegd dat zij ook de verplichting kunnen aannemen om ten aanzien van bepaalde (*bestaande*) projecten een

⁵⁷ HvJ 14 januari 2016, nr. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV, § 41-44.

⁵⁸ HvJ 14 januari 2016, nr. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV, § 55.

⁵⁹ HvJ 14 januari 2016, nr. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV, § 77.

⁶⁰ HvJ 14 januari 2016, nr. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV, § 68-70. Zie ook de commentaar bij het arrest Grüne Liga Sachsen eV bij H. SCHOUKENS, ‘Het verslechteringsverbod uit artikel 6, lid 2 van de Habitatrictlijn in het dispuut omtrent de Waldschlössenbrücke: één aan voldongen feiten bij blijvend natuurverlies?’, *TMR* 2016, 451.

beoordeling uit te voeren om na te gaan of zij niet kunnen leiden tot significante verstoringen van natuurlijke habitats en soorten (*cf. supra*).

Dat voorbeeld toont aan dat het moeilijk is om te voorspellen hoe deze verplichtingen finaal zullen doorwerken ten aanzien van burgers en ondernemingen.

2.3 Herstel van landbouwecosystemen (art. 9)

2.3.1 Wijzigingen

46. Artikel 9 van het voorstel heeft betrekking op het herstel van landbouwecosystemen. De lidstaten dienen op grond van dit artikel de herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren, en dit naast de gebieden die onderworpen zijn aan herstel op grond van artikel 4 van het voorstel.
47. Door het Europees Parlement werd voorgesteld om deze bepaling in haar geheel te schrappen en als zodanig geen specifieke maatregelen voor landbouwecosystemen op te leggen.

De huidige tekst zoekt een compromis tussen het commissievoorstel en het voorstel van het Europees Parlement.

2.3.2 Inhoud

48. Volgens het huidige voorstel nemen de lidstaten de herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren, naast de gebieden waarop herstelmaatregelen uit hoofde van artikel 4, leden 1, 2 en 3, van toepassing zijn.

Het huidige voorstel bepaalt dat hierbij rekening wordt gehouden met de klimaatverandering, de sociale en economische noden van landelijke gebieden en de noodzaak om binnen de schoot van de Unie duurzame landbouwproductie te verzekeren.⁶¹

Ten opzichte van het initiële voorstel van de Commissie worden dus een aantal socio-economische factoren aangeduid die bij het uitstippelen van de herstelmaatregelen in aanmerking kunnen worden genomen.

49. De lidstaten zullen maatregelen treffen die tot doel hebben om op nationaal niveau een stijgende trend te bewerkstelligen (*'shall put in place measures which shall aim to achieve an increasing trend'*) voor minstens twee van de drie van de volgende indicatoren voor landbouwecosystemen, zoals nader gespecificeerd in bijlage IV, gemeten in de periode vanaf de datum van inwerkingtreding van deze verordening tot en met 31 december 2030, en

⁶¹ Art. 9.1.

vervolgens om de drie jaar, totdat de overeenkomstig artikel 11, lid 3⁶², van het voorstel vastgestelde toereikende niveaus zijn bereikt:

- de graslandvlinderindex;
- de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland;
- het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit.⁶³

In het oorspronkelijk voorstel was sprake van een duidelijke *resultaatsverbintenis* voor de lidstaten, daar waar nu geëist wordt dat de lidstaten maatregelen treffen die tot doel hebben om de beoogde stijgende trend te bewerkstelligen. In die zin is de lat wat lager gelegd, maar ook een inspanningsverbintenis is – zoals hoger ten overvloede reeds aangestipt – natuurlijk wel een na te komen verbintenis.

Bovendien is tevens sprake van een versoepeling in die zin dat de stijgende trend moet gelden voor minstens twee van de drie indicatoren, daar waar het commissievoorstel een stijgende trend vereiste voor de drie indicatoren. De lat wordt dus iets lager gelegd.

