

De EU-Natuurherstelverordening: krijgt de natuur eindelijk de plek die zij verdient?

Deel I: de inhoud van de verordening

94

R.H.W. Frins, F.M. Fleurke, A. Trouwborst en J.M. Verschuuren*

In dit artikel brengen wij de veelomvattendheid van de op 18 augustus 2024 van kracht geworden EU-Natuurherstelverordening in kaart, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de nieuwe kansen die de verordening biedt voor natuurherstel.

I. Inleiding

Na een woelig totstandkomingsproces werd op 18 augustus 2024 Verordening (EU) 2024/1991 – beter bekend als de Natuurherstelverordening (NHV) – van kracht.¹ Ruim een jaar eerder ontvingen wij van de redactie het verzoek om een artikel te schrijven over de hoofdlijnen van de verordening. Feit is echter dat over (vrijwel) ieder artikel van de NHV met enig gemak een los artikel kan worden geschreven. Omdat de omvang van de artikelen in dit tijdschrift daarvoor geen ruimte laat, hebben wij keuzes moeten maken ten aanzien van de onderwerpen die wat ons betreft op dit moment in ieder geval bespreking verdienen. Onze selectie

van onderwerpen heeft uiteindelijk geleid tot twee artikelen. In dit eerste artikel staan wij om te beginnen kort stil bij voornoemd woelig totstandkomingsproces en bespreken wij de belangrijkste wijzigingen die gedurende dit proces zijn doorgevoerd (paragraaf 2). Daarna bespreken wij in paragraaf 3 de overkoepelende doelstellingen van de NHV en de hersteldoelen en -verplichtingen die in hoofdstuk II van de NHV zijn neergelegd.

Een aantal doelen en verplichtingen verdienen wat ons betreft echter nadere bespreking vanwege de grote impact die zij zullen hebben ook buiten het reguliere natuurbeschermings- en omgevingsrecht om. Het gaat dan bijvoorbeeld om doelen voor stedelijke ecosystemen (zie paragraaf 4), insecten ('bestuivers') (zie paragraaf 5), landbouwecosystemen (zie paragraaf 6) en bosecosystemen (zie paragraaf 7). Daarnaast bespreken wij in paragraaf 8 de (soms) moeizame relatie tussen natuurherstel en de energietransitie. Het laatste onderwerp dat wij in dit artikel behandelen, is het nationale herstelplan dat op relatief korte termijn moet worden opgesteld en vastgesteld (paragraaf 9). Wij sluiten dit artikel af met een korte samenvatting en een vooruitblik naar het tweede

* Ralph Frins, Floor Fleurke, Arie Trouwborst en Jonathan Verschuuren zijn als universitair hoofddocent respectievelijk hoogleraar verbonden aan Tilburg University. Arie Trouwborst is tevens als bijzonder hoogleraar verbonden aan North-West University, Zuid-Afrika. De tekst van dit artikel is afgesloten op 29 september 2025.

Dit artikel verschijnt in de reeks 'Duurzaamheid'. Eerder verschenen in deze reeks:

1. E. van Zimmeren, 'Het concept "duurzaamheid" ontrafelen – een begin, geen eindpunt' (inleidend artikel), *SEW* 2023, afl. 7/8;
2. P. Wesselijs & R. Buma, 'Overzichtsartikel mededingingsrecht en duurzaamheid', *SEW* 2023, afl. 9;
3. S. van Gulijk & J. Voorter, 'West-Europees publiek en privaat beleid en (voorgenomen) wetgeving voor een circulaire bouwsector: een systematische analyse', *SEW* 2023, afl. 10;
4. T.D.O. van der Vijver, 'Corporate sustainability 2.0: de hete hangijzers van de voorgestelde Europese corporate sustainability due diligence-richtlijn (CSDDD)', *SEW* 2023, afl. 11;
5. F. Fleurke, 'Het Nederlandse stikstofbeleid: een algemene en voortdurende praktijk van nalaten in het kader van artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn', *SEW* 2023, afl. 12;
6. S. Pauwels, 'Geen "duurzame stad", zonder "duurzame regelgeving"', *SEW* 2024/3;
7. C.W. Backes & E. Alblas, 'Crises in de landbouw: van verkokerde wetten naar weidse blik?', *SEW* 2024/19;
8. E. Goossens & T. Van Hof, 'Hoe transformatief zijn de duurzaamheidsdoelstellingen voor het personen- en familierecht?', *SEW* 2024/33;
9. J. Bourgeois & A. Soete, 'Tussen duurzaamheid en handel: een Europese spreidstand', *SEW* 2024/81;
10. S.A. de Vries, 'De modernisering van het economisch publiekrecht in het licht van de groene en digitale transitie in de EU', *SEW* 2024/142;
11. B. Bierens, 'Het "Actieplan: duurzame groei financieren" (2018): omgezet in wetgeving en de voltooiing nadert', *SEW* 2025/13.
12. T. Kruger, 'EU-wetgeving richting duurzaamheid en de rol van het internationaal privaatrecht', *SEW* 2025/45.

1 Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869 (*PbEU* 2024, L 1991/1-93).

artikel (paragraaf 10), waarin wij nader zullen ingaan op de uitvoering van de NHV in Nederland en de veranderingen die de NHV in het juridische landschap aanbrengt voor wat betreft de specifieke vorm van natuurherstel die *rewilding* heet. Beide artikelen samen hebben als doel om niet alleen de inhoud en omvang van de nieuwe verplichtingen te schetsen voor de lidstaten van de Europese Unie (EU), maar ook een beoordeling te geven van de juridische instrumenten die naar onze mening in elk geval moeten worden ingezet om uitvoering te geven aan de verordening en daarmee de positie van de natuur in ons land te versterken.

2. Van Commissievoorstel naar van kracht zijnde verordening

Op 22 juni 2022 nam de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een verordening betreffende natuurherstel aan.² Ongeveer twee jaar later werd het voorstel aangenomen met gekwalificeerde meerderheid door de Raad en het Europees Parlement. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de biodiversiteitsstrategie van de EU voor 2030 waarin de doelstelling werd verwoord om de Europese biodiversiteit voor 2030 op het pad tot herstel te brengen.³ Daarnaast omvat de NHV een implementatie van andere internationale verbintenissen en initiatieven, zoals het Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework under the Biodiversity Convention (CBD 2022) (Global Biodiversity Framework), de UN Decade on Ecosystem Restoration (UNGA 2019),⁴ evenals de overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering (2015).⁵ Maar anders dan deze verbintenissen bevat de NHV concrete ecologische herstelvereisten die direct juridisch bindend zijn voor alle EU-lidstaten. De NHV vormt daarmee een wereldprimeur die als voorbeeld zou kunnen dienen voor de aanpak van natuurherstel in andere regio's of gebieden.

De bindende werking van de kwantitatieve doelstellingen voor 2030, 2040 en 2050 leidde echter ook tot felle tegenstand vanuit bepaalde industriële en agrarische sectoren en politieke partijen. De weg van voorstel

naar definitieve verordening was dan ook ongekend tumultueus, en het was tot op het laatste moment spannend of de NHV daadwerkelijk van kracht zou worden. Vanuit de Nederlandse politiek – inclusief het kabinet – werd actief oppositie gevoerd tegen de NHV met als motivering dat Nederland nu al ‘niet in staat is om de huidige natuurdoelstellingen met betrekking tot de stikstofdepositie en de Kaderrichtlijn Water te halen’, ‘verdere doelstellingen eveneens moeilijk haalbaar zouden zijn’, terwijl ‘het niet halen van deze doelstellingen ernstige juridische en beleidsmatige gevolgen kan hebben’.⁶

Het Commissievoorstel is dan ook door de verschillende stadia van het wetgevingsproces aanzienlijk gewijzigd en verwaterd alvorens het werd aangenomen. Een eerste onderhandelingsronde leidde tot de goedkeuring door de Raad van een algemene oriëntatie voor verdere onderhandelingen en de goedkeuring van een gewijzigde tekst door het Europees Parlement, maar zowel de Raad als het Europees Parlement hadden de milieuambities van het voorstel al aanzienlijk verlaagd.⁷ Na een nieuwe onderhandelingsronde – de zogenoemde trialoog – werd in november 2023 een politiek compromis bereikt tussen vertegenwoordigers van de Commissie, het Parlement en de Raad.⁸ Dit compromis verminderde het aantal parlementaire amendementen en blies het voorstel gedeeltelijk nieuw leven in. Hoewel daarmee de kerndoelstelling overeind is gebleven evenals het verplichtende karakter van verschillende bepalingen, is misschien wel de belangrijkste wijziging dat cruciale verslechteringsverboden zijn aangepast van resultaats- naar inspanningsverplichtingen. Daarnaast is er onder meer flexibiliteit gekomen in de vereisten voor vernatting van veengronden, is er in de doelen voor mariene habitattypen meer ruimte gekomen om de omvang van de herstelopgave op nationaal niveau te bepalen, en zijn de kwantitatieve doelen voor stedelijk groen vervangen door de verplichting tot een stijgende trend na 2030, waarbij de lidstaten zelf vaststellen wat onder een bevredigend niveau moet worden verstaan.⁹ Ook de toezichthoudende rol van de Commissie met betrekking tot de nationale herstelplannen blijft beperkt tot een aanvullende rol zonder concrete toezichthoudende bevoegdheden.¹⁰

2 Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM(22)304 def.

3 Europees Parlement, *EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen*, (2020/2273(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0277_NL.pdf; European Environment Agency, *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2020.

4 CBD (Convention on Biological Diversity) (2022) Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, decision 15/4 ‘Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework’, CBD/COP/DEC/15/4, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>; UN General Assembly Resolution 73/284 (2019) on the United Nations Decade on Ecosystem Restoration, A/RES/73/284.

5 Paris Agreement (2015) United Nations, Treaty Series, 3156, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203156/Part/volume-3156-I-54113.pdf>.

6 *Kamerstukken II* 2023/24, 36508, nr. 1.

7 Europees Parlement, Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 12 juli 2023 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende natuurherstel, COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0277_NL.pdf.

8 Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/HIS/?uri=COM%3A2022%3A304%3AFIN>.

9 *Kamerstukken II* 2023/24, 21501-08, nr. 951.