50. Verder dienen de lidstaten maatregelen in te voeren met als doel te verzekeren (*'shall put in place restoration measures which shall aim to ensure'*) dat de index van alledaagse akker- en weidevogelsoorten op nationaal niveau gestaag stijgt tot 2050.⁶⁴

In de preambule wordt verduidelijkt dat deze verplichtingen rusten op de lidstaten, niet op individuele landbouwers.⁶⁵

51. De lidstaten dienen verder maatregelen in te voeren met als doel om (*'shall put in place measures which shall aim to ...'*) organische bodems voor landbouwdoeleinden die bestaan uit ontwaterde veengronden te herstellen. Die maatregelen zijn ten minste van toepassing op:

⁶² De lidstaten stellen bij de voorbereiding van hun nationaal herstelplan uiterlijk in 2030 toereikende niveaus vast voor elk van de in artikel 9, lid 2 gekozen indicatoren, door middel van een open en doeltreffend proces en een beoordeling op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen.

⁶³ Art. 9.2.

⁶⁴ Art. 9.3.

⁶⁵ Overweging 51: *"The obligation to achieve such targets would apply to Member States, not to individual farmers. Member States should achieve those targets by putting in place effective restoration measures on farmland, working with and supporting farmers and other stakeholders for their design and implementation on the ground."*

- 30 % van die gebieden tegen 2030, waarvan ten minste een kwart vernat is;
- 40 % van die gebieden tegen 2040, waarvan ten minste een derde vernat is;
- 50 % van die gebieden tegen 2050, waarvan ten minste een derde vernat is.⁶⁶

Aldus werden de doelstellingen voor gebieden die hersteld moeten worden tegen 2040 en 2050 gemilderd ten opzichte van het oorspronkelijke commissievoorstel.

De lidstaten kunnen herstelmaatregelen treffen, met inbegrip van vernatting, in gebieden waar turf wordt gewonnen en deze gebieden beschouwen als gebieden die bijdragen tot de verwezenlijking van de respectieve doelstellingen tegen 2030, 2040 en 2050.⁶⁷

Daarnaast kunnen de lidstaten herstelmaatregelen treffen om organische bodems die drooggelegde veengebieden vormen en die voor ander grondgebruik dan landbouwgebruik en turfwinning worden gebruikt, te vernatten en deze vernatte gebieden beschouwen als gebieden die maximaal 40 % bijdragen tot de verwezenlijking van de respectieve doelstellingen tegen 2030, 2040 en 2050.⁶⁸

Door het aandeel te verhogen van opnieuw bevochtigde, gedraineerde veengebieden die voor andere doeleinden dan landbouw worden gebruikt en die kunnen bijdragen tot de algemene doelstelling werd derhalve meer flexibiliteit gecreëerd.

In het voorstel wordt bepaald dat de vernatting van veengebieden zal bijdragen tot de reductie van de netto emissies van broeikasgassen en aan de toename van de biodiversiteit, terwijl rekening wordt gehouden met nationale en plaatselijke omstandigheden.⁶⁹

Verder is voorzien dat, waar dit afdoende verantwoord is, afwijkingen van de doelstellingen tegen 2030, 2040 en 2050 mogelijk zijn voor de lidstaten, wanneer deze vernatting van veengebieden waarschijnlijk een betekenisvolle negatieve impact zal hebben op infrastructuur, gebouwen, klimaatadaptatie of andere publieke belangen, en wanneer de vernatting niet kan plaatsvinden op gronden met een ander gebruik dan landbouwgebruik. De afwijking zal in voorkomend geval bepaald worden door de lidstaat in het nationaal natuurherstelplan.⁷⁰

⁶⁶ Art. 9.4, eerste alinea.

⁶⁷ Art. 9.4, tweede alinea.

⁶⁸ Art. 9.4, derde alinea.

⁶⁹ Art. 9.4, vierde alinea.

⁷⁰ Art. 9.4, vijfde alinea.

Verder wordt verduidelijkt dat de verplichting voor de lidstaat om voormelde doelstellingen te behalen, geen verplichting impliceert voor landbouwers en private grondeigenaars om hun gronden te vernatten, aangezien het in hoofde van landbouwers en private grondeigenaars gaat om een vrijwillige aangelegenheid, behoudens verplichtingen die vastgelegd zijn in het nationale recht. Tevens wordt bepaald dat de lidstaten de nodige stimulansen dienen in te stellen om het vernatten van gronden aantrekkelijk te maken voor landbouwers en private grondeigenaars.⁷¹

52. De bepaling uit het initiële voorstel die de Commissie verplichtte om de bijdrage van de ontwerp-nationale herstelplannen aan het doel voor 2030 om ten minste 10% van het landbouwareaal van de Unie te bedekken met landschapselementen met grote diversiteit te evalueren, is verwijderd in het thans voorliggende voorstel.⁷²
53. Het nationaal herstelplan dient een overzicht te bevatten van de interactie tussen de maatregelen die zijn opgenomen in het nationale herstelplan en het nationale strategische plan in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.⁷³
54. Artikel 22 van het voorstel over de herziening van de verordening belast de Europese Commissie ook met de evaluatie van de impact van de verordening op de landbouw-, visserij- en bosbouwsectoren tegen 2033.

2.3.3 Noodrem

55. In het thans voorliggende voorstel werd een volledig nieuwe noodrembepaling opgenomen.
56. Waar zich een onvoorzienbare, uitzonderlijke en niet uitgelokte gebeurtenis heeft voorgedaan die buiten de controle van de EU ligt, met ernstige EU-brede gevolgen voor de beschikbaarheid van grond die nodig is om voldoende landbouwproductie voor de voedselconsumptie in de EU te waarborgen, zal de Commissie uitvoeringshandelingen aannemen die zowel noodzakelijk als rechtvaardigbaar zijn in geval van nood. Dergelijke uitvoeringshandelingen kunnen de toepassing van de relevante bepalingen van artikel 9 van de verordening *tijdelijk* opschorten in de mate en voor de duur die strikt noodzakelijk is.⁷⁴

⁷¹ Art. 9.4, zesde en zevende alinea.

⁷² Gewijzigd art. 14.2, c.

⁷³ Art. 12.3a.

⁷⁴ Art. 22.1.

57. Deze uitvoeringshandelingen blijven van kracht voor een periode van niet langer dan twaalf maanden. Als na deze periode de specifieke problemen aanhouden, kan de Commissie, om de periode te verlengen, een passend wetgevingsvoorstel indienen.⁷⁵
58. In het kader van deze noodremprocedure zijn het dus niet de lidstaten, wel de Europese Commissie, die beslissen over de activering van deze regeling. Bovendien moet het gaan om een gebeurtenis met 'EU-brede' gevolgen. Het is dus denkbaar dat een lokale crisis binnen een lidstaat – *a fortiori* een kleine lidstaat of een perifere lidstaat – gevolgen heeft voor de voedselvoorziening, zonder dat zulks aanleiding kan geven tot de activering van deze bepaling.

2.4 Nationale herstelplannen

2.4.1 Voorbereiding

59. Overeenkomstig art. 11 van het voorstel, dienen de lidstaten nationale herstelplannen voor te bereiden. Daartoe verrichten zij de voorbereidende monitoring en het nodige onderzoek om na te gaan welke herstelmaatregelen nodig zijn om hun verplichtingen na te komen, rekening houdend met de meest recente wetenschappelijke bevindingen.
60. Bij de voorbereiding van hun nationaal herstelplan kwantificeert de lidstaat het gebied dat moet worden hersteld om de op herstel gerichte streefdoelen te halen.

De kwantificering veronderstelt onder meer dat voor elk habitatype in kaart wordt gebracht

- het totale habitatgebied en een kaart van de huidige verspreiding ervan;
- het habitatgebied dat niet in goede toestand verkeert;
- het gunstige referentiegebied, rekening houdend met de gegevens omtrent de historische distributie⁷⁶ en de verwachte veranderingen in de milieumomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering;
- de gebieden die het meest geschikt zijn voor het herstel van habitattypen in het licht van de aan de gang zijnde en verwachte veranderingen in de milieumomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering.

⁷⁵ Art. 22a.2.

⁷⁶ Het oorspronkelijke commissievoorstel bepaalde het gunstig referentiegebied bepaald zou worden "*rekening houdend met de gedocumenteerde verliezen gedurende ten minste de laatste 70 jaar en de verwachte veranderingen in de milieumomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering*". Die omstrede passage is geschrapt uit het voorstel.