10 Zie art. 17 lid 4 en 5, en art. 19 lid 3 NHV.

Op 27 februari 2024 keurde de plenaire vergadering van het Europees Parlement het compromis goed. De definitieve formele goedkeuring door de stemming in de Raad was gepland voor maart 2024, maar werd uitgesteld vanwege een onverwacht gebrek aan meerderheid onder de lidstaten. Hoewel deze goedkeuring doorgaans geldt als een formaliteit, wisselden sommige lidstaten op het laatste moment van positie onder druk van boerenprotesten en verkiezingskoorts. In een aangenomen motie van de Tweede Kamerleden Van der Plas en Hertzberger werd expliciet opdracht gegeven om alsnog een blokkerende minderheid van lidstaten te zoeken ter verwerping van de NHV.¹¹

Tot verrassing van het Nederlandse kabinet¹² viel de gevonden blokkerende minderheid echter uiteen doordat de Oostenrijkse minister van milieu – tegen de wil van haar eigen regering – vóór de NHV stemde, waardoor tijdens de Milieuraad van 17 juni 2024 toch een gekwalificeerde meerderheid werd bereikt. De NHV werd dan ook aangenomen en werd op 29 juli 2024 gepubliceerd, waarna deze twintig dagen later – op 18 augustus 2024 – in werking trad.

3. De overkoepelende doelstellingen én de hersteldoelen en -verplichtingen in een notendop

De overkoepelende doelstellingen van de NHV worden opgesomd in artikel 1 lid 1 NHV. Uit dit artikel volgt dat het de bedoeling is dat de voorschriften van de NHV bijdragen aan:

- a. het langdurige en duurzame herstel van biodiversiteit en veerkrachtige ecosystemen in de land- en zeege-

bieden van de lidstaten door middel van het herstel van aangetaste ecosystemen;

- b. de verwezenlijking van de overkoepelende doelstellingen van de Unie op het gebied van klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit;
- c. de verbetering van de voedselzekerheid;
- d. de naleving van de internationale verbintenissen van de Unie.

Verder wordt in artikel 1 lid 2 NHV geëxpliciteerd dat met de NHV een kader wordt vastgesteld waarin de lidstaten doeltreffende en gebiedsgebonden herstelmaatregelen nemen teneinde in alle binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallende gebieden en ecosystemen uiterlijk in 2030, gezamenlijk, als Uniedoel, minstens 20% van het landoppervlak en minstens 20% van het zeeoppervlak, en uiterlijk in 2050 alle te herstellen ecosystemen te bestrijken.

In hoofdstuk II van de NHV zijn vervolgens concrete hersteldoelen en -verplichtingen neergelegd. Gelet op de beperkt beschikbare ruimte hebben wij deze doelen en verplichtingen in de tabel hierna kort en bondig weergegeven. Een aantal onderwerpen verdient echter een nadere bespreking. Op die onderwerpen gaan wij in paragraaf 4 en volgende nader in. Volledigheids halve merken wij op dat in de tabel alleen de 'hoofdregels' worden benoemd en niet de verschillende uitzonderingen daarop. Zo benoemen wij bijvoorbeeld wel de uit artikel 4 lid 1 NHV volgende verplichtingen, maar niet de uitzonderingen daarop ex artikel 4 lid 2 NHV.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36508, nr. 1.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 21501-08, nr. 951.

Artikel	Onderwerp	Belangrijkste doelen en verplichtingen
4	Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen	1. Het nemen van de herstelmaatregelen om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage I opgenomen habitattypen te verbeteren om ze in een goede toestand te brengen. Dergelijke herstelmaatregelen worden genomen: – uiterlijk in 2030, op minstens 30% van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert; – uiterlijk in 2040, op minstens 60% en uiterlijk in 2050 op minstens 90% van de oppervlakte van elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen dat niet in goede toestand verkeert (lid 1). 2. Het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de in bijlage I opgenomen habitattypen opnieuw te ontwikkelen in gebieden waar die habitattypen niet voorkomen, teneinde de gunstige referentieoppervlakte¹³ voor die habitattypen te realiseren. Dergelijke maatregelen zijn: – uiterlijk in 2030 van toepassing op gebieden die minstens 30% uitmaken van de extra oppervlakte die nodig is om de totale gunstige referentieoppervlakte te realiseren voor elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen; – uiterlijk in 2040 van toepassing op oppervlaktes die minstens 60% uitmaken van de oppervlakte en uiterlijk in 2050 op 100% van de oppervlakte (lid 4). 3. Het nemen van de herstelmaatregelen voor de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de in de bijlagen II, IV en V bij de Habitatrictlijn (HrI) opgenomen soorten en voor de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de binnen het toepassingsgebied van de Vogelrichtlijn (VrI) vallende in het wild levende vogels die, naast de hiervoor bedoelde herstelmaatregelen, nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van die habitats te verbeteren, totdat er een voldoende kwaliteit en kwantiteit van die habitats¹⁴ wordt bereikt (lid 7). 4. Het nemen van maatregelen om te verzekeren dat in de gebieden waar de herstelmaatregelen worden genomen, de toestand van de in bijlage I opgenomen habitattypen respectievelijk de kwaliteit van de habitats van de in lid 7 bedoelde soorten voortdurend verbetert totdat een goede toestand respectievelijk een voldoende kwaliteit van die habitats is bereikt (lid 11, eerste alinea). 5. Het nemen van maatregelen om te verzekeren dat de gebieden waar een goede toestand respectievelijk een voldoende kwaliteit van de habitats is bereikt, <i>niet</i> significant verslechteren (lid 11, tweede alinea). 6. Het nemen van maatregelen om een significante verslechtering te voorkomen van de gebieden waar de in bijlage I opgenomen habitattypen voorkomen en die in goede toestand verkeren of die nodig zijn om de in lid 17 vastgestelde hersteldoelen¹⁵ te halen (lid 12).

13 In art. 3 onder 8 NHV wordt 'gunstige referentieoppervlakte' gedefinieerd als: 'de totale oppervlakte van een habitatype in een bepaalde biogeografische of mariene regio op nationaal niveau die wordt beschouwd als het minimum dat nodig is om de levensvatbaarheid op lange termijn van het habitatype en zijn typische soorten of typische soortensamenstelling en van alle significante ecologische variaties van dat habitatype in zijn natuurlijke verspreidingsgebied te waarborgen, en die bestaat uit de huidige oppervlakte van dat habitatype en, indien die oppervlakte niet voldoende is voor de levensvatbaarheid op lange termijn van het habitatype en zijn typische soorten of typische soortensamenstelling, de aanvullende oppervlakte die nodig is om het habitatype opnieuw te ontwikkelen; indien het betrokken habitatype is opgenomen in bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG, draagt dat opnieuw ontwikkelen bij tot het bereiken van een gunstige staat van voor [sic] een habitat en, in mariene ecosystemen, tot het realiseren of behouden van een goede milieutoestand'.

14 In art. 3 onder 9 NHV wordt 'voldoende kwaliteit van een habitat' gedefinieerd als: 'de kwaliteit van een habitat van een soort die ervoor zorgt dat in elk stadium van haar biologische cyclus aan de ecologische vereisten van die soort kan worden voldaan, zodat de soort zich op lange termijn als een levensvatbare component van haar habitat in haar natuurlijke verspreidingsgebied kan handhaven, en die aldus bijdraagt aan het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor een soort die is opgenomen in bijlage II, IV of V bij Richtlijn 92/43/EEG, en aan het veiligstellen van populaties van onder Richtlijn 2009/147/EG vallende in het wild levende vogelsoorten, en aanvullend, in mariene ecosystemen, aan het realiseren of behouden van een goede milieutoestand'. In art. 3 onder 10 NHV wordt 'voldoende kwantiteit van een habitat' gedefinieerd als: 'de kwantiteit van een habitat van een soort die ervoor zorgt dat in elk stadium van haar biologische cyclus aan de ecologische vereisten van die soort kan worden voldaan, zodat de soort zich op lange termijn als een levensvatbare component van haar habitat in haar natuurlijke verspreidingsgebied kan handhaven, en die aldus bijdraagt aan het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor een soort die is opgenomen in bijlage II, IV of V bij Richtlijn 92/43/EEG, en aan het veiligstellen van populaties van onder Richtlijn 2009/147/EG vallende in het wild levende vogelsoorten, en aanvullend, in mariene ecosystemen, aan het realiseren of behouden van een goede milieutoestand'.

15 Art. 4 lid 17 NHV bepaalt:

'De lidstaten verzekeren:

a) een toename van de oppervlakte in goede toestand voor de in bijlage I opgenomen habitattypen totdat minstens 90% in een goede toestand verkeert en totdat voor elk habitatype in elke biogeografische regio van de betrokken lidstaat een gunstige referentieoppervlakte is bereikt;

b) een toenemende trend naar voldoende kwaliteit en kwantiteit van de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de in de bijlagen II, IV en V bij Richtlijn 92/43/EEG opgenomen soorten en van de binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallende soorten.'

Artikel	Onderwerp	Belangrijkste doelen en verplichtingen
5	Herstel van mariene ecosystemen	1. Het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage II opgenomen habitattypen te verbeteren om ze in een goede toestand te brengen. Dergelijke maatregelen worden genomen: – uiterlijk in 2030, op minstens 30% van de totale oppervlakte van de groepen 1 tot en met 6 van de in bijlage II opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert; – uiterlijk in 2040, op minstens 60% en uiterlijk in 2050 op minstens 90% van de oppervlakte van elk van de groepen 1 tot en met 6 van de in bijlage II opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert; – uiterlijk in 2040, op minstens twee derde van een door de lidstaat te kiezen percentage van de oppervlakte van groep 7 van de in bijlage II opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert; en – uiterlijk in 2050 op het door de lidstaat bepaalde percentage van de oppervlakte van groep 7 van de in bijlage II opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert (lid 1). 2. Het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de in bijlage II, groepen 1 tot en met 6, opgenomen habitattypen opnieuw te ontwikkelen in gebieden waar die habitattypen niet voorkomen, teneinde de gunstige referentieoppervlakte voor die habitattypen te realiseren. Dergelijke maatregelen zijn: – uiterlijk in 2030 van toepassing op gebieden die minstens 30% uitmaken van de extra oppervlakte die nodig is om de gunstige referentieoppervlakte voor elke groep habitattypen te realiseren; – uiterlijk in 2040 van toepassing op gebieden die minstens 60% uitmaken van die oppervlakte en uiterlijk in 2050 op 100% van die oppervlakte (lid 2). 3. Het nemen van de herstelmaatregelen voor de mariene habitats van de in bijlage III en de in de bijlagen II, IV en V bij de Hrl opgenomen soorten en voor de mariene habitats van de binnen het toepassingsgebied van de Vrl vallende in het wild levende vogels die, naast de hiervoor bedoelde herstelmaatregelen, nodig zijn om de kwaliteit en kwantiteit van die habitats te verbeteren, totdat er een voldoende kwaliteit en kwantiteit van die habitats wordt bereikt (lid 5). 4. Het nemen van maatregelen om te verzekeren dat in de gebieden waar de herstelmaatregelen worden genomen, de toestand van de in bijlage II¹⁶ opgenomen habitattypen respectievelijk de kwaliteit van de habitats van de in lid 5 bedoelde soorten voortdurend verbetert totdat een goede toestand respectievelijk een voldoende kwaliteit van die habitats is bereikt (lid 9, eerste alinea). 5. Het nemen van maatregelen om te verzekeren dat de gebieden waar een goede toestand respectievelijk een voldoende kwaliteit van de habitats is bereikt, <i>niet</i> significant verslechteren (lid 9, tweede alinea). 6. Het nemen van maatregelen om een significante verslechtering te voorkomen van de gebieden waar de in bijlage II opgenomen habitattypen voorkomen en die in goede toestand verkeren of die nodig zijn om de in lid 14 vastgestelde hersteldoelen¹⁷ te halen (lid 10).
8	Herstel van stedelijke ecosystemen	1. Uiterlijk op 31 december 2030 verzekeren de lidstaten dat er geen nettoverlies is in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden (lid 1). 2. Vanaf 1 januari 2031 moet een toenemende trend in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte worden gerealiseerd (lid 2). 3. Vanaf 1 januari 2031 moet in elk stedelijk ecosysteemgebied een toenemende trend in de stedelijke boomkroonbedekking worden gerealiseerd (lid 3).

¹⁶ Aantekening verdient dat in de Nederlandse taalversie van art. 5 lid 9 NHV per abuis wordt verwezen naar bijlage I in plaats van naar bijlage II.

¹⁷ Art. 5 lid 14 NHV bepaalt:

‘De lidstaten verzekeren:

a) een toename van het de [sic] oppervlakte in goede toestand voor habitattypen van de in bijlage II, groepen 1 tot en met 6, opgenomen habitattypen totdat minstens 90% in een goede toestand verkeert en totdat voor elk habitatype in elke biogeografische regio van de betrokken lidstaat een gunstige referentieoppervlakte is bewerkstelligd;

b) een toename van de oppervlakte in goede toestand voor habitattypen van in bijlage II, groep 7, opgenomen habitattypen totdat minstens het in lid 1, eerste alinea, punt d), bedoelde percentage in een goede toestand verkeert en totdat voor elk habitatype in elke biogeografische regio van de betrokken lidstaat een gunstige referentieoppervlakte is bewerkstelligd;

c) een toenemende trend naar voldoende kwaliteit en kwantiteit van de mariene habitats van de in bijlage III bij deze verordening en de in de bijlagen II, IV en V bij Richtlijn 92/43/EEG opgenomen soorten en van de binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallende soorten.’

Artikel	Onderwerp	Belangrijkste doelen en verplichtingen
9	Herstel van de natuurlijke verbindingen van rivieren en de natuurlijke functies van de bijbehorende overstromingsgebieden	1. De lidstaten inventariseren de kunstmatige barrières voor de verbindingen van oppervlaktewateren en brengen de barrières in kaart die moeten worden weggenomen om bij te dragen tot het halen van de in artikel 4 vastgestelde hersteldoelen en van de doelstelling om uiterlijk in 2030 van minstens 25 000 km rivieren weer vrij stromende rivieren te maken (lid 1). 2. De lidstaten nemen de geïnventariseerde kunstmatige barrières weg en voeren de maatregelen uit die nodig zijn om de natuurlijke functies van de betrokken overstromingsgebieden te verbeteren (lid 2 en 3). 3. Het in stand houden van de natuurlijke verbindingen van de rivieren en de natuurlijke functies van de overstromingsgebieden die overeenkomstig het vorenstaande zijn hersteld (lid 4).
10	Herstel van bestuiverpopulaties	Het verbeteren van de diversiteit van bestuivers, het uiterlijk in 2030 omkeren van de afname van bestuiverpopulaties en het daarna realiseren van een toenemende trend voor bestuiverpopulaties (lid 1).
11	Herstel van landbouwecosystemen	1. Het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren (lid 1). 2. Het nemen van maatregelen die tot doel hebben op nationaal niveau een toenemende trend te realiseren voor minstens twee van de volgende drie indicatoren voor landbouwecosystemen: a. de graslandvlinderindex; b. de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland; c. het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit (lid 2). 3. Het nemen van herstelmaatregelen die tot doel hebben te verzekeren dat de index van algemene boerenlandvogelsoorten op nationaal niveau op basis van de in bijlage V opgenomen soorten, de volgende niveaus bereikt: a. voor lidstaten met historisch meer uitgedunde populaties boerenlandvogels: 110 in 2030, 120 in 2040 en 130 in 2050; b. voor lidstaten met historisch minder uitgedunde populaties boerenlandvogels: 105 in 2030, 110 in 2040 en 115 in 2050 (lid 3). 4. Het nemen van maatregelen die tot doel hebben organische bodems in de landbouw die bestaan uit ontwaterde veengebieden te herstellen. Die maatregelen zijn minstens van toepassing op: a. 30% van dergelijke gebieden in 2030, waarvan minstens een kwart vernet is; b. 40% van dergelijke gebieden in 2040, waarvan minstens een derde vernet is; c. 50% van dergelijke gebieden in 2050, waarvan minstens een derde vernet is (lid 4).
12	Herstel van bosccosystemen	1. Het nemen van de herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van bosccosystemen te verbeteren (lid 1). 2. Het op nationaal niveau realiseren van een toenemende trend voor de index van algemene bosvogels, zoals nader gespecificeerd in bijlage VI (lid 2). 3. Het op nationaal niveau realiseren van een toenemende trend voor minstens zes van de volgende zeven indicatoren voor bosccosystemen: a. staand dood hout; b. liggend dood hout; c. het aandeel bossen met een ongelijkjarige structuur; d. bosverbondenheid; e. de voorraad organische koolstof; f. het aandeel door inheemse boomsoorten gedomineerde bossen; g. de diversiteit aan boomsoorten (lid 3).
13	Aanplant van drie miljard extra bomen	Bij het vaststellen en uitvoeren van de herstelmaatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de in artikel 4 en de artikelen 8 tot en met 12 vastgestelde doelstellingen en verplichtingen moet ernaar worden gestreefd bij te dragen aan de verwezenlijking van de verbintenis om tegen 2030 op Unieniveau minstens drie miljard extra bomen aan te planten (lid 1).

4. Herstel van stedelijke ecosystemen

Zoals uit de tabel volgt stelt de NHV ook eisen aan natuurherstel in steden. Stedelijke natuur krijgt steeds meer aandacht, vooral in het kader van klimaatadaptatie. Door het zogenoemde hitte-eilandeffect kan het in een stedelijke omgeving tot meer dan 7 graden warmer zijn dan buiten de stad, vooral door de verstening.¹⁸ Ook het risico op wateroverlast en overstromingen neemt toe door klimaatverandering. Meer groene en blauwe natuur in de stad gaat die effecten tegen en biedt inwoners de mogelijkheid om verkoeling te zoeken in hun directe woonomgeving. Verder blijkt uit steeds meer wetenschappelijk onderzoek dat een groene omgeving bredere positieve gezondheidseffecten heeft.¹⁹ En tot slot betekent meer stedelijk groen natuurlijk ook een impuls voor de biodiversiteit.²⁰ Het is om deze redenen dat steeds meer lokale overheden onder andere de '3-30-300-regel' toepassen, die inhoudt dat 3 bomen zichtbaar moeten zijn vanuit elk huis, dat er minimaal 30% bladerdek moet zijn in elke buurt, en dat iedere bewoner maximaal 300 meter verwijderd zou moeten zijn van het dichtstbijzijnde park of een groene ruimte.²¹ Daarnaast wordt in veel Europese steden het aanleggen van groene daken en groene tuinen gestimuleerd of zelfs verplicht.²²

Artikel 8 NHV heeft betrekking op 'stedelijke groene ruimte' en 'stedelijke boomkroonbedekking' in stedelijke ecosysteemgebieden. Voornoemde begrippen worden in artikel 3 NHV gedefinieerd. 'Stedelijke groene ruimte' betreft de totale oppervlakte aan in steden of kleinere steden en voorsteden aangetroffen bomen, heesters, struiken, vaste kruidachtige vegetatie, korstmossen en mossen, vijvers en waterlopen.²³ 'Stedelijke boomkroonbedekking' is de totale met bomen bedekte oppervlakte in steden, kleinere steden en voorsteden.²⁴ Voor de berekening van de betreffende oppervlaktes wordt gebruik gemaakt van satellietinformatie verzameld via het Copernicus-programma. Uiterlijk eind 2030 mag de totale nationale oppervlakte van 'stedelijke groene ruimte' en 'stedelijke boomkroonbedekking' niet meer achteruitgaan (artikel 8 lid 1 NHV). De concrete uitwerking hiervan mogen lidstaten zelf regelen in hun nationale herstelplan. Aangezien het om de nationale oppervlakte gaat wordt op nationaal niveau bepaald of geen sprake is van 'nettoverlies' en dus niet per stad,

zoals in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was opgenomen (zie paragraaf 2). Dat biedt lidstaten dus de gelegenheid om te 'saldere': verlies aan stedelijk groen in de ene stad kan gecompenseerd worden met een toename in de andere stad. Weliswaar bepaalt het eerste lid van artikel 8 dat lidstaten stedelijke ecosysteemgebieden die al veel groen hebben mogen uitsluiten van die totale nationale oppervlakte (te weten gebieden waarin het aandeel 'stedelijke groene ruimte' in de stedelijke centra en stedelijke clusters groter is dan 45% en het aandeel 'stedelijke boomkroonbedekking' groter is dan 10%), maar dit is een bevoegdheid en geen verplichting.

Vanaf 2031 moet sprake zijn van een 'toenemende trend' voor beide parameters (artikel 8 lid 2 en 3 NHV). Voor 'stedelijke groene ruimte' geldt opnieuw dat deze trend op nationaal niveau moet worden gerealiseerd (met dus opnieuw de salderingsmogelijkheid). Voor de 'stedelijke boomkroonbedekking' geldt echter wel dat een toenemende trend in elk stedelijk ecosysteemgebied moet worden gerealiseerd. Het einddoel voor beide parameters is het bereiken van een 'bevredigend niveau'. Wat dat is wordt niet in de NHV gedefinieerd, maar moet door de lidstaten zelf in hun nationale herstelplan worden geconcretiseerd op basis van een richtinggevend kader dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2028 vaststelt.²⁵

Uit het voorgaande volgt dat artikel 8 NHV de lidstaten veel ruimte laat en, anders dan het oorspronkelijke voorstel, geen concrete kwantitatieve doelstellingen bevat. Het oorspronkelijke voorstel bevatte bijvoorbeeld concrete doelstellingen voor 2050, zoals een 'stedelijke boomkroonbedekking' van ten minste 10% in alle steden en kleinere steden en voorsteden.²⁶ Ook voorzag het voorstel in een verplichte integratie van meer stedelijke groene ruimte in bestaande en nieuwe gebouwen en infrastructuurontwikkelingen, onder andere in het kader van renovatie en vernieuwing, in alle steden en kleinere steden en voorsteden. In de uiteindelijke bepaling is deze eis vervangen door de suggestie om meer integratie van 'stedelijke groene ruimte' in gebouwen en infrastructuur te realiseren. Zo biedt de NHV lidstaten de mogelijkheid om meer groene ruimte vooral te realiseren in nieuw aan te leggen wijken en de oude binnensteden, waar doorgaans weinig groen is, te laten voor wat ze zijn. Gezien de hiervoor genoemde invloed op de

18 Zie het kennisdossier over dit thema op de overheidswebsite over klimaatadaptatie in Nederland: <https://klimaatadaptatienederland.nl/kennisdossiers/hitte/oorzaken/>.