Tevens moet bij de voorbereiding stilgestaan worden bij de toereikende kwaliteit en kwantiteit van de habitats van de soorten die nodig zijn om hun gunstige staat van instandhouding te bereiken, rekening houdend met de gebieden die het meest geschikt zijn voor het herstel van die habitats, en de verbindingen tussen habitats die nodig zijn om de soortenpopulaties te laten floreren, alsook de aan de gang zijnde en verwachte veranderingen in de milieuomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering, de concurrerende behoeftes van habitats en soorten en de aanwezigheid van landbouwgronden met een hoge natuurlijke waarde.

61. De lidstaten stemmen de ontwikkeling van nationale herstelplannen af op de aanwijzing van de gebieden die noodzakelijk zijn om hun nationale bijdrage te leveren aan de 2030-doelstellingen voor hernieuwbare energie en, waar relevant, op de aanwijzing van gebieden voor versnelling van hernieuwbare energie en gebieden voor toegewezen infrastructuur. Tijdens de voorbereiding van de nationale herstelplannen moeten de lidstaten zorgen voor synergiën met de opbouw van hernieuwbare energie en energie-infrastructuur, evenals met de reeds aangewezen gebieden voor versnelling van hernieuwbare energie en bijhorende infrastructuur. Ze moeten ervoor zorgen dat het functioneren van deze gebieden, inclusief de vergunningsprocedures zoals voorzien in Richtlijn (EU) 2018/2001⁷⁷, en het functioneren van de distributienetprojecten die nodig zijn om hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem te integreren, evenals de respectieve vergunningsprocedures, ongewijzigd blijven.
62. Bij het opstellen van hun nationale herstelplannen moeten de lidstaten rekening houden met strategische projecten voor kritieke grondstoffen die zijn erkend volgens het Unierecht.
63. Bij het opstellen van de nationale herstelplannen streven de lidstaten ernaar de ecologische, economische en sociale functies van ecosystemen en hun bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van de betrokken regio's en gemeenschappen te optimaliseren.
64. Het voorstel voorziet thans ook dat de lidstaten, bij het opstellen van de nationale herstelplannen, rekening kunnen houden met de **diversiteit van situaties in verschillende regio's** met betrekking tot sociale, economische en culturele vereisten, regionale en lokale kenmerken en bevolkingsdichtheid.

2.4.2 Inhoud

65. De inhoudelijke vereisten die aan deze plannen gesteld worden, worden in detail beschreven in artikel 12 van het voorstel. Door de Europese Commissie zal een uniform format van nationaal herstelplan aangereikt worden.⁷⁸

⁷⁷ Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁷⁸ Art. 12.4.

66. Het nationaal herstelplan zal in beginsel de periode tot **2050** bestrijken, met dien verstande dat tussentijdse deadlines bepaald worden rekening houdend met de doelstellingen en deadlines die in de verordening vastgesteld zijn.⁷⁹ Rekening houdend met de geplande evaluaties en herzieningen uiterlijk tegen juli 2032 en 2042⁸⁰, mag het plan voor de periode na deze data telkens beperkt blijven tot een 'strategisch overzicht'.⁸¹ Wat hieronder verstaan moet worden, verduidelijkt het voorstel niet.
67. In het herstelplan moet het gebied gekwantificeerd worden dat moet worden hersteld om de gestelde streefdoelen te halen, waarbij indicatieve kaarten gevoegd worden met aanduiding van de gebieden die potentieel in aanmerking komen hiervoor.⁸²
- Ten aanzien van het commissievoorstel is er dus een wijziging doorgevoerd, aangezien nu sprake is van *indicatieve* kaarten met aanduiding van *potentiële* gebieden.
- Er dient ook een tijdsschema toegevoegd te worden waarbinnen de herstelmaatregelen in voege zullen komen.⁸³
68. Wat het hoger besproken verslechteringsverbod betreft, moet een indicatie weergegeven worden van de maatregelen die ingezet zullen worden om aan dit verbod tegemoet te komen.⁸⁴
69. Het nationaal herstelplan dient een overzicht te bevatten van de interactie tussen de maatregelen die zijn opgenomen in het nationale herstelplan en het nationale strategische plan in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.⁸⁵
70. In voorkomend geval dient het nationaal herstelplan een overzicht te bevatten van overwegingen met betrekking tot de **diversiteit van situaties in verschillende regio's**.⁸⁶

⁷⁹ Art. 12.1.