19 Bijv. D. Rojas-Rueda e.a., 'Green spaces and mortality: a systematic review and meta-analysis of cohort studies', *Lancet Planet Health* (3) 2019, afl. 11, p. e469-e477.

20 Zie uitvoerig over al deze en andere positieve effecten: H. Bulkeley e.a., *Enhancing urban nature provision in the Netherlands* (background report), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2023.

21 M.J. Nieuwenhuijsen e.a., 'The evaluation of the 3-30-300 green space rule and mental health', *Environmental Research* (215) 2022, part 2, 114387. Zie voor de implementatie van deze regel in bijvoorbeeld Vlaanderen: <https://www.openbaargroen.be/nieuws/meer-stads-groen-de-3-30-300-vuistregel> en <https://www.natuurenbos.be/groennormen>.

22 Ch. Clar & R. Steurer, 'Climate change adaptation with green roofs: Instrument choice and facilitating factors in urban areas', *Journal of Urban Affairs* (45) 2023, afl. 4, p. 797-814.

23 Art. 3 onder 20 NHV. Art. 3 bevat ook definities van de begrippen 'steden' (onder 17) en 'kleinere steden en voorsteden' (onder 18).

24 Art. 3 onder 21 NHV.

25 De Commissie krijgt deze bevoegdheid toegekend in art. 20 lid 10 NHV.

26 Art. 6 van het voorstel, COM(22)304 def.

gezondheid lijkt dit een ongewenste keuze. Wellicht kan de Commissie in haar richtinggevende kader hier nog de scherpe kantjes van afhalen, bijvoorbeeld door aan te haken bij de ‘3-30-300-regel’.

5. Herstel van bestuiverpopulaties

Zoals ook bij het grote publiek steeds beter bekend, is al decennia sprake van een zeer zorgwekkende achteruitgang van insectenpopulaties.²⁷ Het gaat daarbij zowel om een afname in absolute aantallen insecten (of ‘biomassa’), als om het aantal soorten.²⁸ Dat is niet alleen het geval op het platteland in brede zin, maar zelfs in beschermde natuurgebieden.²⁹ De achteruitgang speelt zich af op wereldwijd, Europees en zeker ook op nationaal niveau. Een langjarig onderzoek, gepubliceerd in 2018, liet zien dat ‘in Nederland, berekend over 27 jaar, twee derde van de onderzochte insecten verdwenen is, zowel in aantal als in biomassa’.³⁰ Voor de aantallen en diversiteit aan insecten zelf, maar ook vanwege de cruciale rol van insecten in voedselketens (denk aan insectenetende amfibieën, reptielen, vogels en vleermuizen) en bij de bestuiving van wilde flora en landbouwgewassen is dat ‘rondt alarmerend’.³¹

In dit verband verdient artikel 10 NHV, getiteld ‘Herstel van bestuiverpopulaties’, het om meerdere redenen om in het zonnetje gezet te worden. Het eerste lid bepaalt:

‘De lidstaten verbeteren, door tijdig passende en doeltreffende maatregelen te nemen, de diversiteit van bestuivers en keren uiterlijk in 2030 de afname van bestuiverpopulaties om en realiseren daarna een toenemende trend voor bestuiverpopulaties, die vanaf 2030 minstens om de zes jaar wordt gemeten totdat bevredigende niveaus worden bereikt (...)’.³²

Artikel 10 richt zich op zweefvliegen, wilde bijen, hommels, kevers, vlinders en andere ‘in het wild’ levende insecten die stuifmeel overbrengen en zo bijdragen aan de bevruchting van planten en de vorming van zaden.³³ Onder ‘afname van bestuiverpopulaties’ wordt in de NHV zowel een afname van de abundantie (absolute aantallen) als een afname van de diversiteit (aan soorten) begrepen.³⁴

De Commissie had tot taak om uiterlijk op 19 augustus 2025 de methode vast te stellen die door de lidstaten dient te worden gebruikt om de ontwikkelingen van bestuiverpopulaties te monitoren.³⁵ Deze methode voorziet in een ‘wetenschappelijk onderbouwde’ en ‘gestandaardiseerde’ aanpak voor het verzamelen van ‘jaarlijkse gegevens over de abundantie en diversiteit van bestuiversoorten in de verschillende ecosystemen’, waarmee populatietrends kunnen worden beoordeeld, alsmede de ‘doeltreffendheid van de door de lidstaten overeenkomstig lid 1 genomen herstelmaatregelen’.³⁶ Het is aan de lidstaten om te zijner tijd, en uiterlijk in 2030, vast te stellen wat de ‘bevredigende niveaus’ voor hun bestuiverpopulaties precies inhouden.³⁷ Die vaststelling dient te geschieden op basis van de ‘meest recente wetenschappelijke bevindingen’ en een richtinggevend kader dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2028 vaststelt.³⁸

Wat die ‘bevredigende niveaus’ ook zullen behelzen, het is duidelijk dat artikel 10 de lidstaten vérgaande verplichtingen oplegt, waaraan zeker ook in Nederland niet gemakkelijk zal kunnen worden voldaan. Het binnen circa vijf jaar stoppen en omkeren van de sterke neerwaartse trend in aantallen en diversiteit van bestuivende insecten³⁹ is een enorme opgave. Het omkeren van de achteruitgang van bestuivers lijkt niet mogelijk zonder een forse reductie in het gebruik van bestrijdingsmiddelen en een effectieve aanpak van verdroging, overmatige stikstofdepositie en andere drukfactoren zoals lichtvervuiling.⁴⁰ Het is moeilijk de conclusie te vermijden dat

27 Zie bijv. J.C. Habel, M.J. Samways & T. Schmitt, ‘Mitigating the Precipitous Decline of Terrestrial European Insects: Requirements for a New Strategy’, *Biodiversity and Conservation* (28) 2019, p. 1343-1360; D.L. Wagner e.a., ‘Insect Decline in the Anthropocene: Death by a Thousand Cuts’, *Proceedings of the National Academy of Sciences* (118) 2021, afl. 2, e2023989118.

28 Idem.

29 Zie o.a. C.A. Hallmann e.a., ‘More Than 75 Percent Decline Over 27 Years in Total Flying Insect Biomass in Protected Areas’, *PLOS ONE* (12) 2017, afl. 10, e0185809.

30 T. Zeegers e.a., *Alle beestjes helpen: onderzoek naar achteruitgang van insecten in Nederland*, Natuurmonumenten 2018.

31 Idem.

32 Art. 10 lid 1 NHV.

33 In art. 3 onder 12 NHV wordt ‘bestuiver’ gedefinieerd als: ‘een in het wild levend insect dat stuifmeel overbrengt van de helmknop van een plant naar de stempel van een plant, waardoor bevruchting en de productie van zaden mogelijk worden’.

34 In art. 3 onder 13 NHV wordt ‘afname van bestuiverpopulaties’ gedefinieerd als: ‘een afname van de abundantie of diversiteit van bestuivers, of beide’.

35 Art. 10 lid 2 NHV. Op het moment van afronding van dit artikel moest de betreffende gedelegeerde verordening nog van kracht worden; zie in dit verband <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13093-2025-IN17/nl/pdf>.

36 Art. 10 lid 2 en 3 NHV.

37 Art. 10 lid 1 jo. art. 14 lid 5 NHV.

38 Art. 14 lid 5 jo. art. 20 lid 10 NHV.

39 Zie bijv. C.A. Hallmann e.a., ‘More Than 75 Percent Decline Over 27 Years in Total Flying Insect Biomass in Protected Areas’, *PLOS ONE* (12) 2017, afl. 10, e0185809.

40 Zie bijv. J.C. Habel, M.J. Samways & T. Schmitt, ‘Mitigating the Precipitous Decline of Terrestrial European Insects: Requirements for a New Strategy’, *Biodiversity and Conservation* (28) 2019, p. 1343: ‘Agricultural intensification is the main driver of recent terrestrial insect decline, through habitat loss, reduced functional connectivity, overly intense management, nitrogen influx, and use of other fertilisers, as well as application of harmful pesticides. However, there are also supplementary and adversely synergistic factors especially climate change, increasingly intense urbanization, and associated increase in traffic volume, artificial lighting and environmental pollution.’

dit toch echt precies is wat artikel 10 van de lidstaten vraagt.

Het eerste lid van artikel 10 leest namelijk als een ongekwalificeerde resultaatsverplichting met een breed bereik (dat niet is beperkt tot Natura 2000-gebieden). Bovendien is de verplichting voorzien van een concrete deadline, en een uitzonderingsbepaling ontbreekt. Gezien de formulering, vergt artikel 10 ons inziens niet alleen het nemen van maatregelen, maar het daadwerkelijk bewerkstelligen van drie uitkomsten, namelijk (1) het verbeteren van de diversiteit van bestuivers, (2) het uiterlijk in 2030 omkeren van de afname van de abundantie en diversiteit van bestuiverpopulaties, en (3) het vervolgens realiseren van een toenemende trend tot bevredigende niveaus zijn bereikt. Proberen is niet genoeg; lidstaten wordt gevraagd 'to do what it takes'. Artikel 10 lid 1 zou dus weleens een van de meest veeleisende verplichtingen uit de NHV kunnen zijn – en een van de meest verstreckende verplichtingen uit het bredere Europese natuurbeschermingsrecht.⁴¹ Ook volgens De Leeuw lijkt artikel 10 'zeer duidelijk te eisen dat lidstaten de achteruitgang van bestuiverpopulaties keren en een toenemende trend realiseren', en moet de bepaling worden 'geïnterpreteerd als een resultaatsverplichting' die 'zeer ambitieus' van aard is.⁴² Het in 2018 door de Commissie opgestelde en in 2023 herziene 'EU-initiatief inzake bestuivers' bevat handvatten voor de toepassing van artikel 10.⁴³ Als belangrijke bedreigingen voor wilde bestuivers noemt het document onder andere intensieve landbouw, pesticidengebruik, verstedelijking, lichtvervuiling en klimaatverandering.⁴⁴ 'Over sommige bedreigingen, zoals intensieve landbouw en pesticidengebruik, is meer bekend dan over andere', zo stelt het document.⁴⁵ 'De passende maatregelen om de gevolgen ervan te verminderen zijn algemeen bekend', en deze maatregelen moeten dan ook 'dringend op grotere schaal worden toegepast'.⁴⁶ Een niet onbelangrijk deel van het onder artikel 10 vereiste maatregelenpakket zal uiteraard ook al vereist zijn in het kader van de herstelverplichtingen die volgen uit de artikelen 4, 8 en 11 van de NHV.

6. Herstel van landbouwecosystemen

Een recent grootschalig onderzoeksproject naar de sterke afname van het aantal broedvogels in Europa wijst de intensieve landbouw aan als de belangrijkste oorzaak van deze afname, vooral door het gebruik van bestrijdingsmiddelen en kunstmest.⁴⁷ Zoals hiervoor al aangestipt wordt ook de enorme achteruitgang van het aantal insecten voornamelijk toegeschreven aan de intensieve landbouw.⁴⁸ Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: het PBL) zijn na 1960 de populaties van boerenlandvogels in ons land met gemiddeld meer dan 70% afgenomen door schaalvergroting en een toenemende intensivering van bedrijfsvoering en grondgebruik door de landbouw, in combinatie met een sterke ontwatering van het landbouwgebied.⁴⁹ Het PBL noemt als concrete redenen voor de achteruitgang: verslechtingen in de voedselsituatie, nestgelegenheid, rust en dekking voor vooral groundbroeders. Ook wordt geconcludeerd dat agrarisch natuurbeheer, zoals akkerrandenbeheer en nestbescherming, tot nu toe de achteruitgang niet heeft kunnen stoppen.⁵⁰ Verder zijn graslandvlinders in de twintigste eeuw gemiddeld met 80% achteruitgegaan, en vanaf 1992 in aantal gehalveerd.⁵¹

De intensivering van de landbouw heeft echter niet alleen tot biodiversiteitsverlies geleid, ze heeft ook de bodemkwaliteit verminderd waardoor landbouwbodems slechter bestand zijn tegen de gevolgen van klimaatverandering zoals periodes van droogte, hitte en zware regenval.⁵² In ontwaterde veengebieden treedt bovendien inklinking van de bodem en bodemdaling op waardoor de gevolgen van de zeespiegelstijging sneller nadelige gevolgen hebben, zoals door toenemende invloed van zout of brak kwelwater. Op termijn vormen deze effecten een risico voor de voedselzekerheid.⁵³ Daarmee is het duidelijk dat de NHV een belangrijke rol te spelen heeft bij de noodzakelijke hervorming van de landbouw. In artikel 1 NHV wordt immers niet alleen het herstel van aangetaste ecosystemen als doel geformuleerd, maar ook de verwezenlijking van doelstellin-

41 Enigszins vergelijkbare verplichtingen zijn o.a. art. 3 lid 1 Vrl, art. 1 lid 1 Kaderrichtlijn mariene strategie, en art. 4 Kaderrichtlijn Water.

42 B.J. de Leeuw, 'De bescherming van bestuivers in het Europese natuurbeschermingsrecht en het wettelijke kader voor gewasbeschermingsmiddelen', *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 2025, afl. 1, p. 13.

43 Mededeling van de Commissie van 24 januari 2023, 'Herziening van het EU-initiatief inzake bestuivers. Een "New Deal" voor bestuivers', COM(23)35 def.

44 Mededeling van de Commissie van 24 januari 2023, 'Herziening van het EU-initiatief inzake bestuivers. Een "New Deal" voor bestuivers', COM(23)35 def., p. 5.

45 Idem.

46 Idem.

47 S. Rigal e.a., 'Farmland practices are driving bird population decline across Europe', *Proceedings of the National Academy of Sciences* (120) 2023, afl. 21.

48 P.H. Raven & D.L. Wagner, 'Agricultural intensification and climate change are rapidly decreasing insect biodiversity', *Proceedings of the National Academy of Sciences* (118) 2021, afl. 2.

49 Compendium voor de Leefomgeving, 'Trend van boerenlandvogels, 1915-2023', 6 mei 2024, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl147915-trend-van-boerenlandvogels-1915-2023>.

50 Idem.

51 Compendium voor de Leefomgeving, 'Dagvlinders van graslanden, 1992-2023', 27 maart 2024, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl118117-dagvlinders-van-graslanden-1992-2023>.

52 Zie hierover met bronverwijzingen J. Verschuuren, 'Landbouw en klimaatverandering: transitie naar klimaatslimme landbouw nog in de kinderschoenen', in: J. Verschuuren e.a., *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (VMR 2019-1), Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 195-211.

53 Idem.

gen op het gebied van klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en bodemdegradatieneutraliteit en de verbetering van de voedselzekerheid (zie paragraaf 3). Dit is in lijn met de al in 2021 vastgestelde 'Europese klimaatwet' die in artikel 5 lid 4 van lidstaten vraagt om in hun nationale aanpassingsstrategieën rekening te houden met de bijzondere kwetsbaarheid van landbouw en water- en voedselsystemen, alsook met voedselzekerheid.⁵⁴ Deze bepaling vereist verder dat lidstaten op de natuur gebaseerde oplossingen en op ecosystemen gebaseerde aanpassingen bevorderen. Zowel de Europese klimaatwet als de NHV vereisen dus op de natuur gerichte adaptatiemaatregelen voor de landbouw, met dit verschil dat de NHV gedetailleerdere bepalingen bevat en iets stevigere juridische bewoordingen gebruikt.

Hoe ziet de Europese regelgever dat voor zich? Artikel 11 NHV heeft betrekking op het herstel van landbouwecosystemen en legt in het eerste lid aan de lidstaten de algemene verplichting op om de herstelmaatregelen te nemen die nodig zijn om de biodiversiteit van landbouwecosystemen te verbeteren. Vergeleken met het oorspronkelijke voorstel van de Commissie is de tekst van artikel 11 afgezwakt, vooral onder invloed van de boerenprotesten in de winter van 2023/2024. Zo is aan het eerste lid toegevoegd dat bij het bepalen van de herstelmaatregelen rekening moet worden gehouden met klimaatverandering, de sociale en economische behoeften van plattelandsgebieden en de noodzaak duurzame landbouwproductie in de Unie te verzekeren.

In lid 2 tot en met 4 wordt vervolgens invulling gegeven aan deze algemene verbeterplicht, door het vaststellen van een aantal indicatoren die gebruikt moeten worden om te bepalen dat er een verbetering is (lid 2), regels met het oog op het vergroten van het aantal boerenlandvogels (lid 3) en regels met betrekking tot het herstel van ontwaterde veengebieden (lid 4).

Het tweede lid van artikel 11 NHV bevat drie indicatoren aan de hand waarvan de verbetering gemeten moet worden. Ook hier heeft een afzwakking plaatsgevonden want volgens het voorstel moesten alle indicatoren op nationaal niveau een toenemende trend laten zien, terwijl het volgens de aangenomen versie voldoende is wanneer minstens twee van de drie indicatoren op nationaal niveau een toenemende trend laten zien. De eerste indicator is de graslandvlinderindex voor soorten als argusvlinder, bruin dikkopje, icarusblauwtje, kleine vuurvvlinder en oranjetipje. Voor Nederland is dit waarschijnlijk de lastigste indicator aangezien door de intensivering van de landbouw er vrijwel geen geschikte graslanden meer zijn in landbouwgebieden. Het PBL

concludeert dat in het agrarisch gebied graslandvlinders vrijwel alleen nog voorkomen in onderdelen die voor de agrarische productie van marginaal belang zijn, zoals bloemrijke dijken en perceelranden.⁵⁵ De tweede indicator is de voorraad organische koolstof in minerale bodems onder bouwland, die duidelijk verbonden is met het klimaatbeleid, zowel voor wat betreft mitigatie (gezonde bodems bevatten veel koolstof, die, onder andere door intensief ploegen, in de atmosfeer kan komen en daar bijdraagt aan klimaatverandering) als adaptatie (koolstofrijke bodems hebben een groter watervasthoudend vermogen en zijn dus beter bestand tegen droogte).⁵⁶ Ook in Nederland gaat het organische-stofgehalte achteruit, zij het dat er enorme verschillen zijn afhankelijk van bodemsoort en type gebruik.⁵⁷ Het percentage landbouwgrond met landschapselementen met hoge diversiteit vormt de derde indicator van artikel 11 lid 2 NHV. Het gaat dan om bufferstroken, houtwallen, afzonderlijke bomen of groepen bomen, boomrijen, akkerranden, sloten, kleine poelen, en dergelijke. Deze drie indicatoren zijn in bijlage IV bij de NHV verder uitgewerkt, waarin bijvoorbeeld ook is bepaald welke meetmethode moet worden gehanteerd. De Commissie is bevoegd om dit nog nader te specificeren (artikel 20 lid 11 NHV). Het meten van vooruitgang gebeurt in periodes van zes jaar; de eerste meetperiode loopt van 18 augustus 2024 tot en met 31 december 2030. Welke maatregelen worden genomen is aan de lidstaten, zolang de zesjaarlijkse metingen maar op nationaal niveau een toenemende trend laten zien en uiteindelijk bevredigende niveaus zijn bereikt. De NHV bepaalt overigens niet wat dat laatste inhoudt, omdat dit niet in zijn algemeenheid te zeggen valt, maar afhangt van de lokale ecologische omstandigheden. De lidstaten moeten zelf, uiterlijk in 2030, vaststellen wat de bevredigende niveaus zijn voor elk van de gekozen indicatoren. Zij dienen dit te doen 'door middel van een open en doeltreffend proces en een beoordeling op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen' (aldus artikel 14 lid 5 NHV). De Commissie heeft de bevoegdheid gekregen om een 'richtinggevend kader' vast te stellen voor de indicatoren (in artikel 20 lid 10 NHV), waarmee de lidstaten eveneens rekening moeten houden bij het vaststellen van de bevredigende niveaus. In bijlage V bij de NHV staat per lidstaat een lijstje van algemene boerenlandvogels. Op het Nederlandse lijstje staan 27 soorten zoals patrijs, kwartel, grutto, kievit, scholekster, steenuil, veldleeuwerik, boerenzwaluw en ringmus. De lidstaten moesten op 1 september 2025 de stand van deze soorten hebben bepaald, die dan geldt

54 Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ('Europese klimaatwet') (PbEU 2021, L 243/1).