⁸⁰ Art. 15.1.

⁸¹ Art. 12.1a.

⁸² Art. 12.2a.

⁸³ Art. 12.2f.

⁸⁴ Art. 12.2c en d.

⁸⁵ Art. 12.3a.

⁸⁶ Art. 12.3b.

2.4.3 Procedurele aspecten

71. Het eerste ontwerp nationaal herstelplan zal ingediend worden bij de Europese Commissie binnen een termijn van 24 maanden na de inwerkingtreding van de verordening.⁸⁷
72. Vervolgens wordt het ontwerp nationaal herstelplan binnen een termijn van 6 maanden geëvalueerd door de Commissie, hetgeen in nauw overleg met de lidstaat dient te gebeuren en met de bijstand van het Europees Milieugentschap.⁸⁸
73. Bij de beoordeling van het ontwerp van nationaal herstelplan gaat de Europese Commissie na of het ontwerp voldoet aan artikel 12 en of het toereikend is om te voldoen aan de in de artikelen 4 tot en met 10a vastgestelde streefcijfers en verplichtingen, alsook aan de in artikel 1 bedoelde overkoepelende doelstellingen van de Unie, de in artikel 7, lid 1, bedoelde specifieke doelstellingen om tegen 2030 ten minste 25 000 km rivieren in de Unie in vrij stromende rivieren te herstellen, en de doelstelling van artikel 10a dat tegen 2030 tenminste 3 biljoen bijkomende bomen moeten geplant worden in de Unie.
74. De Commissie kan binnen zes maanden na de datum van ontvangst van het ontwerp van nationaal herstelplan opmerkingen tot de lidstaten richten.⁸⁹
75. De lidstaten houden in hun definitieve nationale herstelplan rekening met eventuele opmerkingen van de Commissie.⁹⁰

De vereiste dat zij 'terdege' rekening moeten houden met deze opmerkingen, staat niet meer in het thans voorliggende voorstel. In welke mate dit een verschil zal opleveren in de praktijk, valt natuurlijk af te wachten.

76. De lidstaten voltooien het nationale herstelplan, maken het bekend en dienen het in bij de Commissie binnen zes maanden na de datum van ontvangst van de opmerkingen van de Commissie.⁹¹
77. De lidstaten dienen hun nationale herstelplan te **herzien** en bij te werken, en **aanvullende maatregelen** op te nemen vóór juli 2032 en vóór juli 2042. Ten minste eens in de 10 jaar daarna dienen lidstaten hun nationale herstelplan te herzien en, indien nodig, bij te werken en

⁸⁷ Art. 13.

⁸⁸ Art. 14.1 en 14.3.

⁸⁹ Art. 14.4.

⁹⁰ Art. 14.5.

⁹¹ Art. 14.6.

aanvullende maatregelen op te nemen. De beoordeling hiervan dient rekening te houden met de voortgang in de uitvoering van de plannen, het best beschikbare wetenschappelijke bewijs, evenals beschikbare kennis over veranderingen of verwachte veranderingen in milieuomstandigheden als gevolg van klimaatverandering.

78. Indien evenwel tussentijds uit de monitoring blijkt dat de maatregelen niet volstaan om de streefdoelen te halen, dienen de lidstaten het nationale herstelplan te herzien, en moeten **aanvullende maatregelen** genomen worden.⁹²

De Europese Commissie kan ook het initiatief nemen om aan een lidstaat te verzoeken om een bijgewerkt ontwerp van nationaal herstelplan met aanvullende maatregelen in te dienen wanneer niet voldoende vooruitgang geboekt wordt.⁹³

Hier blijkt dus andermaal dat de lidstaten wel degelijk verplicht zijn om, binnen hun appreciatievrijheid, die maatregelen te treffen die geschikt zijn om de doelstellingen geformuleerd door het voorstel effectief te realiseren. Dat bepaalde van die verplichtingen geformuleerd worden als inspanningsverbintenissen, doet hieraan geen afbreuk.

⁹² Art. 15.2.

⁹³ Art. 15.3.