55 Zie Compendium voor de Leefomgeving, 'Dagvlinders van graslanden, 1992-2023', 27 maart 2024, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl118117-dagvlinders-van-graslanden-1992-2023>.

56 Zie uitvoerig J. Verschuuren, 'Towards an EU Regulatory Framework for Climate Smart Agriculture: The Example of Soil Carbon Sequestration', *Transnational Environmental Law* (7) 2018, afl. 2, p. 301-322.

57 C. Koopmans & M. van Opheusden, *Organische stof in de Nederlandse bodem. Feiten en discussie in perspectief*, Bunnik: Louis Bolk Instituut 2019. In 2020 is een nulmeting uitgevoerd zodat precies bekend is wat overal in het land de bestaande situatie is: E. van den Elsen e.a., *De staat van de Nederlandse landbouwbodems in 2018*, Wageningen: Wageningen Environmental Research 2020.

als 100. Voor historisch meer uitgedunde populaties dient in 2030 het niveau 110, in 2040 120 en in 2050 130 te zijn. Een toename van 30% in 2050 dus. Voor de historisch minder uitgedunde populaties zijn de verbeterpercentages lager (105 in 2030, 110 in 2040 en 115 in 2050), maar dat is voor Nederland niet van belang omdat Nederland een lidstaat is met historisch meer uitgedunde populaties. Dit alles is geregeld in artikel 11 lid 3 NHV.

Het vierde lid van artikel 11 NHV is onder invloed van de boerenprotesten een enorm lange bepaling geworden, en ook is de doelstelling teruggeschroefd. Deze bepaling vereist dat lidstaten maatregelen nemen om organische bodems in de landbouw die bestaan uit ontwaterde veengebieden te herstellen, deels door deze te vernatten. Ontwaterde veengronden stoten veel broeikasgassen uit: ongeveer 2-3% van de totale Nederlandse uitstoot komt voor rekening van ontwaterde veenweidegebieden.⁵⁸ Vernatting vermindert de CO₂-uitstoot en speelt daarmee ook een rol in het klimaatbeleid, zoals ook door artikel 11 lid 4 NHV wordt benoemd. De bepaling legt eerst de doelen vast: de maatregelen moeten minstens van toepassing zijn op 30% van dergelijke gebieden in 2030, op 40% in 2040, en op 50% in 2050, waarvan in 2030 minstens een kwart en daarna minstens een derde moet zijn vernat. In het voorstel waren de doelen voor 2040 en 2050 veel ambitieuzer: de maatregelen moesten op ten minste 50% van dergelijke gebieden van toepassing zijn tegen 2040 en op 70% tegen 2050, waarvan steeds ten minste de helft vernat.

De rest van de bepaling bevat vooral versoepelingen ten gunste van boeren. Zo mag 40% van de doelstelling worden gerealiseerd in niet-landbouwgebieden, dus bijvoorbeeld in natuurgebieden. In het nationale herstelplan mag ook worden bepaald dat de mate van vernatting van door landbouw gebruikte veengebieden minder groot hoeft te zijn dan voorgeschreven, indien een dergelijke vernatting 'waarschijnlijk aanzienlijke negatieve gevolgen zal hebben voor infrastructuur, gebouwen, klimaatadaptatie of andere openbare belangen en indien dergelijke vernatting niet kan plaatsvinden op andere grond dan landbouwgrond'. De belangrijkste afzwakking van de doelstellingen is echter de regel dat vernatting niet verplicht mag worden opgelegd aan landbouwers en particuliere grondeigenaren; vernatting blijft voor hen vrijwillig, zo bepaalt de NHV, tenzij nationaal recht anders bepaalt. De NHV doet vervolgens nog de suggestie om vernatting door landbouwers en particuliere grondeigenaren te stimuleren via toegang tot opleiding en advies over de voordelen van het vernatten van veengebieden en over de opties voor het landbeheer daarna.

7. Herstel van bosccosystemen

De specifieke verplichtingen aangaande bosccosystemen, uit artikel 12 van de NHV, lijken goed aan te sluiten bij het in Nederland al langer bestaande en op steeds grotere schaal toegepaste streven naar een 'natuurlijker' bosbeheer, waarbij inheemse bomen de voorkeur genieten boven uitheemse; gemikt wordt op een mengeling van boomsoorten van verschillende leeftijden in plaats van uniforme monoculturen; en dode bomen zo veel mogelijk mogen blijven staan – en vervolgens liggen.⁵⁹ Die maatregelen komen de biodiversiteit en de veerkracht van bosccosystemen ten goede. Veel soorten schimmels, insecten en vogels zijn bijvoorbeeld afhankelijk van stervend en dood hout, en waren lang het slachtoffer van de in Nederlandse bossen heersende 'opruimwoede'.

In aanvulling op de verplichtingen met betrekking tot boshabitats onder artikel 4 NHV, verplicht artikel 12 lidstaten in algemene zin tot het nemen van 'de herstelmaatregelen die nodig zijn om de biodiversiteit van bosccosystemen te verbeteren'.⁶⁰ Daarnaast bevat artikel 12 twee specifiekere resultaatsverplichtingen. De eerste vereist een toenemende trend, op nationaal niveau, voor een in bijlage VI bij de NHV nader gespecificeerde 'index van algemene bosvogels', totdat nader te bepalen 'bevredigende niveaus' zijn bereikt.⁶¹ In eerste instantie gaat het om een toename in het tijdvak 2024-2030, en vervolgens over elke volgende periode van zes jaar. De tweede resultaatsverplichting betreft een menu van zeven indicatoren, waarvan voor minstens zes op nationaal niveau een toenemende trend gerealiseerd dient te worden totdat 'bevredigende niveaus' behaald zijn, gemeten over dezelfde zesjarige tijdvakken.⁶² De zes indicatoren dienen door elke individuele lidstaat te worden geselecteerd op grond van de 'mate waarin ze de verbetering van de biodiversiteit van bosccosystemen in de betrokken lidstaat kunnen aantonen'.⁶³ Wederom is elke indicator nader omschreven in bijlage VI. De zeven indicatoren zijn:

- a. staand dood hout;
- b. liggend dood hout;
- c. het aandeel bossen met een ongelijkjarige structuur;
- d. bosverbondenheid;
- e. de voorraad organische koolstof;
- f. het aandeel door inheemse boomsoorten gedomineerde bossen;
- g. de diversiteit aan boomsoorten.

Ook bij artikel 12 is het aan de lidstaten om, uiterlijk in 2030, op basis van de meest recente wetenschappelijke

58 Stowa, *Nationaal onderzoeksprogramma broeikasgassen veenweiden. Samenvatting eerste meetjaar (2019-2020)*. Stowa 2021-28, Amersfoort: Stowa 2021, p. 3.

59 Zie bijv. P. Jansen & M. van Benthem, *Bosbeheer en biodiversiteit*, Utrecht: Matrijs 2008.

60 Art. 12 lid 1 NHV.

61 Art. 12 lid 2 NHV.

62 Art. 12 lid 3 NHV.

63 Idem.

bevindingen (en een door de Commissie vast te stellen richtinggevend kader), te bepalen wat de 'bevredigende niveaus' voor de bosvogelindex en de andere bosindicatoren zijn.⁶⁴

Het niet voldoen aan de verplichtingen inzake bosvogels en andere bosindicatoren kan door lidstaten uitsluitend gerechtvaardigd worden met een beroep op 'grootschalige overmacht', zoals 'onvoorziene en ongecontroleerde bosbranden', of rechtstreeks door klimaatverandering veroorzaakte 'onvermijdelijke habitattransformaties'.⁶⁵ Bijlage VII noemt ook verschillende herstelmaatregelen voor bossen, waaronder het versterken van de ecologische kenmerken van bossen zoals 'grote, oude en stervende bomen' en 'liggend en staand dood hout';⁶⁶ het mogelijk maken van het ecologische proces van successie, waarbij het bos op natuurlijke wijze van karakter verandert door 'natuurlijke regeneratie en opeenvolging van boomsoorten';⁶⁷ alsmede het bevorderen van de ontwikkeling van 'oude inheemse bossen' door 'af te zien van het oogsten of door actief beheer dat de ontwikkeling van zelfregulerende functies en de nodige veerkracht bevordert'.⁶⁸ Een andere belangrijke maatregel is het 'verder diversifiëren' van bossen door 'mozaïeken van niet-boshabitats te herstellen, zoals open stukken grasland of heide'.⁶⁹ Onderzoek wijst namelijk uit dat dergelijke mozaïeken – oftewel halfopen landschap in plaats van gesloten bos – de natuurlijke standaard voor veel ecosystemen op het Europese vasteland vormen.⁷⁰ Ook de herstelmaatregel van het verwijderen van aanplantingen op 'vroegere dynamische duinsystemen', teneinde 'de natuurlijke winddynamiek te herstellen ten gunste van open habitats',⁷¹ sluit hierop aan.

8. Energie uit hernieuwbare bronnen

Een belangrijke vraag is hoe de verschillende uit de NHV volgende herstelopgaven zich verhouden tot de ambitieuze verplichtingen met betrekking tot hernieuw-

bare energie. Biodiversiteit en klimaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en de doelstelling om de crises met betrekking tot beide thema's te bestrijden is complementair, zoals ook blijkt uit artikel 1 lid 1 sub a en b NHV waarin beide doelstellingen centraal worden gesteld. Desalniettemin kunnen beide thema's in werkelijkheid op gespannen voet met elkaar staan. Hernieuwbare-energieprojecten kunnen weliswaar ook op korte termijn bijdragen aan het behoud van biodiversiteit (bijvoorbeeld door het stimuleren van projecten op gedegradeerde locaties of in de gebouwde omgeving), maar vormen ook aanzienlijke risico's voor natuurbehoud.⁷² Concurrentie tussen land- en zeegebieden die moeten worden hersteld en gebieden die moeten worden ontwikkeld voor energie(-infrastructuur) projecten ligt zeker in Nederland voor de hand. Op verschillende plekken in de NHV wordt de synergie met de klimaatdoelstellingen en de daaruit voortvloeiende energietransitie benadrukt.⁷³ Een beknopte blik op het kader voor hernieuwbare energie in samenhang met de NHV verschaft een eerste indruk in hoeverre deze 'synergie' daadwerkelijk plaatsvindt.

De Europese *Green Deal* heeft als doelstelling om de EU in 2050 klimaatneutraal te maken.⁷⁴ Aangezien energieverbruik 75% vormt van de emissies van de EU, staat de transformatie van de energiesector centraal in de Europese klimaatambities, verder aangedreven door onzekere geopolitieke omstandigheden en de wens energieonafhankelijk te zijn.⁷⁵ De (derde wijziging van de) richtlijn hernieuwbare energie (*Renewable Energy Directive* (RED III)) vormt het belangrijkste EU-instrument voor het stimuleren van energie uit hernieuwbare bronnen.⁷⁶ RED III bevat een bindende hernieuwbare-energie-doelstelling van minstens 42,5% (met minstens 45% als indicatief streefcijfer) van alle energieconsumptie.⁷⁷ Om dit mogelijk te maken voorziet RED III in bepalingen die het uitrollen van projecten voor hernieuwbare energie aanzienlijk moeten versoepelen en bespoedigen. Allereerst ziet dit op het aanwijzen van gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare

64 Art. 12 lid 2 en 3 jo. art. 14 lid 5 jo. art. 20 lid 11 NHV.

65 Art. 12 lid 4 NHV.

66 Bijlage VII onder 10 NHV.

67 Bijlage VII onder 11 NHV.

68 Bijlage VII onder 15 NHV.

69 Bijlage VII onder 13 NHV.

70 Bijv. E.A. Pearce e.a., 'Substantial Light Woodland and Open Vegetation Characterized the Temperate Forest Biome Before *Homo sapiens*', *Science Advances* (9) 2023, afl. 45, eadi9135.

71 Bijlage VII onder 21 NHV.

72 Zie o.a. F. Peste e.a., 'How to mitigate impacts of wind farms on bats? A review of potential conservation measures in the European context', *Environmental Impact Assessment Review* (51) 2015, p. 10; J.A. Rehbein e.a., 'Renewable energy development threatens many globally important biodiversity areas', *Global Change Biology* (26) 2020, afl. 5, p. 3040; A. Santangeli e.a., 'Global change synergies and trade-offs between renewable energy and biodiversity', *GCB Bioenergy* (8) 2016, afl. 5, p. 941; A. Gasparatos e.a., 'Renewable energy and biodiversity: Implications for transitioning to a Green Economy', *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2017, p. 161.

73 Overwegingen 11 en 68-69 van de preambule, en art. 14 lid 13 NHV.

74 Mededeling van de Europese Commissie van 11 december 2019, 'De Europese Green Deal', COM(19)640 def.

75 Mededeling van de Europese Commissie van 11 december 2019, 'De Europese Green Deal', COM(19)640 def., p. 9.

76 Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (*PbEU* 2023, L 2413/1-77) (RED III). De Europese klimaatwet uit 2021 omvat een CO₂-emissiereductiedoelstelling van ten minste 55% in 2030 en 'net-zero' in 2050. Zie voor een nuttig overzicht over de verhouding van de herziene richtlijn met natuur: I. Agapakis, M. Pravuljac & I. Tralmaka, *Renewable Energy for Nature and People, A Practical Guide to the revised Renewable Energy Directive*, ClientEarth, februari 2025.

77 Zie art. 3 lid 1, zoals gewijzigd door RED III.

energie.⁷⁸ Eenmaal aangewezen geldt voor projecten in die gebieden een ‘versneld regime’ met een maximale duur van de vergunningsprocedure.⁷⁹ Maar ook buiten de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie (zoals in Natura 2000-gebieden) kunnen projecten worden goedgekeurd, waarbij de duur van de vergunningsprocedure in beginsel niet langer dan twee jaar mag zijn, en voor projecten voor hernieuwbare offshore-energie in beginsel niet langer dan drie jaar.⁸⁰ Indien een milieueffectbeoordeling of een passende beoordeling vereist is dient deze in één enkele procedure te worden gevat.⁸¹ Verder wordt geëxpliciteerd dat het doden of het verstoren van beschermde soorten krachtens artikel 12 lid 1 Hrl en artikel 5 Vrl niet als opzettelijk wordt beschouwd, mits ‘noodzakelijke mitigerende maatregelen’ zijn vastgesteld in het kader van een specifiek hernieuwbare-energieproject.⁸² Belangrijk is voorts dat bij het voorbereiden en verlenen van vergunningen de planning, bouw en exploitatie van hernieuwbare-energie-installaties, de aansluiting daarvan op het net, het net zelf en opslaginstallaties worden vermoed van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen.⁸³ Ook dit zorgt voor een nuancering van natuurbeschermingsregelgeving voor hernieuwbare-energieprojecten. Om RED III te implementeren heeft de Minister van Klimaat en Groene Groei begin dit jaar een conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Omgevingswet en de Wet windenergie op zee ter consultatie gelegd.⁸⁴ De deadline voor implementatie is echter al verstreken op 1 juli 2024 en de Commissie heeft Nederland reeds in het kader van de inbreukprocedure van artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een met redenen omkleed advies gestuurd wegens niet-implementatie.⁸⁵ In deze context draagt de NHV de lidstaten op de ontwikkeling van hun nationale herstelplannen af te stemmen op de inventarisatie van gebieden die nodig zijn voor het nakomen van ten minste hun nationale bijdragen aan het streefcijfer voor hernieuwbare

energie voor 2030 en, in voorkomend geval, op de aanwijzing van de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie en de speciale infrastructuurgebieden.⁸⁶ Daarnaast bepaalt artikel 14 lid 13 NHV dat de werking van de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie, speciale infrastructuurgebieden en netprojecten die nodig zijn voor het integreren van hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem ongewijzigd moeten blijven, inclusief de versoepelde vergunningsprocedures die daarop van toepassing zijn. Artikel 6 NHV sluit hierbij aan en geeft een uitzondering voor hernieuwbare-energieprojecten met betrekking tot het verslechteringsverbod buiten Natura 2000. Ook hier wordt het vermoeden van groot openbaar belang benoemd. Lidstaten kunnen hernieuwbare-energieprojecten tevens vrijstellen van de voorwaarde dat er geen minder schadelijke alternatieve oplossingen beschikbaar zijn, mits een strategische milieubeoordeling of een milieueffectbeoordeling is uitgevoerd.⁸⁷ Lidstaten hebben daarbij wel de mogelijkheid om deze uitzondering te beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied, tot bepaalde soorten technologieën of tot projecten met bepaalde technische kenmerken.⁸⁸ Vorenstaand kader maakt duidelijk dat er werk moet worden gemaakt van hernieuwbare energie in dezelfde ruimte als waar natuurherstel mogelijk plaatsvindt. Voor Nederland is dat vooral op zee waar windenergie ongeveer driekwart van het huidige elektriciteitsverbruik moet leveren.⁸⁹ Hoewel de term ‘synergie’ de uitkomst van een win-winsituatie door afstemming van de nationale herstelplannen met de implementatie van RED III suggereert, is het duidelijk dat klimaat en energieonafhankelijkheid hier voorrang genieten boven natuur(herstel). Weliswaar is aangetoond dat hernieuwbare-energieprojecten duidelijke *co-benefits* kunnen hebben voor biodiversiteit, maar het is eveneens duidelijk dat bijvoorbeeld windparken significant negatieve effecten kunnen hebben op verschillende diersoorten.⁹⁰ In de lijst met voorbeelden van herstelmaatregelen wordt wel ‘structuren of substraten aanleggen om de terugkeer

78 Zie art. 2 onder 9 bis RED III, waarin ‘gebied voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie’ wordt gedefinieerd als: ‘een specifieke locatie of gebied, te land, ter zee of op de binnenwateren, die/dat een lidstaat heeft aangewezen als bijzonder geschikt voor de installatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie’. Voor de aanwijzing van deze gebieden is een strategische milieubeoordeling vereist en een passende beoordeling, indien de plannen significante effecten op Natura 2000-gebieden kunnen hebben. Zie art. 15 quater lid 2 RED III.

79 Zie: art. 16 en 16 bis RED III. Voor projecten binnen de gebieden voor de versnelde uitrol van hernieuwbare energie hoeft in beginsel geen milieueffectrapportage of passende beoordeling te worden opgesteld, aangezien die documenten al voor de aanwijzing van de gebieden zijn opgesteld, zie: art. 16 bis lid 3 RED III.

80 Zie art. 16 ter lid 1 RED III.

81 Art. 16 ter lid 2 RED III.

82 Idem.

83 Zie art. 16 septies RED III.

84 Conceptwetsvoorstel RED III – versnellen. Beschikbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/rediii_versnellen/b1#sectie-waarkuntuop-reageren. Zie eveneens *Kamerstukken II 2023/24*, 31239, nr. 396.

85 Zie Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Inbreukenpakket februari 2025: Commissie zet stappen tegen Nederland in viertal dossiers’, 12 februari 2025, <https://ecer.minbuza.nl/-/inbreukenpakket-februari-2025-commissie-zet-stappen-tegen-nederland-in-viertal-dossiers>.

86 Art. 14 lid 13 NHV; zie ook het Programma Noordzee 2022-2027, <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/programma-noordzee-2022-2027>.

87 Bij de toepassing van art. 4 lid 14 en 15, en art. 5 lid 11 en 12 NHV.

88 Art. 6 lid 2 NHV.

89 Routekaart 2030, zie: <https://www.noordzeeloket.nl/functionies-gebruik/windenergie/energietransitie-noordzee/>. Voor wind op zee geldt het specifieke wettelijke kader van de Wet windenergie op zee.

90 Zie bijv. P. Smith e.a., ‘How do we best synergize climate mitigation actions to co-benefit biodiversity?’, *Global Change Biology* (28) 2022, afl. 8, p. 2555-2577.

van marien leven te stimuleren' genoemd, waaronder ook hernieuwbare-energieprojecten kunnen vallen.⁹¹ Afgezien van dit enkele voorbeeld kan gesteld worden dat gezien het dwingende karakter van RED III, de NHV niet bijzonder veel toevoegt met betrekking tot de nexus tussen energie en natuurherstel, en zelfs een nuancering van de verplichtingen tot natuurherstel bevat.

9. Het nationale herstelplan

Voor het tijdig realiseren van de verschillende herstel-doelen en -verplichtingen is de vaststelling en uitvoering van het nationale herstelplan (hierna kortheidshalve: het herstelplan) van cruciaal belang. Dat verklaart ook waarom het tijdig op- en vaststellen van het herstelplan het eerste resultaat is dat de lidstaten moeten realiseren. De tijd die daarvoor staat is betrekkelijk kort. De lidstaten dienen namelijk reeds uiterlijk op 1 september 2026 een ontwerp van hun herstelplan bij de Commissie in te dienen.⁹² Na de ontvangst van dit ontwerp heeft de Commissie zes maanden de tijd om het te beoordelen en te commentariëren. Hierbij gaat het onder meer om de vraag of de inhoud van het ontwerp voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld (zie hierna) én de hamvraag of het ontwerp toereikend is om de verschillende herstel-doelen en -verplichtingen te halen respectievelijk na te komen. Na de ontvangst van de opmerkingen van de Commissie heeft de lidstaat op zijn beurt zes maanden de tijd om het herstelplan te voltooien, bekend te maken en in te dienen bij de Commissie. Hierbij dient de lidstaat 'rekening te houden met' de (eventuele) opmerkingen van de Commissie.⁹³ 'Rekening houden met' suggereert dat de Commissie niet direct mogelijkheden heeft om 'door te pakken' in het geval dat een lidstaat niet terdege rekening houdt met haar opmerkingen. Desalniettemin achten wij het – onder andere op basis van het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) – bepaald niet uitgesloten dat de Commissie in een dergelijk geval een inbreukprocedure zal starten tegen de betreffende lidstaat. Verder is aannemelijk dat een lidstaat zijn positie in het kader van procedures voor de nationale rechter kwetsbaar maakt, als de lidstaat de opmerkingen van de Commissie (grotendeels) in de wind slaat.⁹⁴

Het omvangrijke artikel 15 NHV bevat de eisen die worden gesteld aan de inhoud van het herstelplan. Uit dit artikel volgt in de eerste plaats dat het herstelplan de

periode tot en met 2050 moet bestrijken, met tussentijdse termijnen die overeenstemmen met de vastgestelde herstel-doelen en -verplichtingen. Let wel: het eerste herstelplan kan voor de periode vanaf 1 juli 2032 worden beperkt tot een strategisch overzicht van de voorgeschreven onderdelen en inhoud.⁹⁵ Uit artikel 15 volgt in de tweede plaats dat in het herstelplan onder andere: (1) de oppervlaktes moeten worden gekwantificeerd die moeten worden hersteld om de vastgestelde herstel-doelen te halen, (2) een beschrijving moet worden opgenomen van de geplande of genomen herstelmaatregelen om de vastgestelde herstel-doelen en -verplichtingen te halen respectievelijk na te komen, en (3) een overzicht moet worden opgenomen van de gekozen indicatoren voor landbouwecosystemen respectievelijk boscosystemen en hun geschiktheid om de verbetering van de biodiversiteit in beide ecosystemen aan te tonen.⁹⁶ In de derde plaats moet in het herstelplan worden aangegeven hoe de uitvoering hiervan wordt gemonitord en geëvalueerd. Hierbij gaat het onder meer om de wijze van monitoring van de gebieden die overeenkomstig de artikelen 4 en 5 moeten worden hersteld, alsmede om het proces voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de herstelmaatregelen.⁹⁷ Een laatste element dat wij op deze plek nog willen noemen, is dat het herstelplan een specifiek deel moet bevatten waarin wordt uiteengezet hoe in het kader van het plan rekening wordt gehouden met de aspecten klimaatverandering en -adaptie.⁹⁸

Het moge duidelijk zijn dat de lidstaten de komende tijd veel werk moeten verzetten om tijdig een gedegen herstelplan te kunnen vaststellen. Het eveneens omvangrijke artikel 14 NHV heeft betrekking op de voorbereiding van het herstelplan. De verplichtingen die uit dit artikel volgen hangen logischerwijs direct samen met de hiervoor besproken eisen ten aanzien van de inhoud van het herstelplan. Zo rust op de lidstaten de verplichting om de voorbereidende monitoring en het nodige onderzoek uit te voeren om na te gaan welke herstelmaatregelen nodig zijn om de verschillende herstel-doelen en -verplichtingen te halen en na te komen en bij te dragen aan de in artikel 1 NHV vastgestelde overkoepelende doelstellingen. Verder dienen de lidstaten de oppervlakte te kwantificeren die moet worden hersteld om de in de artikelen 4 en 5 vastgestelde herstel-doelen en -verplichtingen te halen.⁹⁹ Daarnaast bepaalt voornoemd artikel dat de lidstaten bij het voorbereiden van hun herstelplannen onder meer rekening moeten houden met: (1) de overeenkomstig de Hrl vastgestelde instandhoudingsmaatregelen, (2) de maatregelen voor het realiseren van een goede kwantitatieve ecologische

91 Bijlage VII onder 27 NHV.

92 Art. 16 NHV.

93 Art. 17 lid 1, 2, 5 en 6 NHV.

94 Zie ook: E. Lees & O.W. Pedersen, 'Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law', *Journal of Environmental Law* (37) 2025, afl. 1, p. 95-96.

95 Art. 15 lid 1 en 2 NHV.

96 Art. 15 lid 3 aanhef en onder a, c, j en l NHV.

97 Art. 15 lid 3 aanhef en onder p NHV.

98 Art. 15 lid 3 aanhef en onder t NHV.

99 Art. 14 lid 1 en 2 NHV.

en chemische toestand van waterlichamen die zijn opgenomen in de overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water opgestelde maatregelenprogramma's en stroomgebied-beheerplannen, en (3) de overeenkomstig Verordening (EU) 2021/2115 opgestelde strategische GLB-plannen (gemeenschappelijk landbouwbeleid).¹⁰⁰

Aantekening verdient nog dat artikel 15 lid 7 NHV bepaalt dat de Commissie door middel van uitvoerings-handelingen een uniform model voor het herstelplan vaststelt. Dit uniform model is een bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2015/912 en is op 20 mei 2025 – tegelijk met die verordening – in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd.¹⁰¹ Het uniform model is een digitaal formulier dat uit drie delen bestaat (A t/m C). Deel A is getiteld 'Informatie over de doelen'. In dit deel moet onder andere informatie worden ingevuld over (1) de totstandkoming van het herstelplan en de uitkomsten van de publieksparticipatie, (2) de bijdrage die het herstelplan levert aan de overkoepelende doelstellingen van artikel 1 NHV (zie paragraaf 3), en (3) financiële informatie, zoals de verwachte kosten voor de uitvoering van het herstelplan. Deel B is getiteld 'Nationale aanpak van de verwezenlijking van de hersteldoelen en de nakoming van de verplichtingen, per artikel'. Zoals de titel suggereert moet dit deel per artikel – dat wil zeggen voor de artikelen 4, 5 en 8 tot en met 13 – worden ingevuld. Hierbij gaat het onder andere om informatie over (1) de totale oppervlaktes van habitattypen en leefgebieden van soorten die niet in een gunstige staat van instandhouding verkeren, (2) de gebieden waar het treffen van herstelmaatregelen is voorzien, en (3) de nationale boomkroonbedekking in stedelijke ecosystemgebieden op het moment van inwerkingtreding van de NHV. Aantekening verdient dat een deel van de informatie die moet worden verstrekt reeds beschikbaar zal zijn op basis van rapportageverplichtingen die volgen uit de Hrl, de Kaderrichtlijn mariene strategie en de Kaderrichtlijn Water. Die informatie mag uiteraard worden hergebruikt. Deel C tot slot heeft betrekking op de herstelmaatregelen (zoals ook volgt uit de titel 'Maatregelen'). De verschillende velden van dit deel moeten voor iedere herstelmaatregel afzonderlijk worden ingevuld. In dit verband moet onder andere informatie worden verstrekt over (1) het belangrijkste ecosysteem waar de herstelmaatregel in kwestie betrekking op heeft, (2) de doelen en verplichtingen waar de maatregel een bijdrage aan zal leveren, en (3) de locatie waar de maatregel is voorzien, waarbij moet worden aangegeven of het een locatie binnen en/of buiten Natura 2000 betreft. Verder bevat het uniform model nog vier bijlagen die betrekking hebben op het verstrekken van additionele informatie, zoals de wijze waarop rekening is gehouden met de eventuele opmerkingen van de Commissie ten aanzien

van het ontwerpherstelplan en nadere informatie over mariene habitattypen.

10. Samenvatting en vooruitblik naar volgend artikel

De NHV die op 18 augustus 2024 in werking is getreden kan met recht een mijlpaal in de strijd tegen biodiversiteitsverlies genoemd worden. De centrale doelstelling dat lidstaten uiterlijk in 2030 doeltreffende herstelmaatregelen treffen in ten minste 20% van de land- én zeegebieden van de EU en uiterlijk in 2050 in 'alle te herstellen ecosystemen', is daarbij het herhalen waard.¹⁰² Het is voor het eerst dat er een alomvattend en holistisch begrip van natuurherstel in bindende wetgeving is gevat, waarbij tegelijkertijd concrete deadlines aan natuurherstel zijn verbonden. Juist daardoor kan de NHV met recht een belangrijke 'plus' worden genoemd, met name ten opzichte van de reeds decennia van kracht zijnde Vrl en Hrl. Na vele jaren wordt immers 'eindelijk' het pad naar het te bereiken doel – met name: een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen natuurwaarden – nader geconcretiseerd en geformaliseerd. Dit artikel had als doelstelling de veelomvattendheid van de NHV in kaart te brengen, waarbij met name aandacht is besteed aan de nieuwe kansen die de verordening biedt voor natuurherstel. Uit deze inventarisatie blijkt dat natuurherstel in onder meer stedelijke ecosystemen, voor insecten ('bestuivers'), landbouwecosystemen en bosccosystemen duidelijk op de agenda van beleidsmakers is gezet, waarbij steeds de nadruk ligt op het bewerkstelligen van een 'toenemende trend' naar 'bevredigende niveaus' van natuurherstel. Duidelijk is dat de verordening een aantal belangrijke en concrete resultaatsverplichtingen bevat, maar tegelijkertijd ook lidstaten derogatiemogelijkheden en flexibiliteit verleent bij het tijdig realiseren van de verschillende hersteldoelen en -verplichtingen. De vaststelling en uitvoering van het herstelplan is daarbij ontegenzeggelijk van cruciaal belang. Zoals de Britten het zeggen: *the proof of the pudding is in the eating*, en om die reden volgt een tweede artikel, waarbij de focus wordt verlegd naar de uitvoering van de NHV en het juridisch instrumentarium dat nodig is om de positie van de natuur in Nederland te versterken. Daarbij wordt ook specifiek aandacht besteed aan de mogelijkheden die de NHV biedt voor *rewilding* als specifieke vorm van natuurherstel, waarbij meer ruimte gegeven wordt aan natuurlijke processen en dynamiek. *To be continued* dus.

¹⁰⁰ Art. 14 lid 14 aanhef en onder a, c en h NHV.

¹⁰¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2025/912 van de Commissie van 19 mei 2025 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad wat een uniform model voor het nationale herstelplan betreft (*PbEU* 2025, L 912/1-46). Deze verordening is op 9 juni 2025 in werking getreden.

¹⁰² Art. 1 lid 2 NHV.